RR7 - Annibyniaeth Elusennau o'r Wladwriaeth (Version 02/01)

Cynnwys **Tudalen**

Am y cyhoeddiad hwn **1**

Annibyniaeth o'r Wladwriaeth **1**

Statws Elusennol **2**

Elusennau a sefydlwyd gan gyrff y llywodraeth 2

Yr angen am annibyniaeth 2

Cyrff gyda diben anelusennol annatganedig 3

Nodweddion elusen annibynnol sy'n cynnal trafodaethau i gael cyllid o'r llywodraeth 3

Rheoli elusennau **4**

Yr angen parhaus am annibyniaeth 4

Dyletswydd ymddiriedolwyr 4

Dyletswydd trydydd partïon 4

Gwrthdaro buddiannau 5

Cyfrinachedd 5

Gweithrediad elusennau **6**

Cytundebau cyllido 6

Polisïau'r awdurdod cyllido 6

Disgresiwn yr ymddiriedolwyr 6

Gwybodaeth bellach **8**

Am y cyhoeddiad hwn

1. Mae'r cyhoeddiad hwn yn crynhoi barn y Comisiwn Elusennau ar ba mor annibynnol o'r Wladwriaeth y mae'n rhaid i elusennau fod yn ôl y gyfraith. (Ystyr "y Wladwriaeth" yw awdurdodau'r llywodraeth sy'n ffurfio'r llywodraeth genedlaethol a lleol). Rydym wedi ystyried hyn fel rhan o'n Hadolygiad o'r Gofrestr Elusennau. Rydym yn ddiolchgar iawn i bawb a gyfrannodd at yr ymgynghoriad cyhoeddus a arweiniodd at lunio'r arweiniad hwn.

Annibyniaeth o'r Wladwriaeth

2. Mae elusennau yn chwarae rôl fwyfwy pwysig wrth gyflenwi gwasanaethau ar ran y llywodraeth leol (a chenedlaethol, i raddau llai). Ond, er mwyn i'r cydweithrediad rhwng elusennau a'r Wladwriaeth fod yn effeithiol, mae'n bwysig bod y fframwaith y mae elusennau yn gweithredu o'i fewn yn eglur. Mae mwy o gydweithrediad yn cynyddu dibyniaeth elusennau ar y Wladwriaeth am gyllid ac, yn ei dro, yn creu perygl posib i annibyniaeth elusennau. Mae'r canllaw hwn yn esbonio i ba raddau y mae'n ofynnol i elusennau fod yn annibynnol yn ôl egwyddorion cyfreithiol. Mae'n edrych ar annibyniaeth yng nghyd-destun:

- statws elusennol
- y ffordd y mae elusennau yn cael eu rheoli; a'r
- ffordd y mae elusennau yn gweithredu.

(Er bod y cyhoeddiad hwn yn canolbwyntio ar annibyniaeth elusennau o'r Wladwriaeth, effaith yr egwyddorion cyfreithiol dan sylw yw ei gwneud hi'n ofynnol i elusennau fod yn annibynnol o unrhyw gorff arall, ac nid awdurdodau'r llywodraeth yn unig.)

Statws elusennol

Elusennau a sefydlwyd gan gyrff y llywodraeth

3. Mae'r gyfraith elusennau yn nodi'n glir bod awdurdodau'r llywodraeth yn gallu sefydlu elusennau. Os yw corff wedi cael ei sefydlu gan y Wladwriaeth, nid yw hyn yn ei rwystro rhag bod yn elusen. Nid yw'n rhwystro corff rhag cael statws elusennol ychwaith os yw wedi cael ei greu gyda'r nod o gyflawni swyddogaeth y llywodraeth. Yr hyn sy'n bwysig yw y dylai'r dibenion y mae'r corff newydd yn bodoli ar eu cyfer fod yn elusennol yn unig. Nid yw'r ffaith y bydd y corff yn helpu awdurdod y llywodraeth i ymgymryd ag un o'i swyddogaethau yn tanseilio cais y corff i gael statws elusennol. Nid yw cymhelliad yr hyrwyddwr yn berthnasol wrth benderfynu a yw corff yn elusen neu beidio. Yn ymarferol, mae hyn yn golygu y gall elusen gael ei sefydlu i ymgymryd â swyddogaeth y llywodraeth os oes ganddi ddiben elusennol sy'n cyd-fynd â swyddogaeth y llywodraeth.

4. Felly nid oes unrhyw anhawster, mewn egwyddor, i awdurdodau lleol sefydlu elusennau at y diben o ddarparu cyfleusterau hamdden i'r cyhoedd, er enghraifft, neu ddarparu tai i'r tlodion, a neilltuo cyfleusterau presennol i'r elusennau hynny. Wrth benderfynu a yw'r corff newydd yn elusen neu beidio, nid yw'r ffaith mai cymhelliad yr awdurdod lleol wrth sefydlu'r corff yw cyflawni ei gyfrifoldebau statudol yn bwysig. Nid oes ots, ychwaith, os mai ei gymhelliad i sefydlu'r corff fel elusen yw cael buddiannau ariannol neu fuddiannau eraill o'r statws elusennol.

Yr angen am annibyniaeth

5. Ond, er mwyn i gorff fod yn elusen, rhaid iddo fod yn annibynnol. Trwy hyn golygwn fod rhaid iddo fodoli er mwyn ymgymryd â'i ddibenion elusennol, ac nid y diben o weithredu polisïau awdurdod y llywodraeth, neu ddilyn cyfarwyddiadau awdurdod y llywodraeth. Gallai corff a sefydlwyd i ymgymryd â pholisïau neu gyfarwyddiadau awdurdod y llywodraeth ymwneud â'r un fath o weithgareddau y gallai elusen ymgymryd â nhw. Ond byddai'n ymgymryd â'r gweithgareddau hynny er mwyn hybu dibenion corff anelusennol, ac nid i hybu diben elusennol. Felly ni ellid disgwyl i awdurdod lleol droi ei adran hamdden yn elusen. Ni allai ychwaith greu elusen o gorff sydd â'r diben o weithredu polisïau hamdden yr awdurdod lleol neu ymgymryd â pha bynnag mentrau adloniadol y bydd yr awdurdod lleol yn penderfynu arnynt o bryd i'w gilydd.

Cyrff gyda diben anelusennol annatganedig

6. Wrth gwrs, gall corff gael ei greu gyda diben datganedig sy'n elusennol, ond gyda diben annatganedig sy'n ymwneud â gweithredu ar ddymuniadau a pholisïau awdurdod y llywodraeth. Er enghraifft, efallai fod corff gyda diben elusennol datganedig wedi cael ei sefydlu mewn ffordd sy'n golygu:

- ei fod yn ddibynnol yn angenrheidiol ar awdurdod y llywodraeth am gyllid;
- ei fod yn derbyn y cyllid hwnnw ar delerau sy'n galluogi awdurdod y llywodraeth i wneud penderfyniadau ynglŷn â pha wasanaethau sydd i'w darparu a phwy sydd i gael budd o'r gwasanaethau hynny;
- wrth wneud y penderfyniadau hynny, mae awdurdod y llywodraeth yn gallu dilyn ei ddymuniadau a'i bolisïau ei hun (heb y ddyletswydd i weithredu er budd y corff newydd yn unig).

7. Byddai'n anodd i osgoi dod i'r casgliad nad yw corff o'r fath yn elusen mewn gwirionedd. Yn lle cael ei sefydlu ar gyfer y diben elusennol dynodedig, byddai'n bodoli mewn gwirionedd at y diben o ddiogelu buddiannau statws elusennol tra'n gweithredu ar ddymuniadau a pholisïau awdurdod y llywodraeth. Yn yr achos hwnnw, ni fyddai'r corff yn elusen oherwydd ni fyddai wedi cael ei sefydlu ar gyfer dibenion sy'n elusennol yn unig.

Nodweddion elusen annibynnol sy'n cynnal trafodaethau i gael cyllid o'r llywodraeth

8. Wrth benderfynu a yw corff wedi cael ei greu at ddiben anelusennol, annatganedig neu beidio, man cychwyn defnyddiol yw cymharu'r ffordd y mae'r corff yn gweithredu (neu y bwriedir iddo weithredu) â'r ffordd y byddai disgwyl i elusen weithredu. Yn achos elusen annibynnol sy'n cynnal trafodaethau gydag awdurdod y llywodraeth i gael cyllid:

- byddai dewis gan yr ymddiriedolwyr i dderbyn y cyllid neu beidio ar y telerau a gynigir gan awdurdod y llywodraeth;
- byddent yn ceisio eu cyngor cyfreithiol ac ariannol eu hunain;
- byddent yn llunio eu polisïau a'u cynllun busnes eu hunain;
- byddent yn cynnal trafodaethau hyd braich ag awdurdod y llywodraeth;
- ni fyddai ymddiriedolwr a oedd yn destun gwrthdaro buddiannau yn cymryd rhan yn y trafodaethau;
- byddai'r trefniadau cyllido yn cadw disgresiwn sylfaenol ymddiriedolwyr ynglŷn â dewis buddiolwyr a darparu gwasanaethau;
- ni fyddai'r ymddiriedolwyr yn ymrwymo eu hunain dim ond er mwyn gweithredu polisïau a dymuniadau awdurdod y llywodraeth;
- ni fyddai'r ymddiriedolwyr yn cytuno ag amodau sy'n tanseilio cyfrinachedd eu trafodaethau (fel presenoldeb arsylwr o awdurdod y llywodraeth yn eu cyfarfodydd); a

- byddai'r ymddiriedolwyr yn rhydd i wneud eu penderfyniadau eu hunain ar faterion sydd y tu allan i faes y trefniadau cyllido.

9. Po leiaf o'r nodweddion hyn sydd gan y corff, y mwyaf tebygol y byddai wedi cael ei greu i hybu buddiannau awdurdod y llywodraeth ac felly at ddiben anelusennol.

10. Wrth gwrs, yn dibynnu ar yr amgylchiadau, casgliad arall fyddai dweud bod y corff wedi cael ei greu at ddibenion elusennol yn unig ond nid oedd yn gweithredu'n briodol. Yn yr achos hwnnw, tra'n cydnabod statws elusennol y corff, byddai'n rhaid i ni gymryd camau i ddiogelu ei weinyddiad priodol.

Rheoli elusennau

Yr angen parhaus am annibyniaeth

11. Cyn belled â bo rheoli elusennau dan sylw, mae'n ofynnol i elusennau fod yn annibynnol yn yr ystyr bod unrhyw un sy'n ymarfer pwerau mewn perthynas â rheoli'r elusen yn rhwym o weithredu er budd yr elusen yn unig. Nid yw hwn yn ofyniad adeg cofrestru corff fel elusen yn unig. Rhaid i elusennau fod yn annibynnol trwy gydol eu bodolaeth.

Dyletswydd ymddiriedolwyr

12. Wrth ymgymryd â'i ddyletswyddau, rhaid i ymddiriedolwr weithredu er budd yr elusen yn unig. Nid yw elusen yn gynrychiolydd i'r corff sy'n ei benodi. Nid yw'n rhan o swyddogaeth ymddiriedolwr i gynrychioli neu hybu buddiannau trydydd parti, os mai'r trydydd parti hwnnw yw'r corff sydd wedi ei benodi, corff cyllido, neu'n gorff y mae ymddiriedolwr yn aelod neu'n weithiwr ohono neu y mae ganddo ef neu ganddi hi ddiddordeb ynddo.

13. Mae'n dilyn na all corff cyllido fynnu penodi ymddiriedolwr i ddiogelu ei fuddiannau fel amod o ddarparu cyllid. Pryder cyfreithlon awdurdodau'r llywodraeth yw y dylai'r cronfeydd cyhoeddus y maent yn gyfrifol amdanynt:

- gael eu defnyddio at y dibenion y cawsant eu rhoi ar eu cyfer;
- gael eu cyfrif amdanynt yn briodol;
- gael eu defnyddio mewn ffordd sy'n rhoi gwerth am arian ac felly rhaid cael dulliau eraill i ddiwallu hyn, fel monitro a chydgysylltu.

Dyletswydd trydydd partïon

14. Os yw awdurdod y llywodraeth wedi cael pwerau dan ddogfen lywodraethol elusen, rhaid iddi weithredu'r pwerau hyn er budd yr elusen yn unig. Er enghraifft, rhaid i bŵer i benodi ymddiriedolwyr gael ei ymarfer er mwyn dewis yr unigolion sy'n gweddu orau (ym marn y sawl sy'n penodi) i weithredu fel ymddiriedolwyr yr elusen. Pe gallai awdurdod y llywodraeth ymarfer pŵer yng ngweinyddiad corff er ei fudd ei hun, ni fyddai'r corff dan sylw yn elusen, oherwydd byddai'n bodoli'n rhannol er budd awdurdod y llywodraeth.

Gwrthdaro buddiannau

15. Yn gyson â'r ddyletswydd i weithredu er budd elusen yn unig, rhaid i ymddiriedolwr beidio â rhoi ei hun mewn sefyllfa lle mae gwrthdaro rhwng dyletswydd i'r elusen a budd personol. Er enghraifft, os oes perthynas gytundebol rhwng elusen ac awdurdod lleol, mae ymddiriedolwr sy'n gynghorydd neu'n swyddog yr awdurdod lleol mewn sefyllfa o wrthdaro rhwng dyletswydd i'r elusen a theyrngarwch i'r awdurdod lleol pryd bynnag y bydd ymddiriedolwyr yn trafod materion sy'n ymwneud â'r berthynas gytundebol honno (gan gynnwys materion fel telerau arfaethedig y contract, a yw'r contract yn cael ei berfformio'n briodol a'i orfodi a'i derfynu). Mae gan yr elusen a'r awdurdod lleol ddiddordeb mewn sicrhau'r termau mwyaf ffafriol i'w hunain. Er nad oes unrhyw ddyletswydd gyffredinol gan gynghorydd i hybu buddiannau'r awdurdod lleol, mae aelodaeth o'r awdurdod lleol yn rhoi cymhelliad iddo hybu buddiannau'r awdurdod lleol ac felly mae hyn yn creu gwrthdaro.

16. Gall fod modd delio â gwrthdaro buddiannau trwy ofyn i'r unigolyn sydd â'r gwrthdaro buddiannau i dynnu'n ôl o'r drafodaeth (ac, wrth gwrs, peidio â phleidleisio) ar y mater y mae'r gwrthdaro buddiannau yn deillio ohono. Ar y llaw arall, yn achos gwrthdaro buddiannau sylweddol sy'n digwydd dro ar ôl tro, er lles yr elusen gall fod angen i'r unigolyn dan sylw dynnu'n ôl yn gyfan gwbl a rhoi cyfle i rywun nad yw'n destun gwrthdaro buddiannau. Os yw ymddiriedolwr yn cael budd personol o ganlyniad i wrthdaro buddiannau, efallai na fydd ef neu hi yn gallu cadw'r budd hwnnw yn absenoldeb caniatâd penodol yn nogfen lywodraethol yr elusen neu gan y Comisiwn.

17. Er bod gwrthdaro buddiannau yn broblem o reoli, mewn rhai amgylchiadau gall fod yn berthnasol i'r cwestiwn a yw'r corff ei hun yn elusen o gwbl. Gall y ffaith bod dogfen lywodraethol corff yn caniatáu i ymddiriedolwyr gymryd rhan mewn trafodaethau lle mae ganddynt wrthdaro buddiannau fod yn ffactor sy'n awgrymu diben anelusennol (gweler paragraff 8 uchod).

Cyfrinachedd

18. Er mwyn i elusen weithredu fel corff annibynnol, rhaid i'r ymddiriedolwyr allu trafod ei fusnes yn gyfrinachol. Gall darpariaethau yn nogfen lywodraethol y corff, neu yn y trefniadau cyllido, sy'n tueddu i lesteirio trafodaeth gyfrinachol gan yr ymddiriedolwyr ddangos na fwriedir i'r corff fod yn annibynnol. Mae enghreifftiau o ddarpariaeth o'r fath yn cynnwys:

- darpariaethau sy'n rhoi caniatâd arbennig i ymddiriedolwyr fod yn bresennol er gwaethaf gwrthdaro buddiannau;

- gofynion bod rhaid i ymddiriedolwyr sy'n aelodau neu'n swyddogion yr awdurdod lleol fod yn bresennol er mwyn ffurfio cworwm; a

- darpariaeth sy'n rhoi hawl i'r awdurdod lleol anfon arsylwr i bob cyfarfod yr ymddiriedolwyr.

19. Os ydynt yn tanseilio hawl corff i gael statws elusennol neu beidio, byddai darpariaethau o'r fath yn anghyson yn sicr â rheolaeth annibynnol.

Gweithrediad elusennau

Cytundebau cyllido

20. Mae'n ofynnol i elusennau fod yn annibynnol o ran y ffordd y maent yn gweithredu. Gall ymddiriedolwyr elusennau lunio cytundeb cyllido gydag awdurdod y llywodraeth dim ond:

- os nad yw'r cytundeb yn ei gwneud hi'n ofynnol i'r elusen weithredu'r polisïau, neu ymgymryd â dyletswydd statudol awdurdod y llywodraeth yn unig;
- os nad yw'r cytundeb yn cynnwys ildio disgresiwn yr ymddiriedolwyr i awdurdod y llywodraeth;
- os yw telerau'r cytundeb yn cyd-fynd â'r ffordd y mae'r ymddiriedolwyr am ymarfer eu disgresiwn.

Polisïau'r awdurdod cyllido

21. Ni fyddai'n realistig i ddisgwyl i elusen gael rhwydd hynt yn gyfan gwbl gan fod cyfrifoldeb gan yr awdurdodau cyllido i ddiogelu buddiannau trethdalwyr a defnyddwyr gwasanaeth. Er hynny, rhaid cydnabod bod awdurdodau cyllido yn gyffredinol mewn sefyllfa bargeinio cryf. Ond, yn amlwg nid yw gweithredu polisïau, dymuniadau neu ddyletswyddau statudol awdurdod y llywodraeth yr un peth â chyflawni diben elusennol. Felly ni all ymddiriedolwyr gytuno i dderbyn cyllid ar delerau sy'n ei gwneud yn ofynnol iddynt yn benodol:

- weithredu polisïau arbennig yr awdurdod lleol;
- cydymffurfio â'r penderfyniadau sy'n cael eu gwneud o bryd i'w gilydd gan yr awdurdod lleol;
- dilyn amcanion yr awdurdod lleol; neu
- gyflawni dyletswyddau statudol yr awdurdod lleol.

Disgresiwn yr ymddiriedolwyr

22. Mae'n ofynnol i ymddiriedolwyr yr elusen ddefnyddio eu disgresiwn eu hunain wrth benderfynu pwy fydd yn elwa o'r elusen, neu pa gyfleusterau neu wasanaethau yn union ddylai fod ar gael, neu pryd ac ar ba delerau y dylai'r cyhoedd (neu adrannau arbennig o'r cyhoedd) ddefnyddio cyfleusterau neu wasanaethau'r elusen. Gall ymddiriedolwyr ildio eu disgresiwn i wneud y penderfyniadau hynny dim ond os oes ganddynt bŵer i'w dirprwyo (er enghraifft, dan ddogfen lywodraethol yr elusen). Os oes caniatâd gan yr ymddiriedolwyr i ddirprwyo, mae gan y sawl sy'n gwneud y penderfyniad yr un ddyletswydd â'r ymddiriedolwyr i roi ystyriaeth i'r pethau hynny sy'n berthnasol wrth ddilyn diben yr elusen yn unig.

23. Yn absenoldeb pŵer i ddirprwyo, ni all yr ymddiriedolwyr gytuno i ganiatáu i drydydd parti, fel awdurdod y llywodraeth, benderfynu pwy sydd i elwa ac ym mha ffordd. Dyma fyddai'r achos hyd yn oed pe byddai hawliau dewis awdurdod y llywodraeth wedi'u cyfyngu i rywun sy'n dod o fewn dosbarth o fudd yr elusen. (Yn absenoldeb unrhyw ddyletswydd i weithredu

er mwyn hybu dibenion elusennol yr elusen yn unig, byddai'n agored i awdurdod y llywodraeth ddefnyddio ei bolisïau ei hun a chyflawni ei ddymuniadau ei hun wrth ddewis).

24. