Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau

7 Rhagfyr 2017

Tystiolaeth i gefnogi Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru)

1. Cyflwyniad

1.1 Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005 (Deddf OGCC) 2005) ydy'r ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu fy swyddfa. Yng nghyd-destun deddfwriaeth ombwdsmon[1] roedd y Ddeddf hon ar flaen y gad pan ddaeth i rym ac mae'n dal yn uchel ei pharch yn y DU ac yn rhyngwladol[2].

1.2 Rwyf yn falch bod Pwyllgor Cyllid y Cynulliad wedi cyflwyno Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) a bod y Bil hefyd wedi cynnig pwerau newydd sy'n ychwanegol at fy mhwerau presennol (fel sydd yn Neddf 2005).

1.3 Mae'r newidiadau fel sydd wedi'u nodi yn y papur hwn, ac fel sydd wedi'u cynnwys yn y Bil, yn adlewyrchu pedair blaenoriaeth sylfaenol:

a) **Bod yn addas ar gyfer y dyfodol**: bwriad y cynigion ydy sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn dal yn addas i'r diben, ond ei bod hefyd yn mynd i'r afael â sialensiau'r dyfodol a fydd yn effeithio ar ddefnyddwyr gwasanaeth mewn cymdeithas sy'n mynd yn hŷn a lle bydd mwy a mwy o bobl yn agored i niwed yn gorfforol ac yn emosiynol.

b) **Cyfiawnder cymdeithasol**: mae'r cynigion yn ceisio gwneud y broses o gwyno yn haws i ddinasyddion o gefndiroedd amddifad, sydd efallai'n dibynnu'n fwy ar wasanaethau cyhoeddus.

c) **Canolbwyntio ar y Dinesydd**: byddai'r cynigion yn cryfhau llais dinasyddion ac yn sicrhau bod prosesau, lle bynnag y bo modd, yn dilyn y dinesydd yn hytrach na'r sector neu'r seilo.

d) **Sbarduno gwelliannau o ran delio â chwynion a gwasanaethau cyhoeddus**: bydd y cynigion hyn yn gyfraniad go iawn at wella a diwygio gwasanaethau cyhoeddus ar yr un pryd â chynnig gwerth ardderchog am arian. Mae modd cyflawni'r newidiadau ar yr un pryd â chynnal cyllideb Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru sy'n ddim mwy na 0.03% o Gyllideb Bloc Cymru.

[1] Ombudsman Legislation – time for a review? Peter Tyndall, Mawrth 2013
[2] Comisiwn y Gyfraith: Public Services Ombudsman – Gorffennaf 2011

2. Meysydd newid

2.1 Ymchwiliadau ar fyLiwt fy Hun

a) Yn ddieithriad bron, mae gan gynlluniau Ombwdsmon gwasanaethau cyhoeddus ar draws Ewrop, ac yn rhyngwladol, bwerau ar ei liwt ei hun. Mae hyn yn golygu bod modd iddyn nhw ymchwilio i faes sy’n peri pryder heb orfod cael cwyn am yr holl agweddau yr ymchwilir iddyn nhw yn gyntaf. Mae’r Ombwdsmon yng Ngweriniaeth Iwerddon ac hefyd yng Ngogledd Iwerddon hefyd wedi cael pŵer o'r fath ac yn yr Alban mae'r Ombwdsmon yn ceisio cael y pŵer hwn nawr.

b) Nid ydy'r pŵer yn cael ei ddefnyddio’n aml, a dim ond pan fydd rheswm da dros wneud hynny (Rhwng 2001 a 2010 dim ond pum ymchwiliad ar ei liwt ei hun a gynhaliodd yr Ombwdsmon yng Ngweriniaeth Iwerddon).

c) Mae’r pŵer hwn yn debyg o ddod yn bwysicach wrth i ni weld effaith cymdeithas sy’n mynd yn hŷn gyda dinasyddion mewn sefyllfaoedd bregus, naill ai’n methu cwyno neu â gormod o ofn i wneud hynny.

d) Byddai ymchwiliadau ar fy liwt fy hun yn cael eu hystyried yn yr amgylchiadau canlynol:

   i. Pan fyddaf yn cael gwybod am fethiant mewn un sefydliad a bod hwnnw’n debyg o effeithio ar bobl eraill oherwydd ei fod yn systematig yn y sefydliad a/neu gallai fod yn digwydd mewn cyrff eraill. Byddai’r pŵer newydd yn caniatáu i mi edrych yn rhagweithiol i weld ai dyma ydy'r achos. Er enghraifft:

   Enghraifft 1
   Mae Plant sy'n Derbyn Gofal yn aml yn bobl ifanc agored i niwed sydd angen y gefnogaeth orau bosibl. Roedd cwyn gan un Plentyn sy’n Derbyn Gofal mewn un awdurdod lleol wedi dangos bod cynilion wedi cael eu colli heb esboniad tra’r oedd mewn gofal maeth. Roedd methiannau gan yr awdurdod lleol yn golygu nad oedd gan y Plentyn sy’n Derbyn Gofal y cynilion roedd wedi’u disgwyl pan roedd yn gadael gofal. Nid chafodd esboniad chwaith ynghylch sut roedd ei gynilion wedi cael eu defnyddio na lle'r oedden nhw wedi mynd.

