Ombwdsmon
Ombudsman
OMBWDSMON GWASANAETHAU CYHOEDDUS CYMRU
PUBLIC SERVICES OMBUDSMAN FOR WALES

Ymateb gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru i ymgynghoriad Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus 'Craffu ar Weinyddiaeth Gyhoeddus'

Rwyf yn falch o gael cyfle i ymateb i'r ymgynghoriad hwn.

Crynodeb

- Rwyf yn falch iawn o weld pwyllgor y Senedd yn cael ei sefydlu'n benodol i edrych ar weinyddiaeth gyhoeddus.
- Rwyf yn gobeithio y bydd y Pwyllgor yn ystyried cyfiawnder gweinyddol yn rhan annatod o'i frîff.
- Byddai'n ddatganiad o fwriad pwerus i'r Pwyllgor fabwysiadu'r 'hawl i weinyddiaeth dda' fel egwyddor arweiniol ei waith.
- Hoffwn fachu ar y cyfle hwn i wahodd y Pwyllgor i gymryd mantais o arbenigedd fy swyddfa a'r data rydym yn ei gasglu o ran ein llwyth achosion, yn ogystal â'n gwaith fel Awdurdod Safonau Cwynion.
- Hoffwn awgrymu sawl maes i gael eu hystyried gan y Pwyllgor:
  - Effaith Covid-19 ar ansawdd a safonau gweinyddiaeth ac ymdrin â chwynion
  - Goruchwyliaeth systemig ar ddulliau cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru
  - Cod Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol
  - Deddf Gweithdrefnau Gweinyddol Cymru.

Ein rôl

Fel Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (OGCC), rwyf yn ymchwilio i gwynion a wnaed gan aelodau o'r cyhoedd sy'n credu eu bod wedi dioddef caledi neu anghyfiawnder drwy gamweinyddu neu fethiant gwasanaeth gan gorff o fewn fy awdurdodaeth, sydd yn ei hanfod yn cynnwys yr holl sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus sydd wedi'u datganoli i Gymru.

Mae'r rhain yn cynnwys:

- llywodraeth leol (cynghorau sir a chynghorau cymuned)
- y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (gan gynnwys Meddygon Teulu a deintyddion)
- landlordiaid cymdeithasol cofrestredig (cymdeithasau tai)
- Llywodraeth Cymru, ynghyd â'i chyrff noddedig.

Gallaf ystyried cwynion am ofal cymdeithasol a drefnwyd yn breifat neu ofal cymdeithasol a ariennir, yn ogystal â gwasanaethau gofal lliniarol ac, o dan amgylchiadau penodol, agweddau ar ofal iechyd a ariennir yn breifat.

Rwyf hefyd yn ymchwilio i gwynion bod aelodau etholedig awdurdodau lleol wedi torri eu Codau Ymddygiad, sy'n nodi'r egwyddorion ymddygiad cydnabyddedig y dylai aelodau eu dilyn mewn bywyd cyhoeddus.

Bydd y pwerau ymchwilio ar ei liwt ei hun a roddwyd imi o dan Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2019 (Deddf OGCC 2019) yn fy nghaniatáu i ymchwilio pan fydd tystiolaeth yn awgrymu y gall fod methiannau systematig, hyd yn oed os nad yw defnyddwyr gwasanaeth eu hunain yn codi cwynion. Mae'r Ddeddf hefyd yn sefydlu'r Awdurdod Safonau Cwynion (CSA) i ysgogi gwelliant mewn gwasanaethau cyhoeddus trwy gefnogi ymdrin â chwynion yn effeithiol gan ddefnyddio gweithdrefnau enghreifftiol, hyfforddiant a chasglu a chyhoeddi data.

Sylwadau cyffredinol

Rwy'n falch iawn o weld pwyllgor Seneddol yn cael ei sefydlu'n benodol i edrych ar weinyddiaeth gyhoeddus. Yn ogystal â defnydd economaidd ac effeithlon o adnoddau wrth arfer swyddogaethau cyhoeddus yng Nghymru, rwyf wrth fy modd y bydd y Pwyllgor yn canolbwyntio ar ansawdd a safonau gweinyddiaeth. Mae'r maes hwn yn rhan annatod o'n gwaith yn OGCC, a chredaf y byddai'n elwa ar oruchwyliaeth fanylach gan y Senedd.

Ar yr un pryd, rwyf yn gobeithio ac yn ymddiried y bydd sylw'r Pwyllgor hefyd yn ehangu i gyfiawnder gweinyddol - y llwybrau i unioni penderfyniadau anghywir neu wael, a'r dulliau ar gyfer dysgu a gwelliant systemig. Mae ymchwil gan Dr Sarah Nason, [1] y byddaf yn cyfeirio ato ymhellach yn yr ymateb hwn, yn nodi mai 'anhawster ar gyfer cyfiawnder gweinyddiaeth yw absenoldeb unrhyw Bwyllgor yn y Senedd, neu Weinidog Llywodraethol, gyda chyfrifoldeb penodol dros 'gyfiawnder'. Does dim corff gwleidyddol yn hyrwyddo'r cysyniad'. Rwyf yn gobeithio y bydd y Pwyllgor yn ystyried cyfiawnder gweinyddiaeth yn rhan annatod o'i frîff.

[1] Dr Sarah Nason, Y Senedd a Chyfiawnder Gweinyddol (Rhan 1) Gweinyddiaeth Gyhoeddus, Hawliau, Egwyddorion a Chyfraith Weinyddol, Briff Ymchwil (Gorffennaf 2020); a Y Senedd a Chyfiawnder Gweinyddol (Rhan 2) Gwaith Etholaethol, Cynllunio Dulliau Unioni Cam a Goruchwylio, Briff Ymchwil (Gorffennaf 2020).

Egwyddorion ac arfer gorau ar gyfer craffu gweinyddiaeth gyhoeddus

Er bod rolau'r Pwyllgor a'm swyddfa yn wahanol mewn llawer o ffyrdd, credaf ei bod hi'n ddefnyddiol tynnu sylw at yr Egwyddorion Gweinyddiaeth Dda a fabwysiadwyd gan fy swyddfa, a llawer o'm cydweithwyr yn y gymuned ombwdsmon ehangach. Rwyf yn ystyried yr egwyddorion hyn yn berthnasol i weithrediadau'r cyrff yn fy awdurdodaeth: maen nhw'n fy helpu i egluro'r disgwyliadau y byddaf yn beirniadu perfformiad y neu herbyn ac yn cefnogi dealltwriaeth a rennir o beth mae gweinyddiaeth dda yn ei olygu. Fodd bynnag, mae'r egwyddorion hyn yn ganolog hefyd i weithrediadau fy swyddfa fy hun, gan lywio'r ffordd rydym yn gwneud gwaith craffu. Rydym wrthi'n adolygu'r egwyddorion hyn, ond maent fel a ganlyn ar hyn o bryd:

1 Sicrhau ei fod yn iawn	• gweithredu yn unol â'r gyfraith a chyda ystyriaeth ddyledus dros hawliau'r rheiny dan sylw; • gweithredu yn unol â pholisi a chanllawiau'r awdurdod rhestredig (sydd wedi'u cyhoeddi neu'n fewnol); • cymryd ystyriaeth o arfer da sefydledig; • darparu gwasanaethau effeithiol, gan ddefnyddio staff cymwys sydd wedi'u hyfforddi'n briodol; • gwneud penderfyniadau rhesymol, wedi'u seilio ar yr holl ystyriaethau perthnasol
2 Canolbwyntio ar ddefnyddwr gwasanaeth	• sicrhau bod modd i bobl gael mynediad at wasanaethau yn rhwydd; • hysbysu'r defnyddwyr gwasanaeth o'r hyn y gallant ddisgwyl a'r hyn mae'r awdurdod rhestredig yn disgwyl ohonynt; • bod y darparwr gwasanaeth yn cadw at ei ymrwymiadau, gan gynnwys unrhyw safonau gwasanaeth sydd wedi'u cyhoeddi; • ymdrin â phobl yn gynorthwyol, yn brydlon ac yn sensitif, gan dalu sylw i'w hamgylchiadau unigol; • ymateb i anghenion defnyddwyr gwasanaeth yn hyblyg, gan gynnwys, lle fo'n briodol, cydlynu ymateb gyda darparwyr gwasanaethau eraill..
3 Bod yn agored ac atebol	• bod yn agored ac yn glir ynghylch polisïau a gweithdrefnau a sicrhau bod y wybodaeth, ac unrhyw gyngor a ddarperir, yn glir, yn gywir ac yn gyflawn; • nodi meini prawf dros wneud penderfyniadau a chynnig rhesymau dros benderfyniadau; • ymdrin â gwybodaeth yn gywir ac yn briodol; • cymryd cyfrifoldeb dros ei weithredoedd..
4 Ymddwyn yn deg ac yn gymesur	• trin pobl yn ddiduedd, a pharch ac a chwrteisi; • trin pobl heb wahaniaethu neu ragfarn anghyfreithlon, a sicrhau nad oes gwrthdaro buddiannau; • trin pobl a materion yn wrthrychol ac yn gyson; • sicrhau bod penderfyniadau a gweithredoedd yn gymesur, yn briodol ac yn deg.
5 Cywiro pethau	• cydnabod camgymeriadau ac ymddiheuro lle fo'n briodol; • cywiro camgymeriadau yn gyflym ac yn effeithiol; • darparu gwybodaeth glir ac amserol ar sut neu bryd i apelio neu gwyno; • gweithredu gweithdrefn gwynion effeithiol, sy'n cynnwys cynnig datrysiad teg a phriodol pan fo cwyn yn cael ei chymeradwyo.
6 Ceisio gwelliant parhaus	• adolygu polisïau a gweithdrefnau yn rheolaidd er mwyn sicrhau eu bod yn effeithiol; • gofyn am adborth a'i ddefnyddio i wella gwasanaethau a pherfformiad; • sicrhau bod yr awdurdod rhestredig

	yn dysgu gwersi o'r cwynion ac yn eu defnyddio i wella gwasanaeth a pherfformiad.

Hoffwn hefyd dynnu sylw'r Pwyllgor at yr egwyddorion a grëwyd gan y Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd, Cymru (CAJTW) yn 2016. Roedd CAJTW yn dadlau y dylai'r egwyddorion canlynol ategu dull unigryw Cymru o ran cyfiawnder troseddol:

HAWL SYLFAENOL Mae gan bawb yr hawl:

- i gael gwybod, un ai'n benodol neu drwy hysbysiad cyhoeddus, am unrhyw benderfyniad gweinyddol sy'n effeithio arnyn nhw;
- i fynegi barn neu gwyno am benderfyniad o'r fath; ac
- i apelio neu ofyn am adolygiad unrhyw benderfyniad gweinyddol sy'n eu heffeithio'n andwyol.

Ac i'r perwyl hwnnw:

Gwneud Penderfyniadau

- Dylai'r holl ddeddfwriaeth sy'n sail i benderfyniadau gweinyddol fod yn rhesymol, yn eglur ac yn glir a dylid cyfathrebu ei hoblygiadau'n effeithiol gyda'r cyhoedd, y rhai sy'n rhoi cyngor iddynt, y proffesiynau cyfreithiol a'r rhai sy'n gyfrifol am weinyddu'r penderfyniadau hyn
- Dylai'r holl benderfyniadau gweinyddol nodi'r ddeddfwriaeth sy'n sail iddynt a bod yn gyfreithiol, yn rhesymol, yn eglur, yn ddarllenadwy a'u cyfathrebu'n glir i'r rhai y maent yn eu heffeithio a nodi sut gellid eu hapelio neu eu hadolygu.
- Dylai'r holl benderfyniadau gweinyddol gael eu hategu gan unplygrwydd a llywodraethu da, a chael eu gwneud gan bobl ag arbenigedd a gwybodaeth a phrofiad cyfredol sydd ei angen er mwyn dod i benderfyniadau teg, cywir a chall.
- Dylai'r holl brosesau penderfynu ac unioni fod yn seiliedig ar welliant a dysgu parhaus, gan gynnwys o ddeilliannau cwynion a phrosesau apelio.

Systemau a Gweithdrefnau. Dylai'r holl systemau a gweithdrefnau apelio ac adolygu:

- gynnwys cyfle ar gyfer adolygu penderfyniadau a datrys anghydfodau'n anffurfiol cyn unrhyw broses apelio ffurfiol, os nad yw hawl dinesydd i apêl deg ac agored wedi cael ei heffeithio
- bod yn brydlon, yn hygyrch, yn annibynnol, yn ddiduedd ac yn agored
- bod yn gyfrannol, yn effeithlon ac yn effeithiol
- arddangos parch at hawliau dynol, cydraddoldeb, cynaliadwyedd ac anghenion y rhai mwyaf agored i niwed
- sicrhau buddion partïon nad ydynt yn cael eu cynrychioli, a sicrhau nad ydynt dan anfantais.

Gwerthoedd ac Ymddygiad

- Dylid trin hawliau ac anghenion dinasyddion gyda pharch bob amser

- Dylai apelwyr gael gwybod drwy gydol prosesau datrys anghydfod a gallu ceisio datrysiad o'u problemau mewn ffordd mor glir ag sy'n bosibl
- Dylai'r holl benderfyniadau, gan gynnwys penderfyniadau ar apêl neu adolygiad, sicrhau bod dinasyddion yn cael eu trin yn gyfartal waeth beth yw'r dewis iaith, Cymraeg neu Saesneg.

Credaf ei bod hi'n bwysig amlinellu'r cysyniad o hawl i weinyddiaeth dda yng nghyfraniad CAJTW. Darperir ar gyfer yr hawl i weinyddiaeth dda yn Erthygl 41 Siarter yr UE o Hawliau Sylfaenol, ac mae wedi cael ei chynnig yn y gorffennol gan y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (AJTC). Rwy'n ymwybodol o'r dadleuon ynghylch y gallu i orfodi hawl o'r fath, ac nid ydw i'n cynnig datrysiad i'r mater cymhleth. Ta waeth, hoffwn amlygu, yn ôl Llywodraeth Cymru mae egwyddorion CAJTW yn 'adlewyrchu'n agos y gwerthoedd a'r darpariaethau deddfwriaethol presennol sy'n llywio arferion gwaith'. O ystyried hyn, credaf y byddai'n ddatganiad o fwriad pwerus i'r Pwyllgor fabwysiadu'r 'hawl i weinyddiaeth dda' fel egwyddor arweiniol ei waith.

Gwybodaeth a thystiolaeth fydd eu hangen ar y Pwyllgor er mwyn cynnal goruchwyliaeth effeithiol o weinyddiaeth gyhoeddus

Hoffwn gymryd cyfle i wahodd y Pwyllgor i fanteisio'n llawn ar arbenigedd fy swyddfa a'r data rydym yn ei gasglu.

Rydym yn flynyddol yn cyhoeddi ystod helaeth o wybodaeth ar y cwynion rydym yn eu derbyn yn erbyn cyrff cyhoeddus yng Nghymru. Heblaw am benderfyniadau clinigol mewn lleoliadau gofal iechyd, mae'r holl gwynion hyn yn cynnwys camweinyddu. Felly, mae tueddiadau yn y cwynion yn rhoi mewnwelediad pwysig inni ar arferion gweinyddol y cyrff yn fy awdurdodaeth, gan gynnwys materion megis ansawdd cyfathrebu gyda'r cyhoedd, hygyrchedd, cadw cofnodion ac, wrth gwrs, ymdrin â chwynion. Byddem wrth ein bodd o roi diweddariad i'r Pwyllgor ar y data hwn yn fwy rheolaidd, neu i ymateb i geisiadau am ddata penodol. Byddwn bob amser yn ceisio ei rannu, os bydd ein system rheoli achosion a'n dyletswyddau cyfrinachedd yn caniatáu.

Hoffwn dynnu sylw hefyd at fath newydd o ddata yr ydym yn ei gasglu all fod o ddiddordeb penodol i'r Pwyllgor. Fel y bydd aelodau'r Pwyllgor yn ymwybodol, rhoddodd Ddeddf PSOW 2019 bwerau newydd i'm swyddfa i lywio gwelliannau systemig gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r rhain yn cynnwys y pŵer i bennu gweithdrefnau ymdrin â chwynion cyrff yn fy awdurdodaeth ac i fonitro'r ffordd y mae'r cyrff hyn yn ymdrin â chwynion. Yn ddiweddar, rydym wedi cyhoeddi'r data perthnasol a dderbyniwyd gan Awdurdodau Lleol ar gyfer chwarter cyntaf 2021/22. Credaf y bydd cyhoeddi data yn chwarterol yn llywio tryloywder a chysondeb, yn ogystal â rhoi cyd-destun newydd i'r hyn y mae perfformiad cwynion yn ei olygu. Eto, byddem yn falch o roi diweddariad rheolaidd i'r Pwyllgor am y data.

Y tu hwnt i hynny, byddem yn falch iawn o drefnu sesiynau briffio i aelodau'r Pwyllgor

ar ein gwaith, yn ogystal â gwahodd aelodau i weld ein swyddfeydd ym Mhencoed a chwrdd â'r staff gwaith achos (os yw cyngor iechyd y cyhoedd yn caniatáu).

Materion â blaenoriaeth yr hoffem eu hystyried o bosibl

Hoffwn awgrymu sawl maes er ystyriaeth:

Effaith Covid-19 ar ansawdd a safonau gweinyddiaeth a'r broses ymdrin â chwynion

Ym mis Mehefin 2020, cyflwynais dystiolaeth i'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, gan dynnu sylw at effaith Covid-19 ar rai meysydd o ddiddordeb i'r Pwyllgor, yn bennaf arferion ymdrin â chwynion Awdurdodau Lleol. Ar y pwynt hwnnw, roeddem yn profi gostyngiad cyffredinol yn llwyth y gwaith achos oedd yn cyrraedd y swyddfa - yn ein barn ni, roedd hyn yn rhannol oherwydd amharodrwydd y cyhoedd i gwyno yn ystod cyfnod argyfwng iechyd y cyhoedd digynsail. Fodd bynnag, roedd gennym hefyd resymau i gredu bod rhai Awdurdodau Lleol wedi lleihau mynediad at eu prosesau ymdrin â chwynion yn ystod y 'cyfnod clo'. Yn unol â'r disgwyl, rydym bellach yn derbyn cynnydd mawr yn nifer y cwynion. Nid yn unig hynny - rydym yn gweld llawer mwy o gwynion lle mae Covid-19 wedi bod yn ffactor yn y camweinyddu honedig. Bydden yn disgwyl i gyrff ymdrin â chwynion eraill yng Nghymru weld tueddiadau tebyg. Felly, byddem yn croesawu sylw'r Pwyllgor ar effaith Covid-19 ar safonau gweinyddol ac ymdrin â chwynion.

Goruchwyliaeth systemig o ddulliau cyfiawnder gweinyddiaeth yng Nghymru

Yn 2016, argymhellodd CAJTW y dylai'r Cynulliad – yn awr yr Senedd - ddatblygu rôl i graffu'n effeithiol y dulliau unioni presennol yng Nghymru - gan sicrhau bod 'llais dinasyddion Cymru yn cael ei glywed, bod y gwasanaethau a gynigir yn gost-effeithiol, yn amserol ac yn effeithlon, a bod data o ddulliau unioni yn cael eu defnyddio i lywio datblygiad polisi'. Rwy'n efelychu'r argymhelliad hwnnw. Er bod agweddau ar gyfiawnder gweinyddiaeth yn rhan o gylchoedd gwaith sawl Pwyllgor yn y Senedd, a dulliau gwahanol o gyfiawnder gweinyddiaeth - gan gynnwys fy swyddfa i - wrth gwrs yn cael eu craffu'n unigol, mae dadl dros un pwyllgor yn goruchwylio'n strategol y system gyfiawnder gweinyddiaeth ehangach, gan nodi meysydd i'w gwella a hyrwyddo dealltwriaeth.

Cod Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddiaeth

Yn ei hymchwil, galwodd Dr Sarah Nason am greu Cod Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol, gan gynnwys deddfwriaeth gynradd ac eilradd a chanllawiau ynghylch, er enghraifft, Archwilio Cymru, OGCC, Ymholiadau, Cofnodion a Gwybodaeth a thribiwnlysoedd Cymru. Bu'n dadlau 'Byddai cod sy'n dwyn ynghyd sefydliadau perthnasol, eu gweithdrefnau, rolau ac i bwy y mae cyrff gonestrwydd o'r fath yn atebol yn help i wella ymwybyddiaeth y cyhoedd, ac mae ganddo'r potensial i bennu ragor o gysondeb mewn swyddogaethau a goruchwyliaeth.' Rwy'n cefnogi'r galwad am fwy o ddealltwriaeth ac ymwybyddiaeth gyhoeddus o'r system cyfiawnder gweinyddiaeth yng Nghymru, a bydden i'n awgrymu bod brîff y Pwyllgor yn ei roi mewn

sefyllfa gyfleus i fwrw ymlaen â phrosiect o'r fath.

Deddf Gweithdrefnau Gweinyddol Cymru

Mae gen i ddiddordeb hefyd yn awgrym Dr Nason bod Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn ystyried yr achos dros ddrafftio yn y dyfodol Deddf Gweithdrefnau Gweinyddol Cymru, i gynnwys cyfres wedi'i chysoni o ddyletswyddau gweithdrefnol ar sail hawliau dynol, lles a chydraddoldeb. Mae'r argymhelliad hwn yn deillio o'r arsylwad bod cyrff cyhoeddus yng Nghymru'n gweithio o fewn fframweithiau dyletswyddau ac egwyddorion hynod gymhleth sy'n llywio eu gweithdrefnau - yn ymwneud â lles, cydraddoldeb ac ystyriaethau economaidd-gymdeithasol. Dylai Deddf o'r fath hefyd wneud trefniadau unioni am fynd yn groes i'w ddarpariaethau yn gyfreithlon. Gallai archwilio potensial pellach ar gyfer Deddf o'r fath a bwrw ymlaen â'i ddatblygiad fod yn faes gwaith defnyddiol i'r Pwyllgor.

I gloi

Hyderaf y bydd fy sylwadau'n ddefnyddiol i chi. Os hoffech drafod unrhyw rai o'm pwyntiau ymhellach, mae croeso i chi gysylltu ag Ania Rolewska, y Pennaeth Polisi (ania.rolewska@ombudsman.wales).

Nick Bennett

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

Rhagfyr 2021