Cynulliad Cenedlaethol Cymru – Pwyllgor Cyllid – 21 Ionawr 2015

Gwelliannau i Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005

1. Cyflwyniad

1.1 Y ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu swyddfa'r Ombwdsmon yw Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005. Ar yr adeg pan y'i rhoddwyd ar waith tybiwyd ei bod yn flaengar iawn o ran deddfwriaeth Ombwdsmyn ac mae'n uchel ei pharch o hyd yn y DU ac yn rhyngwladol[1].

1.2 Yn 2015 bydd y Ddeddf yn ddeng mlwydd oed. Mae deddfwriaeth newydd wedi'i chyflwyno yng Ngweriniaeth Iwerddon ac mewn gwledydd eraill ers 2005, tra fod deddfwriaeth newydd, sydd yn elwa ar y profiad yng Nghymru, ond yn cael ei llunio i'w datblygu ymhellach, yn cael ei chyflwyno yng Ngogledd Iwerddon.

1.3 Hefyd, mae Comisiwn y Gyfraith wedi adolygu'r ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu ombwdsmyn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a Lloegr.[2] Roedd ganddo sylwadau ffafriol am y Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) bresennol ond gwnaeth nifer o argymhellion ar gyfer newid, a chyfeirir at un ohonynt yn adran 2.5.

1.4 Rwyf wedi bod yn fy swydd ers Awst 2014; yn ystod y cyfnod hwnnw rwyf wedi cael cyfle i drafod materion deddfwriaethol â fy nghydweithwyr ym mhob un o awdurdodaethau'r DU.

1.5 Mae'r papur hwn yn amlinellu pum prif faes newid sy'n seiliedig ar brofiadau fy swyddfa, datblygiadau mewn arferion gorau o fannau eraill yn ogystal ag argymhellion Comisiwn y Gyfraith.

1.6 Mae'r papur yn canolbwyntio ar y pum rhan ar wahân hyn yn y gobaith na fydd y newidiadau a awgrymir yn ddadleuol ac y byddant yn cael cefnogaeth eang i gael eu hadolygu a'u gweithredu gan y Cynulliad yn 2015. Mae'r newidiadau a awgrymir yn adlewyrchu ein pedair blaenoriaeth sylfaenol:

- **Paratoi ar gyfer y dyfodol**: bwriedir i'r cynigion sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn parhau i ateb y galw, ond y bydd hefyd yn rhoi sylw i heriau'r dyfodol a fydd yn effeithio ar ddefnyddwyr gwasanaeth mewn cymdeithas sy'n heneiddio lle mae niferoedd uwch o bobl yn agored i broblemau corfforol ac emosiynol.

[1] Ombudsman Legislation – time for a review? Peter Tyndall Mawrth 2013
[2] Law Com No 329 14 July 2011 http://lawcommission.justice.gov.uk/areas/public-services-ombudsmen.htm

- **Cyfiawnder cymdeithasol**: mae'r cynigion yn sicrhau y bydd yn haws i ddinasyddion o gefndiroedd mwy difreintiedig, a all fod yn fwy dibynnol ar wasanaethau cyhoeddus, i wneud cwyn.

- **Canolbwyntio ar y Dinesydd**: bydd y cynigion yn cryfhau llais y dinesydd ac yn sicrhau pan yn bosibl y bydd prosesau'n dilyn y dinesydd yn hytrach na'r sector neu'r seilo.

- **Ysgogi gwelliant mewn delio â chwynion a gwasanaethau cyhoeddus**: bydd y cynigion hyn yn gwneud cyfraniad gwirioneddol at wella gwasanaethau cyhoeddus yn ogystal â chynnig gwerth rhagorol am arian. Gellir cyflawni'r newidiadau drwy gynnal cyllid swyddfa'r Ombwdsmon ar ddim mwy na 0.03% o Gyllideb bloc Cymru.

