

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

Adroddiad Cryno ar yr Ymgynghoriad ynghylch y Canllawiau Diwygiedig ar God Ymddygiad Aelodau Llywodraeth Leol

1. Cefndir

1.1 Creodd Deddf Llywodraeth Leol 2000 (“Deddf 2000”) fframwaith moesegol newydd ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru. Roedd yn cynnwys pwerau i Senedd Cymru (fel y’i gelwir bellach) gyhoeddi Cod Ymddygiad enghreifftiol ar gyfer aelodau ac aelodau cyfetholedig (gyda hawliau pleidleisio) ‘awdurdodau perthnasol’ yng Nghymru. At y diben hwn, mae awdurdod perthnasol yn gyngor sir neu’n gyngor bwrdeistref sirol, yn gyngor cymuned, yn awdurdod tân ac achub, yn awdurdod parc cenedlaethol ac (yn rhinwedd rheoliadau¹ a wnaed gan Lywodraeth y DU yn 2012) yn banel heddlu a throseddu.

1.2 Mae’r Cod Ymddygiad enghreifftiol presennol wedi’i nodi yng Ngorchymyn Awdurdodau Lleol (Cod Ymddygiad Enghreifftiol) (Cymru) 2008, fel y’i diwygiwyd gan Orchymyn Awdurdodau Lleol (Cod Ymddygiad Enghreifftiol) (Cymru) (Diwygio) 2016.

Pwerau Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

1.3 Mae adran 68 o Ddeddf 2000 yn grymuso Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (“yr Ombwdsmon”) i roi canllawiau i awdurdodau perthnasol ar faterion sy’n ymwneud ag ymddygiad aelodau ac aelodau cyfetholedig yr awdurdodau hynny. Mae’r Ombwdsmon wedi cyhoeddi dwy set o ganllawiau o dan y pwerau hyn i helpu aelodau i ddeall eu rhwymedigaethau o dan y Cod Ymddygiad. O ran dehongli’r Cod, mae’r ddwy set o ganllawiau yr un fath yn y bôn, ond mae un fersiwn wedi’i deilwra’n benodol ar gyfer cynghorwyr cymuned.

1.4 Mae’r canllawiau a gyhoeddwyd o dan y pwerau hyn, yn fwyaf diweddar yn 2016, yn cael eu hadolygu o bryd i’w gilydd i ystyried gweithrediad y Cod, cyfraith achosion sy’n dod i’r amlwg a newidiadau i’r Cod ei hun. Mae’r canllawiau presennol wedi cael eu hadolygu a’u diweddarau’n bennaf i gynnwys penderfyniadau mwy diweddar pwyllgorau safonau a Phanel Dyfarnu Cymru (“y Panel Dyfarnu”). Manteisiwyd ar y cyfle hefyd i egluro ac, mewn rhai achosion, gryfhau geiriad y canllawiau, er enghraifft, o ran bwlio ac aflonyddu ar gyd-aelodau a swyddogion a datgelu buddiannau.

1.5 Mae adran 69 o Ddeddf 2000 yn grymuso’r Ombwdsmon i ymchwilio i honiadau gan unrhyw berson bod aelod wedi methu â chydymffurfio â Chod Ymddygiad ei awdurdod perthnasol. Gall yr Ombwdsmon hefyd ymchwilio i achosion posibl o dorri’r Cod sydd wedi dod i sylw’r Ombwdsmon yn ystod ymchwiliad. Mae’r Ombwdsmon wedi ystyried cynnwys ei ganllawiau ar y Cod wrth arfer y pwerau hyn. Efallai y bydd y

¹ Rheoliadau Paneli’r Heddlu a Throseddu (Cymhwyso Deddfiadau Awdurdodau Lleol) 2012, OS 2012 Rhif 2734

pwyllgorau safonau a'r Panel Dyfarnu yn ystyried y canllawiau hefyd wrth arfer eu priod swyddogaethau.

2. Ymgysylltu

2.1 Yn ystod yr adolygiad, ymgysylltwyd yn anffurfiol â chyrrff sy'n cynrychioli llywodraeth leol a rhanddeiliaid allweddol er mwyn eu galluogi i roi eu barn yn gynnar yn y broses. Yn dilyn hynny, cyhoeddwyd canllawiau diwygiedig drafft ar gyfer ymgynghori rhwng 3 Chwefror a 21 Mawrth 2021. Daeth nifer o ymatebion i law ar ôl y dyddiad cau, ond fe'u hystyriwyd er gwaethaf hynny.

2.2 Cafwyd cyfanswm o 29 ymateb, wedi'u dadansoddi fel a ganlyn:

Cynghorau Sir / Bwrdeistref Sirol (yn cynnwys ymatebion pwyllgorau safonau)	9
Cynghorau Cymuned	11
Awdurdodau Tân ac Achub (ymateb y pwyllgor safonau)	1
Cynghorwyr / Swyddogion	6
Cyrrff Proffesiynol / Cynrychioliadol	1
Eraill	1

2.3 Mae'r adroddiad hwn yn grynodeb o'r ymatebion a ddaeth i law. Nid yw'n cynnwys pob pwynt a wnaed, ond mae'r holl ymatebion wedi cael eu hystyried yn llawn wrth lunio'r canllawiau terfynol.

3. Crynodeb o'r Ymatebion

3.1 Yn gyffredinol, roedd y rhai a ymatebodd i'r ymgynghoriad yn croesawu'r canllawiau diwygiedig, a ddisgrifiwyd fel rhai clir a hawdd eu deall. Roedd yr ymatebion yn croesawu'r eglurder o ran gweithredu a dehongli rhai agweddau ar y Cod, yn ogystal â'r enghreifftiau dangosol ychwanegol a gymerwyd o achosion diweddar a ystyriwyd gan bwyllgorau safonau a'r Panel Dyfarnu.

3.2 Awgrymwyd mewn dau ymateb bod y canllawiau ar gyfer cynghorwyr cymuned yn rhy hir ac y gallent atal cynghorwyr o'r fath rhag eu darllen mor fanwl â'r hyn sy'n ofynnol. **Ymateb:** Mae'n rhaid i aelodau roi ymrwymiad ysgrifenedig i gadw at y Cod pan fyddant yn dechrau yn eu swydd. Mae gan bob aelod, hen a newydd, gyfrifoldeb i ddarllen a deall eu rhwymedigaethau dan y Cod. Bwriedir i ganllawiau'r Ombwdsmon fod yn ddogfen gyfeirio y gall aelodau droi ati o bryd i'w gilydd pan fydd angen arweiniad arnynt ynghylch agweddau penodol ar y Cod. O'r herwydd, mae'n ategu'r hyfforddiant ar y Cod a gynigir i aelodau drwy drefniadau lleol.

3.3 Rhoddir crynodeb o'r prif sylwadau a ddaeth i law ar agweddau penodol ar y canllawiau drafft yn adran 4 isod.

3.4 Manteisiodd nifer o'r rhai a ymatebodd ar y cyfle i fynegi pryderon am agweddau ehangach ar weithrediad y fframwaith moesegol statudol a materion ymddygiad aelodau yn fwy cyffredinol. O'r herwydd, nid oeddent yn uniongyrchol berthnasol i gynnwys

canllawiau'r Ombwdsmon ar y Cod, ond er hynny maent yn cael sylw ym mharagraffau canlynol yr adran hon.

Prawf Budd y Cyhoedd Dau gam

3.5 Mae'r canllawiau'n disgrifio'r prawf 'dau gam' a fabwysiadwyd gan yr Ombwdsmon wrth benderfynu a ddylid ymchwilio i honiad bod aelod wedi methu â chydymffurfio â'r Cod Ymddygiad.

3.6 Roedd un ymateb i'r ymgynghoriad yn mynegi pryder bod yr Ombwdsmon wedi delio â chwynion drwy ymarferion desg ac nad oedd ymchwiliad manwl wedi cael ei gynnal. Cwestiynwyd dilysrwydd y prawf dau gam. Ystyriwyd bod y cam cyntaf yn wrthrychol ac yn seiliedig ar feini prawf eithaf clir. Fodd bynnag, ystyriwyd bod y prawf 'budd y cyhoedd' ail gam yn oddrychol ac yn seiliedig ar farn yr Ombwdsmon. Awgrymwyd y dylai'r prawf gael ei ddefnyddio gan "gynulleidfa" ehangach a benodwyd at y diben, fel pwyllgor safonau prif gyngor yr ardal. Dywedodd ymateb arall fod y nifer fach o atgyfeiriadau i bwyllgorau safonau fel cyfran o'r cwynion a gafodd yr Ombwdsmon wedi cael effaith andwyol ar allu pwyllgorau safonau i gynnal hyder y cyhoedd mewn aelodau. Pe bai'r Ombwdsmon yn arfer ei ddisgresiwn i gyfeirio mwy o achosion nag a wneir ar hyn o bryd, byddai hyn yn rhywbeth i'w groesawu.

3.7 **Ymateb:** Mae gan yr Ombwdsmon ddisgresiwn eang o dan Ddeddf 2000 i benderfynu a yw'n briodol ymchwilio i gŵyn a wneir i'w swyddfa ef. Yn rhy aml o lawer, bu'n rhaid i'r Ombwdsmon a'i ragflaenwyr fynegi pryder am nifer y cwynion lefel isel, talu'r pwyth yn ôl gan aelodau sy'n ymylu at fod yn wamalrwydd, neu sy'n cael eu hysgogi gan gystadleuaeth wleidyddol neu wrthdaro rhwng personoliaethau, yn hytrach na materion Cod Ymddygiad go iawn. Cyflwynwyd y prawf dau gam am y tro cyntaf yn 2015 ac mae'n cael ei adolygu o hyd. Pwrpas y prawf yw rhoi mwy o eglurder a rhywfaint o sicrwydd a chysondeb, wrth arfer disgresiwn yr Ombwdsmon ynghylch a yw ymchwiliad er budd y cyhoedd ai peidio. Mae hyn yn sicrhau bod adnoddau cyfyngedig yn cael eu targedu at yr honiadau mwy difrifol sy'n dod i law. Yn aml, ni weithredir ar achosion am nad ydynt yn bodloni'r prawf cam cyntaf oherwydd diffyg tystiolaeth uniongyrchol bod amod wedi cael ei dorri. Mae hyn wedi bod yn un o brif nodweddion y cwynion a ddaeth i law am aelodau cynghorau cymuned a thref. Mae'r Ombwdsmon yn parhau i weithio gydag Un Llais Cymru a Chymdeithas Clercod Cynghorau Lleol i ddatblygu canllawiau sy'n cael eu paratoi ganddynt ar sut i lunio cwyn effeithiol. Mae'n anymarferol cynnwys pwyllgorau safonau wrth ddefnyddio'r prawf, yn bennaf oherwydd gellid ystyried bod hyn yn rhagfarnu eu hystyriaeth ddiweddarach o unrhyw adroddiad ar ymchwiliad dilynol. Gall fod angen deddfwriaeth sylfaenol hefyd i wneud hyn yn swyddogaeth i bwyllgor o'r fath neu i bersonau eraill. Mae gan yr Ombwdsmon bwerau o dan adran 70 o Ddeddf 2000 i gyfeirio cwynion ar gyfer ymchwiliad lleol gan swyddogion monitro. Fodd bynnag, mae rhai swyddogion monitro wedi mynegi pryderon ynghylch arfer y bwerau hyn oherwydd prinder adnoddau sydd ar gael i gynnal ymchwiliadau lleol yn effeithiol.

Effaith Ymddygiad Amhriodol mewn Cyfarfodydd

3.8 Mynegwyd pryder gan nifer o ymatebion ynghylch graddau'r bwlio, y diffyg parch neu unrhyw ymddygiad cyffredinol aflonyddgar gan rai aelodau mewn cyfarfodydd cynghorau cymuned a thref, yn benodol. Mae ymddygiad sy'n cael ei weld fel bwlio neu

aflonyddu yn y gorffennol wedi cael effaith andwyol ar allu rhai cynghorau i gadw aelodau a swyddogion cyngor. Gall ymddygiad llai difrifol, ond er hynny ymddygiad aflonyddgar gan aelodau, sy'n methu â chydymffurfio â'r Cod, hefyd lesteirio gallu cyngor i gynnal busnes yn effeithiol.

3.9 Ymateb: Mae'r Ombwdsmon yn cymryd o ddifrif unrhyw honiad bod aelod wedi bwlio neu aflonyddu ar aelod neu swyddog arall. Mae'r canllawiau'n nodi'n glir bod yn rhaid i aelodau ddangos yr un cwrteisi ac ystyriaeth i aelodau a swyddogion eraill ag y maent yn ei dangos i bobl eraill yn eu bywydau bob dydd. Ni oddefir bwlio ac aflonyddu, na diffyg parch. Mae'r canllawiau ar gyfer aelodau o gynghorau cymuned a thref yn pwysleisio'r angen am gysylltiadau effeithiol rhwng aelodau a swyddogion, o fewn diwylliant o gyd-barch ac ystyriaeth. Nod y canllawiau sy'n cael eu paratoi gan Un Llais Cymru a Chymdeithas Clercod Cynghorau Lleol yw helpu cynghorau i osgoi neu fynd i'r afael â bwlio, aflonyddu ac ymddygiad amhriodol, gan gynnwys rhoi cyngor ar lunio cwyn effeithiol.

3.10 Wrth geisio lleihau nifer yr achosion o fwlio neu ymddygiad amhriodol arall, gyda chymorth swyddogion monitro, mae'r Ombwdsmon wedi ymgysylltu â llawer o gynghorau sydd wedi arwain at nifer anghymesur o gwynion yn y gorffennol. Gallai mabwysiadu Protocol Datrys yn Lleol fod yn fodd i ddatrys materion yn lleol cyn iddynt fynd dros ben llestri. Roedd yr Ombwdsmon yn falch o weithio gydag Un Llais Cymru ar ddatblygu protocol enghreifftiol i ddarparu arweiniad sy'n berthnasol i gynghorau cymuned a thref wrth lunio a gweithredu protocolau o'r fath. Yn y pen draw, fodd bynnag, mae llwyddiant unrhyw ddull yn dibynnu ar gydweithrediad a gweithredoedd aelodau unigol ac mae'r Cod Ymddygiad ar waith i ddelio ag achosion o gamymddwyn difrifol.

Atal Dros Dro

3.11 Awgrymodd un cynghorydd tref y byddai cyflwyno proses a fyddai'n golygu bod modd atal aelod a gyhuddir o fwlio ar unwaith am hyd at chwe mis, hyd nes bydd yr ymchwiliad yn cael ei gyflawni, yn arwain yn gyflym at wella ymddygiad yn gyffredinol
Ymateb: Mae'r fframwaith moesegol eisoes yn galluogi'r Ombwdsmon i gyflwyno adroddiad interim i'r Panel Dyfarnu mewn achosion lle mae prima facie o dorri'r cod a allai arwain at wahardd yr aelod dan sylw, os profir hynny, a bod mynd ati ar unwaith i atal yr aelod dros dro neu ei atal yn rhannol er budd y cyhoedd. Byddai unrhyw newid i'r pwerau hyn yn galw am ddeddfwriaeth sylfaenol, sy'n fater i Lywodraeth Cymru.

Adolygiad Llywodraeth Cymru o'r Fframwaith Moesegol

3.12 Holwyd a oedd yn briodol adolygu'r canllawiau ar adeg pan oedd Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi adolygiad o'r fframwaith moesegol. **Ymateb:** Roedd yr adolygiad o'r canllawiau yn mynd rhagddo a bron â dod i ben pan gyhoeddwyd adolygiad ehangach Llywodraeth Cymru. Mae'r Ombwdsmon yn edrych ymlaen at gyfrannu at yr adolygiad hwnnw a bydd yn ystyried a oes angen gwneud unrhyw ddiwygiadau i'r canllawiau ar y Cod Ymddygiad pan fydd y canlyniad yn hysbys.

Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021

3.13 Awgrymodd nifer o ymatebion y dylid cyfeirio yn y canllawiau at ddarpariaethau'r Ddeddf uchod, sy'n cyflwyno dyletswyddau newydd ar bwyllgorau safonau ac arweinwyr grwpiau gwleidyddol yng nghyswllt materion ymddygiad. **Ymateb:** Ni chafodd y ddeddfwriaeth newydd ei deddfu tan 20 Ionawr 2021 ac nid yw'r darpariaethau perthnasol yn dod i rym tan 5 Mai 2022. Gan fod cynnwys ac amseru'r ddeddfwriaeth newydd bellach wedi'u cadarnhau, mae'r canllawiau wedi'u diwygio i gynnwys cyfeiriadau at y dyletswyddau newydd.

4. Sylwadau ar y Canllawiau Drafft

4.1 Pwyntiau Cyffredinol

Engbreiffiau o Achosion

4.1.1 Nodwyd bod crynodebau o achosion y Panel Dyfarnu wedi eu cynnwys yn y canllawiau. Awgrymwyd y dylid cynnwys enw'r aelod a'i awdurdod, y sancsiwn a osodwyd, cyfeirnod y tribiwnlys a dolenn we i'r penderfyniad. **Ymateb:** I bob pwrpas, nid yw'r Ombwdsmon yn arfer 'enwi a chywilyddio' yn y canllawiau hyn. Mae'r engbreiffiau'n dangos agweddau penodol ar y Cod sy'n ymddangos mewn unrhyw achos penodol ac, o'u hystyried yn unigol, nid ydynt o reidrwydd yn rhoi darlun llawn o amgylchiadau'r achos, yn enwedig un sy'n ymwneud â thorri nifer o baragraffau'r Cod. O ganlyniad, byddai'n gamarweiniol cyfeirio at y sancsiwn a osodwyd, a fydd yn adlewyrchu amgylchiadau llawn yr achos dan sylw, gan gynnwys ffactorau gwaethgol neu liniarol. Mae'r engbreiffiau'n cynnwys achosion a wrandawyd gan bwyllgorau safonau. Er bod y Panel Dyfarnu yn cyhoeddi ei adroddiadau ar ei benderfyniadau ar ei wefan, dim ond am gyfnod cyfyngedig y caiff penderfyniadau pwyllgorau safonau eu cyhoeddi. Felly, byddai angen monitro a chynnal a chadw'r dolenni gwe. Anogir aelodau sy'n ceisio cyngor pellach am agweddau ar y Cod i ymgynghori â'r clerwr neu'r swyddog monitro perthnasol.

Hyfforddiant

4.1.2 Roedd nifer o ymatebion yn croesawu cryfhau'r cyfeiriad at y ffaith bod yr Ombwdsmon yn 'disgwyl' i aelodau ymgymryd â hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad, gan gynnwys hyfforddiant gloywi ar gyfer aelodau profiadol. Er bod un ymateb, gan arweinwyr grŵp awdurdod, yn ystyried hyn yn gam yn ôl ac yn gam difriol, awgrymodd eraill y dylai'r canllawiau fynd ymhellach a nodi bod yn 'rhaid' i aelodau ymgymryd â hyfforddiant, gyda hyfforddiant gloywi'n cael ei gynnal o fewn cyfnodau penodedig. Nododd nifer o ymatebion fod gofyniad i ymgymryd â hyfforddiant wedi'i gynnwys yn y Cod a fabwysiadwyd gan eu cyngor. **Ymateb:** Nid oes gan yr Ombwdsmon unrhyw bwerau i fynnu bod aelodau'n ymgymryd â hyfforddiant. Bydd darpariaethau yn Neddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021, pan fydd mewn grym, yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau cymuned a thref baratoi cynllun hyfforddi. Bydd hyn yn fodd i nodi anghenion a chyfleoedd hyfforddi aelodau o'r fath, gan gynnwys ar y Cod Ymddygiad. Mae canllawiau ar sancsiynau a gyhoeddwyd gan Lywydd y Panel Dyfarnu yn nodi y bydd gwrthod, neu fethu â mynychu hyfforddiant sydd ar gael ar y Cod yn cael ei ystyried gan driwlysoedd fel ffactor gwaethgol wrth asesu'r sancsiwn i'w osod ar aelod y canfyddir ei fod wedi torri'r Cod.

4.1.3 Awgrymwyd hefyd, yn achos cynghorau cymuned, y dylai'r canllawiau gynnwys disgwyliad y bydd hyfforddiant yn cael ei ddarparu gan y cleric neu Un Llais Cymru, o ystyried adnoddau cyfyngedig swyddogion monitro. **Ymateb:** Mae gan bwyllgorau safonau ddyletswydd statudol i ddarparu neu sicrhau hyfforddiant i aelodau o gynghorau cymuned yn eu hardal. Dylai'r modd y cyflawnir hyn fod yn amodol ar gytundeb lleol sy'n ystyried anghenion ac adnoddau lleol a gall gynnwys cymysgedd o hyfforddiant a ddarperir gan y cleric, y swyddog monitro, Un Llais Cymru neu ddarparwyr eraill.

4.1.4 Roedd ymateb arall yn cwestiynu pam nad oes hyfforddiant a dull asesu ar gael ar-lein, fel yr hyn a ddarperir ar gyfer llywodraethwyr ysgol. **Ymateb:** Nid mater i'r Ombwdsmon yw hyn. Fel y nodwyd uchod, darperir hyfforddiant drwy amrywiaeth o ddulliau ac fe allai gynnwys modiwlau hyfforddiant ar-lein. Byddai cyflwyno system hyfforddi ac asesu safonol ar-lein, fel yr un a awgrymwyd yn fater i Lywodraeth Cymru ei ystyried.

4.2 Rhagair

Data cwynion

4.2.1 Awgrymwyd y gellid defnyddio graffigyn neu dabl syml i ddangos y pwynt a wnaed ynghylch cwynion i'r Ombwdsmon a oedd yn cael eu rheoli gan fathau penodol o dor-amod. **Ymateb:** Byddai'r data'n sensitif o ran amser ac ni fyddent yn ychwanegu llawer at y pwynt sy'n cael ei wneud. Fel y nodwyd yn yr ymateb i'r ymgynghoriad, mae'r data diweddaraf yn cael eu cyhoeddi bob blwyddyn yn adroddiad blynyddol yr Ombwdsmon.

Sanctsiynau

4.2.2 Awgrymodd un ymateb y dylai'r Rhagair gyfeirio'n gryno at y sanctsiynau sydd ar gael am dorri'r Cod. **Ymateb:** Nodir y sanctsiynau sydd ar gael i bwyllgorau safonau a'r Panel Dyfarnu o dan yr is-benawdau perthnasol yn y 'Cyflwyniad'. Fodd bynnag, mae cyfeiriad cyffredinol at y pwerau hyn wedi cael ei ychwanegu at y Rhagair.

4.3 Cyflwyniad

Priod rolau

4.3.1 Croesawyd yr esboniad o briod rolau'r Ombwdsmon, y pwyllgorau safonau, y Panel Dyfarnu ac (yn fersiwn y cynghorau cymuned) y cleric a'r swyddog monitro, ond ystyriwyd y gellid gwella hyn gyda diagram yn dangos y berthynas a'r llwybr ar gyfer cyflwyno sylwadau ynghylch aelod sydd wedi torri'r Cod. **Ymateb:** Mae diagram wedi'i atodi i'r canllawiau.

Cod Enghreifftiol

4.3.2 Awgrymwyd y byddai'n ddefnyddiol atodi'r Cod, neu grynodedb, i'r canllawiau. **Ymateb:** Mae'r canllawiau eisoes yn amlygu (mewn print trwm) prif nodweddion y Cod

enghreifftiol o dan bob paragraff. Byddai ychwanegu'r Cod enghreifftiol yn ychwanegu at faint y ddogfen. Er nad oes llawer o le i wyro oddi wrth y Cod enghreifftiol, dylai Aelodau gyfeirio at y Cod Ymddygiad a fabwysiadwyd gan eu cyngor penodol. Dylai hwn fod ar gael gan glerc neu swyddog monitro'r cyngor tref / cymuned. Gall y Cod hefyd fod yn rhan o ddogfen gyfansoddiad cyngor.

Prawf Budd y Cyhoedd – Meini Prawf

4.3.3 O ran y meini prawf ar gyfer asesu budd y cyhoedd o dan y prawf dau gam, awgrymwyd y dylid rhoi pwyslais ar y ffaith bod angen cael 'tystiolaeth' o ymddygiad blaenorol tebyg. Byddai ystyried cwynion blaenorol lle mae diffyg dystiolaeth neu lle gwrthodwyd cwyn yn mynd yn groes i gyfiawnder naturiol. **Ymateb:** Rhoddwyd pwyslais ychwanegol ar y cyfeiriad at 'dystiolaeth' yn y canllawiau. Esboniwyd hefyd y byddai cyfeiriadau blaenorol at bwyllgor safonau neu'r Panel Dyfarnu yn cael eu hystyried lle canfuwyd bod yr aelod wedi methu â chydymffurfio â'r Cod.

Proses Datrys Lleol

4.3.4 Awgrymwyd y byddai'r adran ar Brosesau Datrys Lleol yn y canllawiau ar gyfer cynghorau cymuned yn elwa o esboniad neu enghraifft o sut gellid eu rhoi ar waith. Awgrymwyd hefyd y dylai fod yn ofynnol i gynghorau o'r fath fabwysiadu proses leol. **Ymateb:** Mae'r adran ar ddatrysiadau lleol yn atodol i brif bwrpas y canllawiau, sef cynorthwyo aelodau i ddeall eu rhwymedigaethau o dan y Cod. Mae'r canllawiau'n disgrifio prif fanteision datrys yn lleol. Mae protocol enghreifftiol a chanllawiau pellach ar gael gan Un Llais Cymru. Mae'r Ombwdsmon wedi gweithio'n agos gyda swyddogion monitro ac Un Llais Cymru i ddatblygu prosesau datrys lleol, ond nid oes ganddo bŵer i fynnu bod cynghorau'n mabwysiadu proses o'r fath.

4.3.5 Mynegwyd pryder ynghylch rôl y clerc o ran datrys yn lleol, gan gynnwys mewn amgylchiadau lle mae anghydfod rhwng clerc a chadeirydd y cyngor. Gofynnwyd am eglurhad ynghylch yr amgylchiadau pan ddylai clerc adrodd pryderon i'r Ombwdsmon, y broses ffurfiol i'r clerc ei chychwyn a rôl y swyddog monitro. **Ymateb:** Bwriad y protocol enghreifftiol a gyhoeddwyd gan Un Llais Cymru yw helpu cynghorau i fabwysiadu proses leol sy'n diwallu anghenion penodol cyngor. Mae'r model yn disgrifio amgylchiadau lle byddai'n briodol cyfeirio materion yn uniongyrchol at yr Ombwdsmon, fel cwynion gan y clerc. O ran delio â mater penodol sy'n peri pryder, dylid ceisio cyngor pellach gan Un Llais Cymru, swyddog monitro'r prif gyngor perthnasol neu swyddfa'r Ombwdsmon.

4.3.6 Awgrymwyd hefyd y byddai ymestyn prosesau datrys lleol i gynnwys swyddogion yn ddefnyddiol wrth ddelio â chamdealltwriaeth ac anghytundeb ag aelodau. **Ymateb:** Mater i gynghorau unigol yw hyn. Mae rhai cynghorau wedi mabwysiadu'r dull hwn ochr yn ochr â'u 'protocol cysylltiadau rhwng aelodau a swyddogion'. Mae hefyd yn un o nodweddion protocol enghreifftiol Un Llais Cymru ar gyfer cynghorau cymuned a thref.

Egwyddorion Ymddygiad

4.3.7 Tybiwyd bod y cyfeiriad at yr Egwyddorion Ymddygiad a'u perthynas â'r Cod yn ddrwslyd ac o bosibl yn anghyson. **Ymateb:** Mae'r canllawiau wedi cael eu diwygio i egluro'r berthynas.

4.4 Rhwymedigaethau Cyffredinol

Trin Eraill â Pharch

4.4.1 Awgrymwyd y dylid amrywio'r disgwyliad y byddai angen i aelod fod yn 'groendew' wrth gymryd rhan mewn trafodaeth wleidyddol yn unol â statws yr aelod, er enghraifft, dylid disgwyl i gynghorwyr sir fod yn fwy croendew na chynghorwyr cymuned. **Ymateb:** Mae'r canllawiau'n adlewyrchu'r cynseiliau cyfreithiol a osodwyd gan yr Uchel Lys, gan gynnwys mewn dyfarniad sy'n ymwneud â gweithredoedd cynghorydd cymuned tuag at ei gyd-aelodau (roedd un ohonynt yn cyflawni rôl cleric).

Anfri

4.4.2 Roedd un ymateb yn cyfeirio at arwyddocâd y darpariaethau dwyn anfri ym mharagraff 6(1)(a) o'r Cod, o gofio eu bod yn berthnasol i aelod yn rhinwedd ei swydd a'i swyddogaeth breifat. Ystyriwyd y dylid cael esboniad gwell o'r hyn y mae "y gellid ei ystyried yn rhesymol" yn ei olygu ym mharagraff 6(1)(a) ac y dylai'r canllawiau wahaniaethu rhwng ymddygiad sy'n dwyn anfri ar swydd aelod neu'r awdurdod. Dylai'r canllawiau egluro'n well y meini prawf a ddefnyddir i sefydlu tor-amod, gan gynnwys natur y camymddwyn a statws yr aelod dan sylw. Awgrymwyd bod camymddwyn gan uwch aelodau (e.e. yr Arweinydd) yn fwy tebygol o ddwyn anfri ar yr awdurdod fel corff nag ymddygiad tebyg gan aelod nad yw'n dal unrhyw swyddi arwain. **Ymateb:** Mae'r Ombwdsmon o'r farn bod y prawf rhesymoldeb yr un fath ag ar gyfer ystyried a oes gan aelod fuddiant rhagfarnus mewn mater o dan baragraff 12(1) o'r Cod, h.y. a fyddai aelod rhesymol o'r cyhoedd (y person ar 'Omnibws Dynfant') sy'n ymwybodol o'r holl ffeithiau, yn credu'n rhesymol bod yr aelod wedi dwyn anfri arno ef ei hun neu ar yr awdurdod. Er y bydd canfyddiad o dorri amodau bob amser yn sensitif i ffeithiau, derbynnir y pwynt ynghylch statws yr aelod ac mae'r canllawiau bellach yn adlewyrchu hyn.

Rhoi Gwybod am Achosion o Dorri'r Cod

4.4.3 Mynegwyd pryder ynghylch yr awgrym y gall swyddogion monitro gyfeirio cwynion at yr Ombwdsmon ar ran aelodau, gan y gallai hyn arwain at wrthdaro buddiannau. **Ymateb:** Nid yw'r agwedd hon ar y canllawiau yn newydd. Mae'r canllawiau'n cydnabod y gellir cymryd y camau hyn mewn amgylchiadau eithriadol, ond yn y rhan fwyaf o achosion cynghorir yr aelod i gyfeirio cwyn ei hun.

4.4.4 Gofynnwyd hefyd am arweiniad ynghylch pryd dylai aelod gyfeirio ei hun at yr Ombwdsmon yng nghyswllt trosedd honedig. **Ymateb:** Nid oes rhwymedigaeth benodol ar aelod i gyfeirio ei hun at yr Ombwdsmon oherwydd achos posibl o dorri'r Cod. Mae'r Ombwdsmon yn fodlon trafod yr agwedd hon ar y fframwaith moesegol â swyddogion monitro yn gyffredinol ac yng nghyswllt achosion penodol.

