

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road

Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ

Ffôn / Tel: 029 20 320500

info@audit.wales / post@archwilio.cymru

www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Dyddiad: 4 Rhagfyr 2017
Ein cyf: HVT2773/SD
Tudalen: 1 o 7

Mr John Griffiths, AC
Cadeirydd, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Annwyl John,

Cam 1 Ystyried Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru)

Diolch i chi am eich gwahoddiad i gyfrannu i'ch ystyriaeth o Fil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru). Mae'n ddrwg gennyf na allaf fod yn bresennol yn y Pwyllgor ar 13 Rhagfyr 2017. Mae'n dda gennyf, fodd bynnag, allu trefnu i Kevin Thomas (Cyfarwyddwr Gwasanaethau Corfforaethol Swyddfa Archwilio Cymru (SAC)) a Martin Peters (Pennaeth y Gyfraith a Moeseg SAC) roi tystiolaeth ar fy rhan. Rwyf hefyd yn cyflwyno'r dystiolaeth ysgrifenedig ganlynol. Mae peth o'r deunydd isod yn ailadrodd y pwyntiau a wneuthum mewn ymateb i ymchwiliad Pwyllgor Cyllid y Pedwerydd Cynulliad i ystyriaeth o bwerau Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (OGCC), y Bil drafft a baratowyd gan y Pwyllgor Cyllid tua diwedd 2016 ac, yn fwyaf diweddar, ynghylch y Bil presennol, yn fy llythyr dyddiedig 16 Hydref 2017 at Gadeirydd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad presennol.

Egwyddorion cyffredinol y Bil a'r angen am ddeddfwriaeth i gyflawni'r bwriad polisi sydd wedi ei ddatgan

1. Fel yr wyf yn deall, mae'r brif egwyddor gyffredinol sydd wrth wraidd y Bil wedi ei hegluro ym mharagraff 3.27 o'r Memorandwm Esboniadol, sef sicrhau bod pwerau'r OGCC yn adlewyrchu arfer gorau. Ystyriaeth fod hon yn egwyddor gyffredinol gadarn.
2. Ar y cyfan, mae'r pedwar prif estyniad o bwerau'r Ombwdsmon (fel y'u rhestrwyd ym mharagraff 5.2 o'r Memorandwm Esboniadol) yn ymddangos yn cyd-fynd â'r egwyddor arfer gorau am y rhesymau a eglurwyd yn fy nghyflwyniad i'r Pwyllgor Cyllid ar 19 Chwefror 2015. I grynhoi yn fyr, rwyf yn ystyried:
 - i. y dylai ymchwiliadau ar ei liwt ei hun ei gwneud yn bosibl mynd i'r afael â phroblemau systemig ehangach mewn ffordd gydlynol;