2. Pum Maes ar gyfer Newid

2.1 Ymchwiliadau o 'mhen a mhastwn fy hun

(a) Yn ddieithriad bron, mae gan ombwdsmyn gwasanaethau cyhoeddus ledled Ewrop, ac yn rhyngwladol hefyd, y pŵer i ymgymryd ag ymchwiliadau 'o'i ben a'i phastwn ei hun'. Mae gan yr Ombwdsmon yng Ngweriniaeth Iwerddon bŵer o'r fath eisoes a bydd yn cael ei gyflwyno yng Ngogledd Iwerddon hefyd cyn hir. Y tu allan i'r DU, dim ond pum aelod o Gyngor Ewrop sydd ag ombwdsmyn sydd heb bwerau 'o'i ben a phastwn ei hun': Gwlad Belg, Lwcsembwrg, Azerbaijan, Kyrgyzstan a Liechtenstein.

(b) Defnyddir y pŵer hwn ar adegau prin i ymchwilio pan fydd problem amlwg ond lle nad oes cwyn wedi'i chyflwyno neu, yn fwy arferol, i ymestyn ymchwiliad i gŵyn i gynnwys cyrff eraill lle'r ymddengys fod y camweinyddu neu'r methant gwasanaeth a nodwyd yn debygol o fod yn systematig ac yn effeithio ar bobl eraill heblaw'r achwynydd.

(c) Ymgymerodd Ombwdsmon Gweriniaeth Iwerddon â phum adolygiad o'i phen a'i phastwn ei hun rhwng 2001 a 2010 ar faterion yn amrywio o gymorthdaliadau mewn cartref gofal nyrsio, ad-daliadau treth i weddwon, costau am gasglu sbwriel a'r hawl i bobl hŷn i gael gofal cartref nyrsio.[3]

(d) Byddai'n bwysig i lunio unrhyw newidiadau mewn ffordd sy'n sicrhau na fyddai'r pŵer yn cael ei ddefnyddio oni bai ei bod yn briodol ac y gellid cyfeirio achosion at reolyddion pan fyddai hynny'n opsiwn mwy addas.

(e) Mae'r pŵer hwn yn debygol o fod yn bwysicach wrth i ni weld effaith cymdeithas sy'n heneiddio gyda dinasyddion mewn sefyllfaoedd bregus naill ai'n analluog neu'n ofni cwyno.

[3] Papur a baratowyd gan Swyddfa Ombwdsmon Gogledd Iwerddon ar Bŵer i Gynnal Ymchwiliad ar ei Liwt ei Hun

2.2 **Mynediad – cwynion llafar**

(a) Mae’r ddeddfwriaeth gyfredol yn ddefnyddiol ar y cyfan i gynnig mynediad at y swyddfa. Ni chodir tâl am ddefnyddio gwasanaeth yr Ombwdsmon ac mae gofyniad ar gyrff o fewn yr awdurdodaeth i roi gwybod i bobl am eu hawl i gwyno wedi sicrhau bod pobl yn gallu cysylltu â’r swyddfa yn ôl yr angen. Mae gofyniad y dylai pob cwyn fod yn ysgrifenedig. Er bod gan yr Ombwdsmon ddisgresiwn i dderbyn cwynion ar ffurf arall os yw hynny’n briodol, rhaid ystyried hyn fesul achos.

(b) Fodd bynnag, o gofio’r newid yn natur cyfathrebu electronig, a’r ystyriaethau cydraddoldeb sylweddol sydd ynghlwm wrth allgau pobl na all ysgrifennu, gan gynnwys, er enghraifft, pobl ag anableddau dysgu, gellid dadlau dros yr angen i foderneiddio’r agwedd hon ar y ddeddfwriaeth fel bod y ddeddfwriaeth yn datgan yn eglur bod modd cyflwyno cwynion ar lafar gyda’r Ombwdsmon yn gorfod cyfiawnhau i gorff sy’n destun ymchwiliad pam ei fod wedi hepgor y gofyniad i gŵyn gael ei chyflwyno’n ysgrifenedig mewn achosion unigol. Ar lefel y DU, mae 94% o’r boblogaeth yn cyrraedd lefel llythrennedd 1 neu uwch, yng Nghymru dim ond 87% sy’n cyrraedd y lefel hon. Ni ddylai mynediad i bobl nad ydynt yn gallu ysgrifennu fod yn ddewisol. Dylent gael yr un mynediad ag unrhyw ddefnyddwyr gwasanaeth eraill yng Nghymru. Yn Lloegr cafodd deddfwriaeth ei diwygio’n ddiweddar ar gyfer yr Ombwdsmon Llywodraeth Leol. Mae perygl bod yr angen yn fwy yng Nghymru ond ein bod yn llusgo ar ôl yn hyn o beth.

