



Inspecting policing
in the **public interest**

Ymgynghoriad ar raglen archwiliadau rheolaidd o'r heddlu gan Arolygiaeth Cwnstabiliaeth Ei Mawrhydi

Crynodeb

Cyflwyniad

Yn y blynyddoedd diweddar bu cryn newid mewn plismona yng Nghymru a Lloegr. Mae sefydliadau'r heddlu wedi cael eu diwygio'n sylweddol. Mae'r newidiadau hyn yn cynnwys:

- creu comisiynwyr heddlu a throseddu a etholir yn uniongyrchol (PCCs) er mwyn gwella atebolrwydd;
- sefydlu'r Coleg Plismona er mwyn gosod safonau, gwella proffesiynoldeb a datblygu gwell dealltwriaeth o'r hyn sy'n gweithio;
- sefydlu'r Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol i ddelio â throseddau difrifol a chyfundrefnol; a
- rhoi rhagor o rym ac adnoddau i Gomisiwn Cwynion Annibynnol yr Heddlu (IPCC).

Mae'r modd y mae'r HMIC yn cefnogi gwelliant yn yr heddlu wedi newid hefyd gan barhau i addasu i'r cyfnod newid hwn o blismona. Rydym wedi dod yn fwy annibynnol o'r llywodraeth a gwasanaeth yr heddlu, ac rydym yn newid ein dull o archwilio'r 43 o heddluoedd yng Nghymru a Lloegr, fel bod y rhai sy'n sicrhau bod yr heddlu'n atebol – yr heddlu a'r PCCs – yn medru asesu plismona mewn ffordd ddibynadwy, diduedd a gydag arbenigedd.

Rhaglen archwilio PEEL yr HMIC

Bydd yr HMIC yn cynnal rhaglen flynyddol newydd o archwiliadau o'r holl heddluoedd. Bydd yr archwiliadau'n darparu asesiadau hygyrch, blynyddol ac annibynnol o berfformiadau'r heddluoedd. Byddant yn ei gwneud hi'n bosibl i weld, wrth edrych ar nifer fach o gategoriâu hawdd eu deall o weithgaredd yr heddlu ac asesiad o hynny, pa mor dda mae'r heddluoedd yn perfformio.

Prif nodau'r rhaglen yw:

- gwella atebolrwydd democrataidd effeithiol;
- archwilio mewn ffordd sy'n arwain at y gwelliant mwyaf ymarferol a gweithfawrogol posib o wasanaethau plismona; a
- rhoi cymorth wrth adnabod problemau yn gynnar iawn ac felly lleihau'r perygl o fethiant.

Bydd y rhaglen yn canolbwyntio ar dair brif thema:

- effeithlonrwydd: pa mor dda yw'r heddluoedd wrth ddarparu gwerth am arian;
- effeithiolrwydd: pa mor dda yw pob un o'r heddluoedd wrth leihau troseddau; a
- chyfreithlondeb: pa mor dda yw pob un o'r heddluoedd wrth ddarparu gwasanaeth sydd yn deg ac yn trin pobl yn iawn.

Bydd yr enw a roddir ar y rhaglen newydd yn adlewyrchu'r themâu hyn. Yr enw a roddir ar yr archwiliadau fydd Effeithiolrwydd Heddlu, Effeithlonrwydd ac asesiadau o Gyfreithlondeb, neu asesiadau PEEL.

Mae'r HMIC yn cynnig yr egwyddorion canlynol fel sylfaen i'r dull o gynnal asesiadau PEEL.

- Bydd asesiadau'n cwmpasu ystod o weithgareddau a ymglymerir gan yr heddluoedd.
- Bydd cysondeb yn y modd y cwblheir asesiadau o wahanol heddluoedd a'r dull o adrodd yn ôl arnynt. Bydd proses gymedroli gadarn er mwyn medru dwyn cymariaethau cryf rhwng gwahanol heddluoedd.
- Seilir yr archwiliadau'n bennaf ar dystiolaeth ansoddol (h.y. gwybodaeth ddisgrifiadol). Defnyddir data meintiol i ategu archwiliadau.

- Bydd profiadau'r cyhoedd – a dioddefwyr yn enwedig – o'r heddlu wrth wraidd y gwaith o wneud asesiad.