- ii. efallai y bydd manteision gwirioneddol yn deillio i bobl sy'n agored i niwed o'i gwneud yn haws cyflwyno cwynion ar lafar;
 - iii. ei bod yn werth ystyried gofal iechyd yn gydlynol pan fo'r mater yn cynnwys gofal a gafwyd yn breifat a gofal a ddarparwyd yn gyhoeddus;
 - iv. bod lle i wneud gwelliannau mewn ymarfer a gwneud arbedion drwy fodelau o weithdrefnau ymdrin â chwynion a chanllawiau ar draws cyrff cyhoeddus.
3. Er bod gennyf rai amheuon ynghylch gwir angen am newid deddfwriaethol o ran cwynion llafar, rwyf yn gweld y ddarpariaeth newydd yn hyrwyddo'r polisi. Gyda golwg ar y tri maes arall, ymddengys i mi fod angen deddfwriaeth i gwrdd ag amcanion y polisi.
 4. Yn ychwanegol at y pedwar maes newydd o ddarpariaeth, mae'r Bil hefyd yn adran 66 yn cynnwys gofyniad newydd i'r Ombwdsmon, lle mae ef neu hi yn ystyried hynny'n briodol, ymgynghori â'r Archwilydd Cyffredinol ynghylch ymchwiliadau arfaethedig yr Ombwdsmon. Credaf fod y ddarpariaeth hon yn briodol, yn enwedig fel dull o sicrhau nad yw ymchwiliadau yn gorgyffwrdd mewn ffordd anefnyddiol ag archwiliadau'r Archwilydd Cyffredinol ac i'r gwrthwyneb.
 5. Rwyf yn meddwl hefyd bod y pŵer newydd yn adran 67 i'r Ombwdsmon a'r Archwilydd Cyffredinol gydweithio gyda'i gilydd ac i ymgymryd ag ymchwiliadau ar y cyd yn briodol ar y cyfan. Rwyf yn ystyried, serch hynny, y dylid amddiffyn yr Archwilydd Cyffredinol yn glir rhag achosion o ddifenwi gyda golwg ar gyfathrebiadau ac adroddiadau ymchwiliad ar y cyd, a chredaf y gellid ymdrin â hyn drwy ddiwygio adran 70 er mwyn ymestyn ei hamddiffyniad i gynnwys yr Archwilydd Cyffredinol o ran ymchwiliadau ar y cyd.
 6. Efallai y dylwn nodi nad yw paragraff 12.39 o'r Memorandwm Esboniadol yn hollol gywir wrth ddatgan bod y Bil yn ei gwneud *yn ofynnol* i'r Ombwdsmon a'r Archwilydd Cyffredinol gydweithio. Er nad yw hyn yn broblem o ran y Bil ei hun, byddai'n fwy cywir i ddweud bod y Bil yn galluogi'r Ombwdsmon a'r Archwilydd Cyffredinol i gynnal ymchwiliadau ar y cyd - mae grymuso o'r fath yn fwy priodol na gofyniad.

Rhwysrau posibl i weithredu darpariaethau'r Bil ac a yw'r Bil yn eu cymryd i ystyriaeth neu beidio

7. Mae adran 68 yn gwahardd datgelu gwybodaeth sy'n cynnwys, ymhlith pethau eraill, wybodaeth a roddwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol wrth gydweithredu dan adran 67. Rwyf yn deall mai estyniad yw'r gwaharddiad yn ei hanfod ar y gwaharddiad presennol, sydd wedi ei gynnwys yn adran 34X o Ddeddf 2005. Nid yw estyniad o'r fath, fodd bynnag, yn ystyried yn ddigonol ystod lawn swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol, nad ydynt wedi eu cyfyngu i

archwiliadau. Byddai'n gymorth felly pe câi adran 68 ei diwygio i sicrhau nad yw hyn yn cyfyngu ar yr Archwilydd Cyffredinol wrth ddatgelu gwybodaeth a roddir gan yr Archwilydd Cyffredinol dan adran 67 lle mae datgeliad o'r fath yn rhan o waith yr Archwilydd Cyffredinol wrth arfer unrhyw rai o'i swyddogaethau.

8. Dylwn efallai grybwyll bod "ymchwiliad" yn eithriad i'r gwaharddiad yn adran 68(2)(b), ac o dan ddarpariaethau dehongli'r Bil (adran 76—gweler yn benodol linellau 1 i 5 ar dudalen 51) byddai hyn i'w weld yn cynnwys archwiliad gan yr Archwilydd Cyffredinol. Fodd bynnag, mae rhai o swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol, megis y grym i roi hysbysiadau cynghori o dan adran 33 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004, yn dal fel pe baent yn cael eu dal gan y gwaharddiad. (Cyhoeddir hysbysiadau cynghori gan yr Archwilydd Cyffredinol pan fydd yn ymddangos iddo fod corff llywodraeth leol yn cychwyn ar wariant anghyfreithlon. Nid archwiliadau yw hysbysiadau o'r fath ac nid ydynt i'w gweld yn syrthio o fewn diffiniad o "ymchwiliad"). Gallai adran 68, fel y mae wedi ei drafftio ar hyn o bryd, felly annog rhai i beidio â chydweithredu dan adran 67, ac mae hyn yn rhwystr posibl rhag gweithredu'r Bil yn llwyddiannus.

Priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth

9. Ystyriaf fod y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth yn briodol. Gydag adran 75 (cychwyn) yn eithriad priodol, mae'r holl bwerau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Dylai hyn fod o gymorth i sicrhau bod yr is-ddeddfwriaeth yn derbyn ystyriaeth addas gan y Cynulliad. Yn yr un modd, mae'r gofyniad i Weinidogion Cymru ymgynghori â'r Ombwdsmon gyda golwg ar ddeddfwriaeth eilaidd ynghylch, er enghraifft, meini prawf ar gyfer ymchwiliadau ar ei liwt ei hun, hefyd yn ymddangos yn briodol.

Goblygiadau ariannol y Bil

Cost a budd

10. Mae'n ymddangos bod goblygiadau ariannol y Bil wedi cael eu hystyried yn ofalus, a chredaf fod y costau a nodwyd yn y Memorandwm Esboniadol ar y cyfan yn realistig. Rwyf yn meddwl, serch hynny, bod y niferoedd o gwynion llafar ac ymchwiliadau a ddisgwyllir yn ymddangos braidd yn isel (paragraff 11.36 o'r Memorandwm) yn dibynnu ar faint o gyhoeddusrwydd a gaiff y ffaith fod cwynion llafar yn cael eu derbyn.
11. Er bod tabl cryno wedi ei roi ar dudalen 45, credaf y gallai'r crynodeb o oblygiadau'r Bil fod yn gliriach. Fel gyda llawer o Filiau, caiff y costau a'r arbedion (neu osgoi costau) eu crynhoi mewn cyfanswm dros bum mlynedd. Rhoddir y rhesymeg dros hynny ym mharagraff 11.24 o'r Memorandwm Esboniadol: “[cost] estimates can be calculated for this period with reasonable certainty.” Dywed paragraff 11.24 hefyd (heb fod yn afresymol yn fy marn i), “the Ombudsman

expects a 'steady state' will be reached on costs and benefits relating to the new powers after three years" ac y bydd "ongoing (or recurrent) costs will continue beyond the five year period." Rwyf yn meddwl y byddai wedi bod yn briodol gwneud y datganiadau allweddol hyn yn amlwg yn y crynodeb ar dudalen 45.

12. Nid yw'n glir i mi pam y mae amcangyfrifon yr arbedion yn seiliedig ar yr amcangyfrifon uwch o dwf beichiau achosion (yr arbedion fydd yn cronni o lefel uwch o osgoi costau), tra y rhoddir yr amcangyfrifon o'r costau fel amrediad. Efallai fy mod wedi camddehongli'r cyflwyniad, ond mae'n fy nharo i y byddai wedi bod yn briodol bod wedi rhoi ffigur osgoi costau hefyd yn seiliedig ar y rhagfynegiad twf beichiau achosion is o 5 y cant.
13. Credaf hefyd y dylai'r Memorandwm Esboniadol fod yn fwy eglur ynghylch lefel yr ansicrwydd ynglŷn ag arbedion. Mae'r Memorandwm yn cyfeirio at adroddiad y Distain a'r Archwilydd Cyffredinol, *Department of Work and Pensions: Handling Customer Complaints*, sy'n dangos y gall arbedion sylweddol fod yn bosibl drwy ymdrin â chwynion yn well. Fodd bynnag, byddwn yn awgrymu bod rhagfynegi arbedion o'r fath yn dueddol i fod yn ansicr iawn, ac nid wyf yn meddwl bod yr ansicrwydd hwnnw yn cael ei gydnabod yn ddigonol yn y Memorandwm.