2.3 **Awdurdod Safonau Cwynion**

(a) Yng Nghymru, rydym wedi datblygu polisi cwyno enghreifftiol i helpu i sicrhau cysondeb rhwng darparwyr gwasanaethau cyhoeddus. Mae’r defnydd sydd wedi’i wneud ohono wedi bod yn anghyson, ond mae’n gwella. Mae’r penderfyniad i’w fabwysiadu’n un gwirfoddol, ond mae cyrff yn cael eu hannog yn gryf i’w ddefnyddio. Mewn theori, yn dilyn y newidiadau diweddar i’r drefn gwyno statudol ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol, dylai pob gwasanaeth cyhoeddus sydd wedi’i ddatganoli i Gymru fod yn gweithredu gweithdrefn gwyno dau gam syml. Fodd bynnag, mae problem wrth geisio ei gweithredu. Rwyf yn ymwybodol o’r drefn yn yr Alban lle, ychydig flynyddoedd yn ôl, rhoddwyd rôl Awdurdod Safonau Cwynion i Ombwdsmon yr Alban. Gwn fod Ombwdsmon yr Alban yn credu bod y trefniadau hyn wedi bod yn arbennig o effeithiol drwy ei alluogi i fynd i’r afael â phroblemau o ran safonau delio â chwynion o fewn cyrff yn ei awdurdodaeth. Credaf fod achos dros fabwysiadu dull o’r fath yng Nghymru fel y bydd gan unrhyw arweiniad a roddaf i gyrff ar ddelio â chwynion rym statudol fel y gallaf helpu i wella sut yr ymdrinnir â chwynion yn y sector cyhoeddus.

2.4 **Ymestyn a diwygio awdurdodaeth – Gofal Iechyd**

(a) Gyda chymdeithas yn heneiddio mae integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol yn elfen bwysig o bolisi cyhoeddus. Yn ddiweddar cafodd fy awdurdodaeth ei hymestyn i gynnwys gofal cymdeithasol sy’n cael ei hunan gyllido a gofal hosbis; fodd bynnag, ni allaf ymchwilio i ofal iechyd preifat, oni bai ei fod wedi’i gomisiynu gan y GIG.

(b) Yn ddiweddar bu achos na allwn ei ddatrys lle'r oedd claf wedi cael ei drin gan y GIG, yna'n breifat (wedi'i hunan gyllido) ac yna eto gan y GIG. Yn anffodus bu farw'r claf. Ni allaf ymchwilio i ofal iechyd sy'n cael ei ariannu'n breifat. Yn amlwg, mae angen diwygio deddfwriaeth lle mae claf yn dewis cael ei drin yn y sectorau cyhoeddus a phreifat fel y bydd y drefn gwyno'n dilyn y dinesydd ac nid y sector[4]. Argymhellwyd y dylai awdurdodaeth yr Ombwdsmon Seneddol a Gwasanaeth Iechyd gael ei ymestyn i gynnwys y sector gofal iechyd preifat yn ei gyfanrwydd.[5]

(c) Mae cynnwys darparwyr sector preifat yn codi cwestiynau sy'n ymwneud ag ariannu trefniadau i ddelio â chwynion a hefyd â chydymffurfiaeth. Er bod ymchwiliadau i gwynion am ofal cymdeithasol preifat yn cael eu hariannu drwy'r arian cyhoeddus a gaf drwy'r Cynulliad Cenedlaethol, gellid tybio bod angen ystyried trefniadau gwahanol pe bai darparwyr gofal iechyd preifat hefyd yn dod o fewn yr awdurdodaeth.