   Roedd fy ymchwiliadau wedi awgrymu bod prosesau a chyfrifoldebau aneglur, ynghyd â diffyg trosolwg ystyrlon o gynilion gan yr awdurdod lleol. Roedd natur y methiannau’n awgrymu ei bod yn debyg bod hyn yn effeithio ar Blant eraill sy’n Derbyn Gofal yn yr awdurdod lleol hwnnw ac, oherwydd bod cwestiwn ynghylch digonolrwydd canllawiau cenedlaethol, gallai hyn fod yn effeithio ar Blant sy’n Derbyn Gofal ledled Cymru mewn ffordd debyg.

   Roedd y cyfyngiadau presennol yn golygu fy mod yn gallu mynd i'r afael â’r materion dim ond ar gyfer yr un Plentyn sy’n Derbyn Gofal a oedd wedi cyflwyno cwyn. Er fy mod yn gallu cyflwyno argymhellion

i’r awdurdod lleol dan sylw a rhoi cyhoeddusrwydd i’r mater drwy gyhoeddi fy adroddiad, dim ond gobeithio y gallai hyn arwain at welliannau ar draws Cymru gallwn i.

Enghraifft 2
Cefais gŵyn yn ddiweddar am oedi hir cyn y gallai ambiwlans ddod at rywun a oedd wedi cael anaf gartref. Mae’n debyg bod yr oedi wedi digwydd oherwydd bod yr ambiwlansiau'n brysur yn yr ysbyty. Nid oedd cwyn yn erbyn y Bwrdd Iechyd perthnasol oherwydd nad oedd yr ysbyty dan sylw wedi darparu unrhyw wasanaeth uniongyrchol i’r achwynydd ac nid oedd yr achwynydd wedi cael unrhyw gyswllt uniongyrchol gyda’r Bwrdd Iechyd perthnasol.

Petai gen i’r pŵer i ddechrau ymchwiliad ar fy liwt fy hun byddwn, yn y dyfodol, yn gallu ymchwilio i’r naill gorff a’r llall er mwyn ymchwilio i’r amgylchiadau yn eu cyfanrwydd. Gan ddibynnu ar ganlyniad ymchwiliad o'r fath, efallai fod cyfle hefyd i ystyried a oedd unrhyw bwyntiau dysgu ehangach ar draws Cymru.

ii. Pan fyddaf yn cael cwyn dienw ac mae’r materion yn ymddangos yn ddigon difrifol i gyfiawnhau ymchwiliad.

iii. Pan fyddaf yn cael gwybod am broblem am gyflenwi gwasanaeth ar draws ran o sector neu’r sector i gyd mewn gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru ond nid oes cwyn uniongyrchol wedi cael ei gyflwyno, efallai oherwydd bod yr unigolion dan sylw’n rhy agored i niwed neu’n poeni am y canlyniadau. Byddai angen sail gadarn a rhesymwaith dros y math hwn o ymchwiliad er mwyn diogelu enw da’r Ombwdsmon oherwydd gallai mynd ar drywydd ymchwiliadau proffil uchel heb dystiolaeth gadarn beri risg i enw da.

iv. Er mwyn ymestyn ymchwiliad i gŵyn i gyrff eraill pan fydd hi’n ymddangos bod y camweinyddu neu’r methiant gwasanaeth dan sylw yn cynnwys sefydliad ar wahân i’r un roedd cwyn yn ei erbyn yn wreiddiol. Er enghraifft, gallai ymchwiliad parhaus i gŵyn yn erbyn Meddyg Teulu ddatgelu gwybodaeth am fater cysylltiedig sy’n ymwneud â’r bwrdd iechyd lleol. Efallai fod tystiolaeth o broblem systemig yn y Bwrdd Iechyd sydd y tu hwnt i reolaeth y Meddyg Teulu dan sylw, neu efallai nad ydy'r sawl sy’n cwyno’n gwybod bod unrhyw fethiant mewn gwasanaeth yn fai ar y bwrdd iechyd lleol yn hytrach na’r Meddyg Teulu roedden nhw wedi cwyno amdano.

Enghraifft 3
Roedd fy swyddfa wedi ystyried cwyn gan ferch a oedd wedi cwyno bod Meddyg Teulu ei mam wedi methu sicrhau bod asbirin, a oedd wedi cael ei roi ar bresgripsiwn o’r blaen ar gyfer ffibriliad atriol, wedi cael ei roi drachefn ar ôl cyfnod pan gafodd ei atal oherwydd ei bod hi’n cymryd meddyginiaeth arall.

Daeth hi'n amlwg ei bod yn rhaid ymestyn yr ymchwiliad i gynnwys gweithredoedd gweithwyr proffesiynol yn y Bwrdd Iechyd ar ôl i'm Cynghorwyr fynegi pryder ynghylch methiant y Meddyg Teulu i ystyried rhoi warffarin ar bresgripsiwn yn hytrach nag asbirin, ar gyfer ffibriliad atriol, a methiant gweithwyr proffesiynol gofal eilaidd yn y Bwrdd Iechyd i roi gwybod i'r Meddyg Teulu i ystyried hyn.

Roedd yn rhaid i'r achwynydd wedyn gyflwyno cwyn ffres er mwyn i mi allu ymchwilio i weithredoedd y Bwrdd Iechyd, yn ogystal â'r feddygfa.

Cadarnhais y gŵyn wreiddiol yn erbyn y Meddyg Teulu a'r gŵyn yn erbyn y Bwrdd Iechyd. Argymhellais hefyd bod y naill sefydliad a'r llall yn rhoi iawn ariannol i'r achwynydd i gydnabod y trallod a achoswyd gan y methiannau dan sylw a bod gweithdrefnau i gael eu hadolygu er mwyn sicrhau bod adolygiad o feddyginiaeth yn cael ei gynnal yn yr ysbyty perthnasol cyn rhyddhau claf ar warffarin a bod cyfathrebu mewn gohebiaeth rhwng clinigwyr a Meddygon Teulu i fod yn amlwg ac yn glir.

Petai pwerau newydd yn dod i rym yn y dyfodol, ni fyddai'n rhaid i mi ofyn i'r achwynydd gyflwyno cwyn ffres. Byddai hyn yn ei gwneud hi'n system llai biwrocrataidd i'r achwynydd a byddai'n arbed amser ac adnoddau yn fy swyddfa.

2.2 Cwynion ar Lafar

a) Mae'r ddeddfwriaeth bresennol yn mynnu bod pob cwyn yn cael ei chyflwyno'n ysgrifenedig. Er bod gennyf ddisgresiwn i dderbyn cwyn ar ffurf arall os ydy hynny'n briodol, mae'n rhaid ystyried hyn fesul achos.

b) Pwynt pwysig sydd wedi cael ei atgyfnerthu gan nifer o bobl, a Chomisiwn y Gyfraith, ydy y gallai'r gofyniad hwn fod yn groes i ddeddfwriaeth Cydraddoldeb. Mae'n sicr yn rhwystr mewn perthynas â gwerth cyntaf fy swyddfa sef 'Cydraddoldeb a Thegwch'. Mae caniatáu cwynion ysgrifenedig yn unig o bosibl yn eithrio pobl sy'n ei chael hi'n anodd ysgrifennu, er enghraifft pobl sydd ag anableddau dysgu. Yng Nghymru, dim ond 87% o'r boblogaeth sydd â lefel llythrennedd 1 neu uwch (o'i gymharu â 94% yn y DU)[3]. Dylai hi fod yn hawdd gallu cael gafael ar fy ngwasanaethau ac ni ddylai hynny ddibynnu arnaf i ddefnyddio fy nisgresiwn i dderbyn cwyn. Mae achosion hefyd pan fydd fy staff yn defnyddio fy nisgresiwn ac yn derbyn cwynion a chwblhau ffurflenni dros y ffôn ond ni chaiff rhain eu llofnodi na'u dychwelyd i'm swyddfa. Mae enghreifftiau diweddar o hyn yn cynnwys yr achosion canlynol:

Enghraifft 4
Cwyn ynghylch methiant awdurdod lleol i gefnogi plentyn ag anawsterau yn yr ysgol a methiant honedig bwrdd iechyd i ddarparu gofal a thriniaeth briodol i'r plentyn.

[3] Ymchwil Cymdeithasol Llywodraeth Cymru Arolwg Cenedlaethol o Sgiliau Oedolion yng Nghymru 2010

Enghraifft 5
Cwyn yn honni bod adran gwasanaethau cymdeithasol cyngor wedi methu cynnal Asesiad Gofal Cymunedol.

Enghraifft 6
Cwyn yn honni bod meddygfa wedi methu rhoi diagnosis o gyflwr ar yr ysgyfaint.

c) Yn fwyfwy mae cynlluniau Ombwdsmon yn defnyddio dull ar sail hawliau dynol o ran y ffordd maen nhw'n ystyried ac yn ymchwilio i gwynion. Er bod hyn yn rhan o'r ffordd rydyn ni'n gweithio, eleni mae fy swyddfa wedi bod yn rhoi ystyriaeth fanylach i'r ffordd rydyn ni'n gweithio o'r safbwynt hwn. Mae'r yr hawl i siarad, ynghyd â dulliau cyfathrebu eraill, yn hanfodol i'r dull hawliau dynol hwn er mwyn rhoi gwybod am gŵyn.

2.3 Yr Awdurdod Safonau Cwyno (ASC)

a) Nod cyffredinol yr ASC ydy gwella sut caiff cwynion eu trin er mwyn sicrhau eu bod yn cael eu trin yn symlach, yn fwy effeithiol ac yn fwy cyson, a'u bod yn cael eu datrys ar y pwynt cyswllt cyntaf, pryd bynnag y bo hynny'n bosibl. Yn yr Alban, mae rôl yr ASCwedi bod yn effeithiol iawn drwy ganiatáu i Ombwdsmon yr Alban fynd i'r afael â phroblemau yn y safonau o ran delio â chwynion yn y cyrff o dan ei awdurdodaeth. Er ein bod wedi datblygu polisi cwynion enghreifftiol er mwyn helpu i hybu cysondeb ar draws darparwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, mae'r nifer sydd wedi'i ddefnyddio yn dameidiog mewn rhai sectorau, ac o dan y trefniadau cyfredol nid oes dim pwerau i fynd i'r afael â hyn. Rwyf yn credu bod achos cryf dros fabwysiadu dull gweithredu ASC er mwyn sicrhau bod gan unrhyw ganllawiau a roddir i gyrff am ddelio â chwynion rym statudol er mwyn i mi allu helpu i gefnogi gwelliannau yn y ffordd caiff cwynion eu trin yn y sector cyhoeddus.

b) Mae casglu data ac adrodd ar gwynion i reolwyr/Cabinet/pwyllgorau craffu yn amrywio'n sylweddol hefyd. Nid ydy pob system TG mewn awdurdodau lleol yn addas i'r diben mewn perthynas â chasglu data, ac mewn rhai achosion mae cofnodi/addasiadau'n cael eu gwneud â llaw. Mae'r dulliau o ran casglu data a'r hyn sy'n cael ei gofnodi hefyd yn amrywio rhyngddyn nhw. Dylid dweud gan nad oes neb yn casglu'r data yma ar lefel Cymru gyfan, nid oes gwir gymhelliant (na phwysau allanol) i hybu newid/gwelliant yn hyn o beth.

c) Byddai pŵer statudol i fynd i'r afael â'r materion hyn yn mynd i'r afael â'r dull 'darniog' hwn o gofnodi delio â chwynion. Byddai cysondeb wedyn yn golygu bod modd cymharu ar lefel Cymru gyfan ac yn cyfrannu at ddeall pa feysydd o gyflenwi gwasanaethau yng Nghymru sy'n methu cyrraedd y nod. Byddai data cyson yn golygu bod modd i bartïon perthnasol archwilio'r rhain, fel y sector ei hun a Llywodraeth Cymru.

d) Gyda'r diwygiadau arfaethedig i lywodraeth leol yng Nghymru, mae hi'n amser perffaith nawr i gyflwyno'r pŵer hwn yn unol â'r newidiadau hyn, a sicrhau na fydd rhagor o drefniadau cydweithio'n dod yn fwy cymhleth o safbwynt y

dinesydd. Dylai atebolrwydd bob amser fod yn glir i'r defnyddiwr gwasanaeth pan fydd cyrff yn cydweithio i ddarparu gwasanaethau.

2.4 Gofal Iechyd Preifat

a) Gyda chymdeithas sy'n mynd yn hŷn, mae integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol yn rhan bwysig o bolisi cyhoeddus. Yn 2014 cafodd fy awdurdodaeth ei hymestyn i gynnwys gofal cymdeithasol os mae'r unigolion yn talu amdano eu hunain. Serch hynny, ar hyn o bryd ni allaf ymchwilio i ofal iechyd preifat oni bai fod hwnnw wedi cael ei gomisiynu gan y GIG. Yr amgylchiadau pan fyddwn i eisiau'r disgresiwn i ystyried cwynion am ofal iechyd preifat fyddai pan fydd llwybr gofal iechyd unigolion wedi golygu triniaeth gan y GIG a gofal iechyd preifat, er enghraifft pan fydd y gofal wedi cael ei ddarparu gan Feddyg Teulu neu glinigwr GIG ac 'ysbyty annibynnol' neu bractis preifat gweithwyr iechyd proffesiynol a gynhaliwyd ar eiddo'r GIG.

b) Rwyf o'r farn bod budd cyhoeddus mewn gallu ymchwilio i 'gŵyn yn ei chyfanrwydd' pan fydd cwyn ynghylch triniaeth gan ddarparwyr cyhoeddus a phreifat, er mwyn i mi allu gweld yn union lle mae rhywbeth o bosibl wedi mynd o'i le. Dylai'r gŵyn ddilyn y dinesydd ac nid y sector.

> ***Enghraifft 7***
> *Mewn un achos nad oeddwn wedi gallu ei ddatrys, roedd claf wedi cael ei drin gan y GIG ac wedyn yn breifat (gan dalu am hynny ei hun) ac wedyn eto yn y GIG. Yn anffodus bu farw'r claf. Nid oeddwn yn gallu ymchwilio i'r gofal iechyd a oedd wedi cael ei harianu'n breifat.*

Er nad ydy'r mater hwn yn codi mewn nifer o achosion mae'n effeithio'n fawr ar yr unigolyn dan sylw pan fydd yn codi oherwydd nad yw'n gallu cael atebion llawn i'w bryderon ynghylch gofal sydd wedi'i ddarparu gan y GIG a gan ofal iechyd preifat.

3. Sylwadau

3.1 Atodlen 3 - nid wyf yn credu bod angen cynnwys Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) yn atodlen 3 ddiwygiedig y Ddeddf. Rwyf yn cytuno â'r Archwilydd Cyffredinol y gallai cynnwys Swyddfa Archwilio Cymru yn fy awdurdodaeth achosi dryswch i unigolion a allai ystyried yn anghywir fy mod i'n gallu adolygu archwiliadau a wneir gan yr Archwilydd Cyffredinol. Mae swyddogaethau'r Swyddfa Archwilio Cymru wedi'u cyfyngu i ddarparu adnoddau, monitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol, rwyf yn cytuno â'r Archwilydd Cyffredinol ei ac felly, bod hi'n anodd gweld sut byddai modd cyflwyno achos i mi a fyddai'n cyfiawnhau ymchwiliad.

3.2 Er y byddai'r meini prawf ar gyfer ymchwiliadau ar fy liwt fy hun fel yr amlinellir yn adrannau 4 a 5 a 44 a 45 o'r Bil Drafft, o'u deddfu, yn fy ngrymusoi gynnal yr "Ymchwiliadau ehangach" a amlinellir yn i, ii a iii uchod, nid ydy hi'n glir a fyddai'r meini prawf hefyd yn fy n grymuso i gynnal yr holl "Ymchwiliadau estynedig" posibl a amlinellir yn iv uchod. Er enghraifft, pan na fydd materion

systemig yn amlwg ond nid ydy'r achwynydd wedi cwyno am gorff penodol oherwydd nad yw'n gwybod am y ffeithiau i gyd.

3.3 Mae'n ymddangos bod Adran 33 o Ddeddf OGCC 2005 wedi cael ei hepgor o'r Bil. Mae hon yn ddarpariaeth bwysig gan ei bod yn rhoi dyletswydd ar gyrff cyhoeddus i roi gwybod i achwynwyr am eu hawl i gysylltu â mi.. Tra'r wyf yn gallu cynnwys gofynion tebyg mewn unrhyw weithdrefnau delio â chwynion y byddaf yn eu cyhoeddi o dan Ran 4 o'r Bil, rwyf yn credu bod gosod y ddyletswydd uniongyrchol ar gyrff cyhoeddus ar wyneb Deddf 2005 wedi cael effaith gadarnhaol.

3.4 Adran 64 - Nid ydy Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Gogledd Iwerddon na'r Ombwdsmon Carchardai a Phrawf wedi cael eu rhestru.

4. Casgliadau

4.1 Bydd Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) yn sicrhau bod fy neddfwriaeth yn addas i'r dyfodol, bydd yn canolbwyntio mwy ar y dinesydd a bydd yn helpu i sicrhau bod cwynion yn cael eu trin yn well ac yn gwella gwasanaethau ac, yn y pen draw, bydd yn helpu i sicrhau cyfiawnder cymdeithasol.

Nick Bennett
Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Tachwedd 2017