Cronfa Gyfunol Cymru

14. Dywed Atodiad B y Memorandwm Esboniadol (gweler tudalen 144) nad yw'r Bil yn achosi gwariant i Gronfa Gyfunol Cymru (WCF). Nid yw hynny'n gywir. Yn wir, mae paragraffau 9 a 10 o Atodlen 1 i'r Bil yn cynnwys darpariaethau ar gyfer costau uniongyrchol i WCF. Felly, o dan Orchymyn Sefydlog 26.6(xi), dylai'r Memorandwm Esboniadol ymgorffori adroddiad gan yr Archwilydd Cyffredinol yn egluro ei farn ef neu hi p'un a yw'r costau hynny yn briodol neu beidio.
15. Fel yr esboniais yn fy llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid ar 16 Hydref 2017, ymddengys bod yr esgeulustod hwn yn codi o gamddehongliad o'm llythyr at Gadeirydd Pwyllgor Cyllid y Pedwerydd Cynulliad, Jocelyn Davies AC, ar 19 Chwefror 2015, oedd yn egluro nad oedd y cynigion, oedd wedi cael eu rhoi gerbron gan yr Ombwdsmon ar y pryd, yn ymddangos yn debygol o fod angen darpariaethau costau uniongyrchol. Dywed Paragraff 7.3 y Memorandwm, "in line with the advice, this Explanatory Memorandum does not include a report of the Auditor General".
16. Mae'r Memorandwm yn colli'r pwynt braidd. Er fy mod efallai wedi rhoi barn nad oedd cynigion yr Ombwdsmon (oedd yn gynharach na'r Bil drafft) yn edrych yn debygol o fod angen darpariaethau costau uniongyrchol, nid yw hynny yr un peth â dweud nad oedd angen adroddiad ar unrhyw ddarpariaethau uniongyrchol oedd wedi eu cynnwys mewn Bil.

17. Rwyf yn hapus, fodd bynnag, i adrodd, ar ôl ystyried y Bil, fy mod o'r farn fod y darpariaethau costau uniongyrchol ym mharagraffau 9 a 10 o Atodlen 1 i'r Bil yn briodol. Mae paragraff 9 yn darparu ar gyfer codi tâl ar y WCF am gyflog a phensiwn yr Ombwdsmon. Mae hyn yn parhau'r mesur sydd wedi ei hen sefydlu i ddiogelu annibyniaeth deiliad y swydd drwy ei gwneud yn bosibl codi tâl am gydnabyddiaeth i ddeiliad y swydd ar y WCF, yn hytrach na'i wneud yn destun cymeradwyaeth flynyddol drwy gynnig cyllideb yn y Cynulliad. Mae paragraff 10 i bob pwrpas yn indemnio'r Ombwdsmon a'i staff ef neu hi a'i gontractwyr o ran torri dyletswydd. Mae hwn yn hen ddull cost-ffeithiol a phriodol o ddarparu yswiriant indemnïad proffesiynol.
18. Rwyf yn hapus i baragraff 17 uchod gael ei ymgorffori mewn Memorandwm Esboniadol diwygiedig er mwyn ei gwneud yn bosibl cwrdd â gofyniad Gorchymyn Sefydlog 26.6(xi).
19. Er bod darpariaethau costau uniongyrchol paragraff 9 o atodlen 1 i'r Bil yn briodol, dangosodd profiad y byddai o gymorth pe bai darpariaeth ddi-feth yn cyd-fynd â'r rhain. Byddai hynny'n atal codi cost dechnegol anghyfreithlon ar y WCF pe bai rhyw amryfusedd gweinyddol neu wallau yn digwydd wrth wneud trefniadau cyflog. Gallai gwall o'r fath achosi swm sylweddol o waith i Lywodraeth Cymru a staff Swyddfa Archwilio Cymru i ddim budd. Awgrymaf ddarpariaeth ychwanegol ym mharagraff 9 ar hyd y llinellau canlynol:

I ddibenion bod symiau yn cael eu codi ar Gronfa Gyfunol Cymru, ac yn cael eu talu allan ohoni, nid effeithir ar ddilysrwydd taliadau o'r fath gan unrhyw ddiffyg yn nhelerau penodi'r Ombwdsmon.