(d) Mae cynlluniau ombwdsmyn y sector preifat fel arfer yn cael eu hariannu gan y cyrff sydd o fewn eu hawdurdodaeth. Mae hyn fel arfer yn cael ei ategu gan statud. Gall y dull ariannu fod ar ffurf ardoll flynyddol, neu'n seiliedig ar godi tâl fesul achos, neu'n aml yn gyfuniad o'r ddau.

(e) Mae hyn yn golygu nad yw'r gost yn cael ei hysgwyddo gan y coffrau cyhoeddus ac mae hefyd yn gweithredu'r egwyddor mai'r "llygrwr sy'n talu", gan roi cymhelliad i ddarparwyr i osgoi gwneud camgymeriadau a datrys cwynion fel ffordd o osgoi'r costau. Mae dadl gref yma eto dros sicrhau bod hyn yn wir yn achos unrhyw ddarparwr preifat o fewn awdurdodaeth y swyddfa. Mae'r model cyllido hybrid hwn eisoes yn cael ei ddefnyddio gan swyddfa Ombwdsmon New South Wales, er enghraifft.[6] Fodd bynnag, fel y nododd Lesley Griffiths fel Gweinidog Llywodraeth Leol: "Byddai'r awgrym o ardoll, er enghraifft, yn gryn her i'w weithredu".[7] Byddai cyflwyno system o'r fath yn amlwg yn ddewis polisi i'r Pwyllgor.

(f) Os yw cyrff o fewn yr awdurdodaeth yn gyrff cyhoeddus, mae'r pwerau presennol i wneud argymhellion yn gweithio'n dda ac nid oes angen amlwg am newid. Hyd yma, nid oes dim un darparwr gwasanaeth cyhoeddus wedi gwrthod gweithredu argymhelliad. Fodd bynnag, lle mae cyrff preifat o fewn yr awdurdodaeth, fel yn achos darparwyr gofal cymdeithasol yn awr, ni ellir defnyddio'r broses ddemocrataidd yn yr un modd a gall fod yn anos i sicrhau cydymffurfiaeth. Mae gan gynlluniau ombwdsmyn sector preifat bwerau rhwymo fel arfer a byddai'n fuddiol i ystyried cynnwys y ddarpariaeth hon yn achos darparwyr preifat yn unig yn y dyfodol.

[4] Gyda Deddf Cymru 2014 wedi cael Cydsyniad Brenhinol rwyf yn ymwybodol efallai y bydd angen diwygio Atodlen 3 Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005 i roi awdurdodaeth i mi i ystyried cwynion yn erbyn yr Awdurdod Refeniw Cymru newydd.

[5] Adolygiad yr Adran Iechyd i Reoliadau Ymyriadau Cosmetig.https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192028/Review_of_the_Regulation_of_Cosmetic_Interventions.pdf

[6] Ombudsman Legislation – time for a review? Peter Tyndall Mawrth 2013

[7] Llythyr oddi wrth Lesley Griffiths AC at Christine Chapman Cadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

(g) Mae anghysonder hefyd yn y ddeddfwriaeth bresennol wrth ystyried a yw darparwyr gwasanaeth iechyd teulu unigol (e.e. meddygon teulu neu ddeintyddion, yn hytrach na meddygfa neu bractis) o fewn awdurdodaeth. Mae hyn yn cael yr effaith anffodus o bersonoli cwynion yn y sector hwn, ond mewn mannau eraill, y darparwr sector cyhoeddus, yn hytrach nag unigolyn, sydd o fewn awdurdodaeth. Byddai unrhyw newid yn golygu y byddwn yn enwi'r practis neu'r feddygfa berthnasol mewn unrhyw adroddiad yn hytrach nag unrhyw ymarferydd unigol. Gall hyn fod yn annheg hefyd os yw'r ymarferydd sy'n gyfrifol am unrhyw fethiant mewn gwasanaeth wedi symud o'r practis neu feddygfa dan sylw ers y digwyddiad honedig. Fodd bynnag, mae gennyf eisoes y pŵer i enwi unrhyw unigolyn (heblaw'r awdurdod rhestredig sy'n destun ymchwiliad) os, ar ôl ystyried buddiannau'r unigolyn sydd wedi dioddef mewn unrhyw gŵyn neu unrhyw unigolyn arall a dybiaf sy'n briodol ac y credaf ei bod er lles y cyhoedd i wneud hynny.