Rhesymau dros Benderfyniadau

4.4.5 Mae'r canllawiau ar baragraff 8(b) o'r Cod yn datgan, fel mater o arfer da, lle bo aelod yn anghytuno â chyngor swyddogion, dylai roi rhesymau clir ac, os bydd yn pleidleisio yn erbyn y cyngor, dylai sicrhau bod y rhesymau hynny'n cael eu cofnodi yn y cofnodion perthnasol. Cwestiynwyd hyn gan ddau gyngor cymuned. Roeddent o'r farn bod dull gweithredu o'r fath yn rhesymol pe bai'n berthnasol i benderfyniad gan gyngor yn ei gyfanrwydd, ond nad oedd yn ddymunol yn achos penderfyniad cynghorwyr unigol. Ystyriwyd y gallai cofnodion fod yn gofnod gair am air o gyfarfodydd, yn groes i'r cyngor y dylai cofnodion gofnodi penderfyniadau'r cyngor ac nid rhesymau'r unigolyn dros bleidleisio y naill ffordd neu'r llall (cyf: Gweinyddiaeth Cyngorau Lleol 12^{fed} Argraffiad). **Ymateb:** Yn ôl 'Canllaw'r Cyngorydd Da', a gyhoeddwyd yng Nghymru, '*Nid oes angen nodi pwy a ddywedodd beth [mewn cyfarfod], gellir crynhoi'r drafodaeth ond rhaid i'r penderfyniadau gael eu cofnodi'n fanwl gywir*'. Derbynnir bod angen sicrhau cydbwysedd, ond nid yw'r agwedd hon ar y canllawiau ar y Cod yn newydd ac nid yw, hyd y gwyddom, wedi achosi anawsterau yn y gorffennol.

Rhoddion a Lletygarwch

4.4.6 Awgrymwyd nad oedd yr adran hon yn ddigon manwl a'i bod yn creu'r argraff anghywir na ddylai aelodau fyth dderbyn rhoddion na lletygarwch. **Ymateb:** Mae'r canllawiau'n gyson â darpariaethau'r Cod. Dylai aelodau edrych ar bolisi rhoddion a lletygarwch eu hawdurdod eu hunain i gael rhagor o gyngor.

4.5 Buddiannau Personol a Rhagfarnus

Rôl y Clerc / Swyddog Monitro

4.5.1 Roedd dau ymateb gan gyngorau cymuned a thref yn ymwneud â'r cyngor y dylai aelod ag unrhyw amheuaeth ynghylch a oedd ganddo fuddiant personol neu ragfarnus ofyn i'w glerc am gyngor. Roeddent yn teimlo y gallai hyn roi'r clerc mewn sefyllfa anodd gan y byddai'n rhannu cyfrifoldeb sy'n gyfrifoldeb llwyr yr aelod dan sylw. Awgrymodd un arall nad oes gan swyddogion monitro yr adnoddau i roi cyngor i gynghorwyr cymuned. **Ymateb:** Nid yw'r dull gweithredu sy'n cael ei argymhell yn y canllawiau yn newydd. Mae'n adlewyrchu'r realiti mewn llawer o gynghorau lle mae'r clerc (fel y swyddog priodol) yn ymdrechu i roi cyngor i aelodau ar ystod eang o faterion. Mewn rhai achosion, efallai y bydd angen gofyn am gyngor proffesiynol swyddog monitro'r prif gyngor. Wedi dweud hynny, mae'r Ombwdsmon yn ymwybodol, er bod swyddfeydd monitro yn ceisio darparu cymorth, eu bod yn cael eu cyfyngu gan yr adnoddau sydd ar gael. Mae'r canllawiau wedi cael eu diwygio i ddangos y gallai'r clerc gynnig cyngor, ond os oes angen arweiniad gan y swyddog monitro, dylid gofyn amdano mewn da bryd cyn cyfarfod lle bydd y busnes cysylltiedig yn cael ei drafod. Sut bynnag, mae'r canllawiau'n nodi'n glir mai'r aelod dan sylw sy'n gyfrifol yn y pen draw am y camau y mae'n eu cymryd.

Mynychu Cyfarfodydd o Bell

4.5.2 Awgrymwyd y dylid addasu'r canllawiau i adlewyrchu'r ffaith bod cyfarfodydd y cyngor yn cael eu cynnal o bell, sy'n peri anawsterau ymarferol i aelodau gyflwyno datganiad o fuddiannau wedi'i lofnodi ar bapur. **Ymateb:** Mae'r canllawiau'n adlewyrchu gofyniad presennol y Cod bod yn rhaid i aelod sy'n datgan buddiant mewn

cyfarfod am y tro cyntaf ei gadarnhau'n ysgrifenedig cyn y cyfarfod, neu'n syth ar ôl iddo orffen, yn unol ag unrhyw ofynion clerc neu swyddog monitro'r awdurdod. Bydd angen i awdurdodau gael eu cyngor eu hunain, ond yn y tymor byr efallai y bydd yn bosibl i'r datganiad gael ei gadarnhau mewn e-bost, er enghraifft. Efallai y bydd cynghorau'n dymuno codi hyn gyda Llywodraeth Cymru yn ystod ei hadolygiad o'r fframwaith moesegol.

4.5.3 Awgrymodd nifer o ymatebion fod angen i'r adran ar dynnu'n ôl o gyfarfod adlewyrchu amgylchiadau lle'r oedd aelodau'n mynychu cyfarfodydd o bell dros y rhyngwyd. Dywedodd yr ymatebion y gallai fod yn broblem i aelodau sy'n allgofnodi wybod pryd i fewngofnodi eto. **Ymateb:** Mae'r canllawiau'n adlewyrchu gofynion y Cod. Mae'r Ombwdsmon yn cydnabod y mater dan sylw, ond mae'n credu y dylai fod yn bosibl mynd i'r afael ag ef drwy ateb technolegol. Er enghraifft, gallai gweinyddwr cyfarfod 'symud' aelod sy'n datgan buddiant rhagfarnus i ystafell aros rithiol tra bo'r busnes perthnasol yn cael ei drafod.

Diffiniad o 'Cysylltiad Personol Agos'

4.5.4 Nododd un ymateb nad yw'r Cod yn diffinio ystyr 'cysylltiad personol agos' ac awgrymodd fod angen eglurhad pellach, er enghraifft, yng nghyswllt perthnasau agos sydd wedi ymddieithrio. **Ymateb:** Mae'r dull a ddefnyddir yn y Cod yn cydnabod y bydd presenoldeb cysylltiad personol agos â pherson arall yn dibynnu ar natur y berthynas ei hun. Er enghraifft, cydnabyddir na fydd gan aelod sydd wedi ymddieithrio oddi wrth berthynas agos o reidrwydd unrhyw wybodaeth am ei fusnes na'i fuddiannau eraill. Roedd y canllawiau eisoes yn ceisio mynd i'r afael â hyn, ond maent wedi cael eu haddasu i egluro'r mater yn well.

Goddefebau

4.5.5 Roedd un ymateb yn cwestiynu'r geiriad diwygiedig yn y canllawiau sy'n ymwneud â phŵer cyffredinol pwyllgor safonau i ganiatáu goddefeb os yw'r '*pwyllgor yn credu ei bod yn briodol yn yr holl amgylchiadau, lle nad oedd yn bosibl fel arall*'. Tybiwyd hefyd bod yr enghraifft a roddwyd – yn ymwneud ag anabledd aelod – yn cyfyngu ar fwriad y ddeddfwriaeth. **Ymateb:** Mae'r geiriad diwygiedig yn cysoni'r canllawiau â'r geiriad a ddefnyddir yn y rheoliadau perthnasol. Wrth ddiwygio'r rheoliadau i gynnwys y meini prawf newydd, dywedodd Llywodraeth Cymru y gellid defnyddio'r pŵer yn y modd a ddisgrifir yn yr enghraifft sydd wedi'i chynnwys yn y canllawiau. Nid yw hyn yn atal defnyddio'r pŵer mewn amgylchiadau priodol eraill.

4.6 Cofrestru Buddiannau Personol

Cofrestr Buddiannau

4.6.1 Gan nad yw'n orfodol i gynghorwyr cymuned a thref gofrestru rhai buddiannau ariannol a buddiannau eraill wrth ymgymryd â'u swyddi, awgrymwyd y dylai'r canllawiau egluro y gallai'r gofyniad ar gyngor o'r fath i gynnal a chyhoeddi cofrestr o fuddiannau, yn ymarferol, olygu bod y cyngor yn cyhoeddi cofrestr sy'n wag ar y dechrau. **Ymateb:** Mae hyn yn codi pwynt fymryn yn ddamcaniaethol ac, o bosibl, dadleuol, am y

dehongliad o Adran 81 o Ddeddf 2000. Byddai angen i gyngor ddilyn ei gyngor ei hun ar y mater. Nid yw'n fater sy'n ymwneud â chanllawiau'r Ombwdsmon ar y Cod.

4.6.2 Awgrymodd ymateb arall y dylid ymestyn y gofyniad i gofrestru buddiannau ariannol a buddiannau penodol eraill o fewn 28 diwrnod i ddechrau yn y swydd er mwyn cynnwys aelodau o gynghorau cymuned. **Ymateb:** Mater i'r Llywodraeth yw hyn. Nid yw hyn erioed wedi bod yn nodwedd o'r Cod enghreifftiol yng Nghymru ers ei gyflwyno. Ystyriwyd y mater o'r newydd pan gynhaliwyd yr adolygiad sylweddol diwethaf o'r Cod yn 2007/08. Yn gyffredinol, ystyriwyd ei bod yn anghymesur defnyddio'r gofyniad hwnnw ar gyfer cynghorwyr cymuned a thref, o ystyried faint o adnoddau maent yn gyfrifol amdanynt.

4.6.3 Awgrymodd un ymateb y dylid cael templed safonol ar gyfer cofrestru buddiannau a gofyniad ar gyfer system adolygu a monitro flynyddol, dan oruchwyliaeth pwyllgorau safonau. **Ymateb:** Nid materion i'r Ombwdsmon yw'r rhain. Efallai y bydd angen i Lywodraeth Cymru ddeddfu i gyflwyno ffurflen safonol statudol, ond gallai swyddogion monitro a phwyllgorau safonau eu hunain ddatblygu dull gweithredu safonol, os yw'n fuddiol iddynt wneud hynny. Mae adran 81 o Ddeddf 2000 yn ei gwneud yn ofynnol i'r swyddog monitro neu glerc y cyngor cymuned, fel y bo'n briodol, greu a chynnal y gofrestr. Er ei bod yn bwysig bod cofrestrau'n cael eu hadolygu a'u diweddarau'n rheolaidd, nid oes gan yr Ombwdsmon unrhyw bŵer i fynnu bod system adolygu a monitro flynyddol yn cael ei mabwysiadu.

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

Mai 2021