Darpariaethau archwilio

20. Er eu bod yn syrthio'n fyr o arfer gorau, mae'r darpariaethau ar gyfer archwilio cyfrifon yr Ombwdsmon ym mharagraff 17 o Atodlen 1 i'r Bil yn ymarferol ar y cyfan. Er mwyn cwrdd ag arfer gorau dylid diwygio'r Bil fel bod gofyn i'r Archwilydd Cyffredinol, wrth archwilio'r cyfrifon, fod yn fodlon bod yr Ombwdsmon wedi gwneud trefniadau ar gyfer sicrhau darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd. Byddai hyn yn dod â'r darpariaethau i fyny i safon darpariaethau archwilio'r GIG a llywodraeth leol (gweler adran 17(2)(d) ac adran 61(3)(b) o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004).
21. Byddai'n gymorth hefyd pe gellid dileu'r llinell derfyn o bedwar mis ym mharagraff 17(2)(b). Nid yw llinell derfyn o'r fath yn cyflawni unrhyw bwrpas defnyddiol ac mae mewn perygl o achosi dryswch os oes problemau sylweddol gyda'r cyfrifon. Digwyddodd esiampl o'r problemau sy'n codi o linell derfyn o'r fath gyda chyfrifon Cyfoeth Naturiol Cymru (CNC) am 2016-17, lle roedd y llinell derfyn, oherwydd problemau rheoleidd-dra, yn gwrthdaro yn erbyn gofynion cyfiawnder naturiol. Yn

- ogystal â Chyfoeth Naturiol Cymru ei hun, roedd angen i mi roi cyfle i gwmnïau oedd â chontractau gyda Chyfoeth Naturiol Cymru wneud sylwadau.
22. Byddai diwygiad o'r fath hefyd yn gwneud y darpariaethau cyfrifo yn debycach i gyfrifon llywodraeth leol a rhai cyrff eraill, megis Cyngor Gofal Cymru. Dewis arall fyddai peidio â gwneud y llinell derfyn yn berthnasol ond ar yr amod ei bod yn cwrdd â gofynion y Cod Ymarfer Archwilio a gyhoeddwyd dan adran 10 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 (mae'r Cod yn adlewyrchu gofynion cyfiawnder naturiol), neu ei gwneud yn hawdd ei newid drwy orchymyn, er ei bod yn anodd gweld sut y gallai hynny fod yn ymarferol.
23. Mater arall sy'n ymwneud ag archwilio, ac y mae profiad wedi dangos sydd braidd yn broblemus, yw'r ddarpariaeth ar gyfer adroddiadau blynyddol ym mharagraff 14 o Atodlen 1. Y broblem yw nad yw'r ddarpariaeth hon wedi ei chydgyssylltu â'r darpariaethau cyfrifon blynyddol. Mae'n arferiad normal a synhwyrol i'r Ombwdsmon, fel y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus, gynhyrchu un "adroddiad blynyddol a chyfrifon", yn hytrach nag adroddiad blynyddol ar gyflawni swyddogaethau ac adroddiad blynyddol arall gyda chyfrifon. Mae Llawlyfr Adrodd Ariannol y Trysorlys (y FReM) yn ei gwneud yn ofynnol i'r Ombwdsmon (a chyrrff cyhoeddus eraill) ddarparu adroddiad blynyddol am eu gweithgareddau i gyd-fynd â'r cyfrifon, ac mae safonau proffesiynol yn ei gwneud yn ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol (ac archwilwyr eraill) ystyried a yw'r adroddiad blynyddol yn gyson â'r cyfrifon.
24. Er ei fod yn arferiad normal a synhwyrol i gynhyrchu un adroddiad blynyddol, mae paragraff 14(3) a pharagraff 17(2) hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i adroddiadau gael eu rhoi gerbron y Cynulliad. Fodd bynnag, yn achos paragraff 14(3), yr Ombwdsmon sydd i fod i osod yr adroddiad gerbron, ac yn achos paragraff 17(2), yr Archwilydd Cyffredinol sydd i osod copi ardystiedig o'r cyfrifon gerbron, ynghyd ag adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol amdanynt (sy'n cynnwys ystyried yr adroddiad blynyddol). Mae'r gofyniad hwn, sydd o ran ei effaith yn dyblygu'r angen i osod gerbron, yn drefniant blêr, a byddai o gymorth pe bai paragraff 14 yn gallu darparu i'r adroddiad blynyddol ar swyddogaethau gael ei gynnwys yn nogfen yr adroddiad blynyddol gyda'r cyfrifon, ac y gallai'r Archwilydd Cyffredinol wedyn osod y ddogfen honno gerbron.
25. Er mai ailadrodd paragraff 14 o atodlen 1 i Ddeddf 2005 y mae paragraff 14, byddai'n briodol cymryd y cyfle i fynd i'r afael â'r broblem.
26. Yn olaf, gyda golwg ar ddarpariaethau archwilio, sylwaf fod paragraff 14.18 o'r Memorandwm Esboniadol yn crybwyll y gellid defnyddio archwiliadau Archwilydd Cyffredinol Cymru, i ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd defnydd yr Ombwdsmon o adnoddau, fel rhan o'r adolygiad yn dilyn gweithredu'r Bil. Er fy mod yn ystyried y gallai cynnal archwiliad, er mwyn cynorthwyo i hysbysu adolygiad y Cynulliad yn dilyn gweithredu (adran 72), fod yn ddefnyddiol iawn ac