2.5 **Cysylltiadau â'r llysoedd**

(a) Mae Comisiwn y Gyfraith wedi nodi nifer o feysydd lle byddai newidiadau yn y ddeddfwriaeth yn ddymunol. Ar hyn o bryd mae cyfyngiad statudol sy'n atal Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru rhag ystyried cwyn lle gallai'r achos gael ei ystyried gan y llysoedd. Fodd bynnag, mae disgresiwn i ddiddymu'r gofyniad hwn. Mae Comisiwn y Gyfraith o'r farn y dylid diddymu'r gwaharddiad hwn yn gyfan gwbl, fel y gall achwynwyr ddewis pa un yw'r opsiwn mwyaf priodol ar eu cyfer.

(b) Hefyd, nid oes darpariaeth ar hyn o bryd i ganiatáu i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ystyried cwyn pan fydd barnwr yn penderfynu mai dyna fyddai'r ffordd orau o ddatrys y mater. Byddai newid y gyfraith i ganiatáu'r Llys Gweinyddol i "atal" achosion ac i'w cyfeirio at yr Ombwdsmon yn datrys y mater hwn, ond mae Comisiwn y Gyfraith yn argymell y dylai'r disgresiwn o ran ymchwilio neu beidio aros gyda'r Ombwdsmon fel sy'n digwydd ar hyn o bryd.

(c) Yn olaf, mae Comisiwn y Gyfraith wedi awgrymu y dylai Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru allu cyfeirio achos i'r llys i gael penderfyniad ar bwynt cyfreithiol a allai fel arall atal neu rwystro ymchwiliad yn ogystal â chael eglurder os oes amheuaeth a yw mater o fewn awdurdodaeth.

(d) Mae'r mater olaf hwn yn amlwg yn effeithio ar system y llysoedd yng Nghymru a Lloegr a gofynnir am gyngor i ystyried a allai'r newid olaf hwn ddod o fewn cymalau Deddf adolygedig Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru.

3. Cost Newid

3.1 **Ymchwiliadau o 'mhen a mhastwn fy hun**

- Dau swyddog ymchwilio llawn amser – £80k-£100k, gan gynnwys argostau.

3.2 **Mynediad – cwynion llafar**

- Dim cost.

3.3 **Awdurdod Safonau Cwynion**

- Dau swyddog ymchwilio llawn amser – £80k-£100k, gan gynnwys argostau.

3.4 **Ymestyn a diwygio Awdurdodaeth – Gofal Iechyd**

- Yn ddibynnol ar ddull cyllido cyhoeddus neu breifat – darpariaeth £0k- £40k-£50k (yn ddibynnol ar y dewis polisi parthed ardoll).

3.5 **Cysylltiadau â'r llysoedd**

- £20k Cyfeiriadau o/i lysoedd.

3.6 **Cyfanswm costau:** £180k- £270k y flwyddyn.

4. Y Ddadl dros Newid

4.1 Wrth ystyried y ddadl dros newid, rwyf wedi bod yn awyddus i ganolbwyntio ar:

- yr angen i baratoi'r ddeddfwriaeth a'r sefydliad ar gyfer y dyfodol
- gwella cyfiawnder cymdeithasol a gwneud yn siŵr bod lleisiau achwynwyr o gefndiroedd mwy difreintiedig yn cael eu clywed
- gwneud yn siŵr bod gwaith yr Ombwdsmon yn Canolbwyntio ar y Dinesydd, yn hytrach na chael ei gyfyngu i sectorau neu seilos unigol
- hybu gwelliannau mewn gwasanaethau cyhoeddus ac wrth ddelio â chwynion
- fforddiadwyedd a gwerth am arian.

4.2 Credaf fod y newidiadau a awgrymir yn rhoi sylw i'r blaenoriaethau hyn, a gobeithiaf y byddant yn denu cefnogaeth eang.

Nick Bennett
Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Ionawr 2015

****