Fframwaith Asesiadau

Bydd yr HMIC yn adeiladu ar y fframwaith monitro sy'n bodoli ar hyn o bryd ar gyfer heddluoedd, yn seilio asesiadau PEEL ar set o gwestiynau craidd. Bydd y cwestiynau wedi eu grwpio o amgylch themâu PEEL o effeithlonrwydd, effeithiolrwydd a chyfreithlondeb, yn unol â'r hyn a nodir isod.

(a) Effeithlonrwydd

1. A yw'r heddlu'n gwneud y mwyaf o effeithlonrwydd ei adnoddau gweithredol?
2. A yw'r heddlu mewn sefyllfa ariannol gadarn ar gyfer y tymor byr a'r hirdymor?
3. A oes gan yr heddlu fodel o weithlu cynaliadwy ar gyfer y cyfnod o adolygiad cynhwysfawr o wariant a thu hwnt?
4. A oes gan yr heddlu y gallu angenrheidiol i arwain?

(b) Effeithiolrwydd

5. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth leihau ac atal troseddu?
6. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth ymchwilio i droseddu?
7. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth ddiogelu'r rhai sydd â'r perygl mwyaf o niwed?
8. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth ymdrin ag ymddygiad gwrthgymdeithasol?
9. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth ymdrin â throseddau difrifol, cyfundrefnol a chymhleth?
10. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth gwrdd â'i ymrwymadau dan y Gofyniad Plismona Strategol¹?
11. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth fynd ari i sicrhau diogelwch y cyhoedd?

(c) Cyfreithlondeb

¹ Gofyniad Plismona Strategol, Llywodraeth EM, Llundain, 2012

12. Beth yw barn gyffredinol y cyhoedd am yr heddlu?
13. Pa mor effeithiol yw'r heddlu wrth ymateb pan fydd aelod o'r cyhoedd yn galw am wasanaeth?
14. Pa mor dda yw'r heddlu wrth gwrdd â'i gyfrifoldeb i drin pobl yn gyfartal a heb wahaniaethu?
15. A yw gweithlu'r heddlu'n gweithredu ag uniondeb?
16. A yw'r data a'r wybodaeth a ddarperir gan yr heddluoedd yn glŷn â'u gwaith o safon uchel?

Bydd y fframwaith yn cael ei ymestyn i ddarparu asesiadau mwy cynhwysfawr. Yn ychwanegol i'r 16 cwestiwn, bydd yr Asesiadau'n ystyried:

- y cyd-destun lleol i adlewyrchu'r galw gwahanol sy'n wynebu heddluoedd, y gwahanol flaenoriaethau a osodir gan y comisiynwyr heddlu a throseddu, a'r cytundebau cydweithredu a phatneriaeth sydd mewn grym gan yr heddluoedd; a'r
- ffactorau sefydliadol sy'n gyrru perfformiad sefydliadol, megis: arweiniad, goruchwyliaeth a rheoli; diwylliant sefydliadol; hyfforddiant; dyrannu adnoddau, y defnydd o dechnoleg; a sut mae heddluoedd yn dysgu, gwella ac arloesi.

Amledd a strwythur archwiliadau

Bydd pob gwasanaeth heddlu'n cael ei archwilio a'i adrodd arno ddwywaith y flwyddyn fel rhan o raglen PEEL.

- Bydd Archwiliad 1 yn ymwneud ag effeithiolrwydd. Bydd yn canolbwyntio'n fanwl ar ba mor effeithiol y mae heddluoedd yn atal a lleihau troseddu, a pha mor effeithiol y gallant ymchwilio i droseddau yng nghyd-destun y galw sydd arnynt a blaenoriaethau lleol.
- Bydd Archwiliad 2 will yn ymwneud ag effeithlonwydd. Bydd yn ystyried sut mae heddluoedd yn darparu gwerth am arian, sut maent yn gwneud y defnydd gorau o'u hadnoddau i gyflawni'r canlyniadau cywir ar gyfer cymunedau lleol, ac a yw eu cynlluniau'n gynaliadwy am y blynyddoedd nesaf.
- Bydd y ddau archwiliad yn cwmpasu elfennau o gyfreithlondeb, ynghyd â ffactorau sefydliadol a chyd-destun lleol.

Bydd canlyniadau'r ddau archwiliad yna cael eu cyfuno i greu un asesiad cynhwysfawr.

Ein nod yw cynhyrchu adroddiad ar ôl pob archwiliad. Yna bydd yr adroddiadau hyn yn cael eu casglu ynghyd i ddarparu asesiadau blynyddol i'w profi'n erbyn tair thema, ynghyd ag asesiad o arweiniad a rheolaeth o'r heddlu. Byddwn yn defnyddio asesiadau PEEL ac unrhyw adroddiadau archwilio eraill ar feysydd penodol o blismona i ddarparu trosolwg cenedlaethol.

Cwestiynau'r ymgynhoriad

- C1. Beth yw'ch barn chi am y dull bwriededig? Sut ellid ei wella?**
- C2. A oes unrhyw agwedd arall o waith yr heddlu yr hoffech ei gweld yn cael ei chynnwys yn archwiliadau PEEL? Os felly, pa rai ydynt?**

Dyfarniadau ac argymhellion

Mae'r HMIC yn cynnig defnyddio pedwar dull o ddyfarnu: dau cadarnhaol a dau negyddol. Dyfarnir mewn perthynas â'r themâu o effeithlonrwydd, effeithiorwydd a chyfreithlondeb.

Mae'r dyfarniadau'n adlewyrchu'r eirfa a ddefnyddir gan Ofsted. Yn ddiweddar bu i'r Comisiwn Ansawdd Gofal ymgynghori i benderfynu a ddylid mabwysiadau model debyg. Dyma lefelau'r dyfarniadau:

- eithriadol;
- da;
- angen gwella: ac
- anfoddhaol.

Byddwn yn cyhoeddi meini prawf er mwyn medru egluro'r modd y byddwn yn dyfarnu. Byddwn yn seilio meini prawf y dyfarniadau ar safonau proffesiynol presennol ble bynnag y byddant yn bodoli. Bydd dyfarniadau'n cael eu hategu gan ragor o wybodaeth a fydd yn cynnwys sylwadau ar y cyd-destun lleol, ac a yw'r heddlu dan sylw'n gwella neu'n gwaethygu.

Os dyfarnir y bydd heddlu cael ei bennu'n anfoddhaol yn erbyn unrhyw un neu ragor o'r themâu, byddwn yn cymryd y camau canlynol:

- Rhoddir yr heddlu dan adolygiad ffurfiol yn awtomatig gan Grŵp Monitro Troseddau a Phlisma'r HMIC².
- Dylid monitro'r cynnydd yn y gwaith o ddatrys y problemau hyn yn ofalus gan Arolygydd perthnasol Ei Mawrhydi (HMI).
- Gall gwaith archwilio dilynol ddigwydd (a chyhoeddi'r canlyniadau hynny), hyd yn oed cyn ymweld â'r heddlu unwaith eto fel rhan o'r rownd nesaf o archwiliadau arferol. Gwneir hyn yn ôl disgrisiwn yr HMI, yn ddibynnol ar natur y problemau a gafwyd.

² Dyma grŵp a arweinir gan yr HMIC sy'n hysbysu swyddogion y Swyddfa Gartref, cynrychiolwyr prif gwnstablau Cymdeithas Comisiynwyr Heddlu a Throseddau ynglŷn â'r meysydd hynny a all, ym marn broffesiynol yr HMIC, gynnig y risg fwyaf i'r cyhoedd.

- Byddai methu i wneud y gwelliannau angenrheidiol hyn yn arwain at fonitro mwy dwys (h.y. llythyr i'r PCC ac, yn y pen draw, atgyfeirio at yr Ysgrifennydd Gwladol).

Byddai'r dull hwn yn cael ei roi ar waith petai'r heddlu'n cael ei bennu'n anfoddhaol yn unrhyw un o'r tair thema PEEL.

Mae'r HMIC wedi ymrwmo i wneud argymhellion pan fydd asesiad wedi amlygu bod problem glir sydd angen ei datrys. Rydym yn cynnig hefyd gwneud argymhellion mewn perthynas â'r meysydd hynny y gellid eu gwella. Yn ogystal â gwneud argymhellion i heddluoedd, cynigiwn wneud argymhellion i gyrff eraill, megis y Swyddfa Gartref a Choleg Plismona, lle bydd materion a gyfyd o'r archwiliadau angen sylw gan y cyrff hynny.

Byddwn yn newid y ffordd y byddwn yn ymdrin â'n harchwiliadau hefyd i adlewyrchu'r ffordd y mae'r heddlu'n cydweithredu. Yn yr hinsawdd ariannol sydd ohoni, mae'n deg dweud y dylai'r heddlu fanteisio ar gyfleoedd i weithio ar y cyd â sefydliadau eraill yn y sectorau cyhoeddus, gwirfoddol a phreifat – gan osgoi dyblygu a darparu gwasanaethau gwell a mwy effeithlon er budd y cyhoedd. Bydd yr HMIC yn rhoi ystyriaeth i drefniadau o gydweithio er mwyn lleihau'r galw am archwiliadau. Bydd yr HMIC yn gweithio'n agos ag arolygiaethau³ partneriaethol perthnasol er mwyn sicrhau ein bod yn llwyddo i adnabod materion materol yn gywir cyn ac ar ôl archwiliadau.

- C3. A ydych chi'n cytuno gyda'r cynnig i ddefnyddio pedwar categori ar gyfer dyfarnu? Os nad ydych, sut ellid ei wella?**
- C4. A ydych chi'n cytuno efo'r dull bwriededig ar gyfer yr heddluoedd hynny sy'n cael dyfarniad anfoddhaol? Sut ellid ei wella?**
- C5. A oes yna unrhyw beth arall y dylem ei gynnwys yn ein hargymhellion a fyddai'n sicr o arwain at welliant?**
- C6. A oes gennych chi unrhyw sylwadau ar ein dull bwriededig o archwilio trefniadau partneriaethau a chydweithio?**

³Er enghraifft: Ofsted, y Comisiwn Ansawdd Gofal, Arolygiaeth Gwasanaeth Erlyn y Goron EM, Arolygiaeth Carchardai EM, Arolygiaeth Prawf EM.

Ymarferoldeb asesiadau PEEL

Yn unol â heddluoedd, rhaid i ni wneud ein gwaith yn effeithlon, yn effeithiol a gyda chyfreithlondeb. Nid yn unig y bydd hyn yn berthnasol i'r hyn a wnawn ond sut y byddwn yn cyflawni hynny hefyd. Wrth gyflwyno asesiadau PEEL ceir cyfle i adeiladu ar yr elfennau hynny o'n harchwiliadau sy'n gweithio'n dda a rhoi'r gorau i'r rhai nad ydynt.

Byddwn yn newid ein dull o archwilio er mwyn lleihau'r gofynion diangen ar ein heddluoedd. Bydd hyn yn cynnwys gweithio gyda heddluoedd i sicrhau bod rhagor o ddata ar gael yn gyhoeddus drwy ddatganiadau rheoli'r heddluoedd⁴; drwy ddefnyddio archwiliadau heb rybudd pan fydd hynny'n briodol er mwyn lleihau gwaith paratoadol diangen ac amhriodol gan heddluoedd; a defnyddio technoleg i sicrhau bod rheolaeth y data'n effeithlon ac yn osgoi dyblygu.

Rydym wedi ymrwymo i sicrhau bod barnau dioddefwyr yn cael eu hadlewyrchu'n llawn ym mhob asesiad PEEL o safbwynt pa mor dda mae'r lluoedd yn cwrdd ag anghenion eu dioddefwyr, a sut mae lluoedd yn datblygu eu gwasanaethau mewn ymateb i'r adborth gan ddiodefwyr. Bydd asesiadau'n ystyried pa mor dda mae heddluoedd yn glynu wrth God Ymarfer Dioddefwyr Troseddau hefyd, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2013 gan y Weinidogaeth Gyfiawnder.⁵

Bydd HMIC yn defnyddio ystod o dechnegau i gasglu gwybodaeth ansoddol a chyddestun, megis ymgynghori â grwpiau ffocws a fforymau ar-lein. Bydd HMIC yn ymgysylltu â'r sector gwirfoddol i wella ansawdd y data a gesglir ac i helpu gyda'r gwaith o gyrraedd y dioddefwyr hynny sy'n llai tebygol o ymgysylltu â'r heddlu.

Rydym wedi ymrwymo i sicrhau bod prosesau sicrwydd safonol yn cael eu cynnwys fel rhan o'r broses asesu PEEL ar adegau critigol. Bydd pob archwiliad yn destun cymedroli cadarn, gan sicrhau bod grymoedd yn cael eu hasesu a'u dyfarnu'n gyson. Bydd hyn yn cynnwys cael adborth llawn a di-flewyn ar dafod o bob gwasanaeth heddlu ar ôl pob archwiliad i adnabod yr hyn a weithiodd yn dda a'r hyn a allai fod wedi ei wneud yn well. Byddwn yn gofyn i'r cyhoedd bob blwyddyn a yw asesiadau PEEL yn rhoi'r wybodaeth sydd eu hangen arnynt i'w hysbysu ynglŷn â pha mor dda yw perfformiad eu heddlu.

Mae'r cyhoedd wrth wraidd ein gwaith, a bydd y modd y byddwn yn cyflwyno'n canlyniadau, dyfarniadau ac argymhellion i'r cyhoedd yn ganolog i'n gallu i gwrdd â'n

⁴ *Adolygiad Annibynnol o Dâl ac Amodau Swyddogion yr Heddlu a Staff*, Cmnd 8024, 2012.

⁵ *Cod Ymarfer Dioddefwyr Troseddau*, Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, Llundain, 2013.

hamcanion o wella'n gwaith o fod yn effeithiol ac yn ddemocrataidd yn ein hatebolrwydd. Rhaid dylunio'n hadroddiadau hefyd fel bod heddluoedd yn gweld yn glir beth sydd angen ei wella.

Cyflwynir ein hadroddiadau mewn amryw o ffurfiau er mwyn cwrdd ag anghenion y gwahanol gynulleidfaoedd hyn. Bydd hyn yn cynnwys adroddiad yn crynhoi'r prif ddiffygion a gyfyd ar draws yr holl heddluoedd; cynnwys ar ein gwefannau sy'n rhoi mynediad at ragor o fanylion; a disgrifiadau byrion ar gyfer y cyfryngau lleol ac eraill sydd â diddordeb, megis cynghorwyr lleol. Byddwn yn eu profi gyda gwahanol bobl (yn cynnwys y cyhoedd a'r heddluoedd) wrth i ni eu datblygu, er mwyn iddynt gwrdd ag anghenion ein holl gynulleidfaoedd.

C7. A oes gennych chi unrhyw sylwadau ar ein dull bwriededig o gasglu tystiolaeth?

C8. A oes gennych chi unrhyw sylwadau ar ein dull bwriededig o gasglu gwybodaeth gan ddiodefwr?

C9. Beth arall ddylem ystyried ei wneud i sicrhau bod asesiadau PEEL mor deg â phosib?

C10. A oes gennych chi unrhyw sylwadau ar ein dull bwriededig o adrodd yn ôl i'r cyhoedd?

Yr ymgynghoriad

Rydym angen barn y cyhoedd, gwasanaeth yr heddlu ac eraill wrth i ni ddatblygu ein dull o asesu perfformiad yr heddlu.

Os hoffech fod yn rhan o hyn, hoffai'r HMIC i chi gysylltu.

Mae'r ddogfen hon yn grynoded o'n dull arfaethedig ar gyfer asesiadau PEEL. Gellir dod o hyd i'r ddogfen ymgynghori lawn yn

<http://www.hmic.gov.uk/publication/consultation-on-hmics-programme-for-regular-force-inspections/>

Sut i ymateb i'r ymgynghoriad hwn

Cyflwynwch eich atebion i'r cwestiynau hyn, ynghyd ag unrhyw sylwadau, drwy e-bost i haveyoursay@hmic.gsi.gov.uk erbyn dydd Gwener 12 Medi 2014. Os byddai'n well gennych, gallwch bostio'ch ymatebion at y Prif Swyddog Gweithredu. HMIC, 6th Floor, Globe House, 89 Eccleston Square, Llundain, SW1V 1PN.

Os bydd gennych gŵyn neu sylw am ddull yr HMIC o ymgynghori, anfonwch e-bost i haveyoursay@hmic.gsi.gov.uk.

Sut yr adolygir yr ymatebion i'r ymgynghoriad

Bydd Prif Arolygydd Cwnstablïaeth Ei Mawrhydi yn ystyried barn ymatebwyr ac, os bydd yn briodol, yn cyfleu'r sylwadau hynny yn yr asesiadau PEEL wrth eu datblygu.

Bydd canlyniadau'r ymgynghoriad ar gael ar wefan HMIC yn www.hmic.gov.uk/consultations.

Cyflwynir ein dull o ddatgelu ymatebion yn Atodiad A o'r ddogfen ymgynghori lawn.