yn ymarferiad diddorol, dylwn nodi na allaf rwymo fy olynydd i gynnal archwiliad o'r fath.

Canlyniadau anfwriadol y Bil

27. Mae Atodlen 3 i'r Bil yn rhestru "Swyddfa Archwilio Cymru", ac felly yn ei gwneud yn gorff a allai fod yn ddarostyngedig i ymchwiliadau'r Ombwdsmon. Fel yr eglurais yn fy llythyr at y Llywydd ar 8 Mehefin 2016, roeddwn wedi trafod a chytuno gyda'r Ombwdsmon o'r blaen fod hyn mewn perygl o greu dryswch fyddai'n difa amser ac yn achosi rhwystredigaeth, a fyddai mi gredaf yn ganlyniad anfwriadol. Mae llawer o bobl yn cymysgu Swyddfa Archwilio Cymru gyda'r Archwilydd Cyffredinol ac yn gwneud y camgymeriad o feddwl bod SAC yn cynnal archwiliadau ond, mewn gwirionedd, mae prif swyddogaethau SAC wedi eu cyfyngu i ddarparu adnoddau a monitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol. Y perygl o gynnwys Swyddfa Archwilio Cymru o fewn maes gorchwyl yr Ombwdsmon fyddai peri i unigolion, a hoffai i'r Archwilydd Cyffredinol gyrraedd barn archwilio wahanol, dybio bod yr Ombwdsmon yn cynnig cyfrwng i farn o'r fath gael ei hadolygu.

28. Yn wir, gan nad yw swyddogaethau Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnwys darparu gwasanaethau i unigolion (ar wahân i'r Archwilydd Cyffredinol) mae'r Ombwdsmon a minnau yn teimlo ei bod yn anodd gweld sut y gellid byth gyflwyno achos i'r Ombwdsmon fyddai'n galw'n gyfreithlon am adolygu gweithredoedd Swyddfa Archwilio Cymru. Byddai'n gymorth felly pe gellid cyflwyno gwelliant i ddileu Swyddfa Archwilio Cymru o Atodlen 3. Deallaf y bydd yr Ombwdsmon yn ysgrifennu at y Pwyllgor i'r un perwyl.

Gobeithiaf fod yr uchod o gymorth.

Yn gywir



HUW VAUGHAN THOMAS
Archwilydd Cyffredinol Cymru

cc: Nick Bennett, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru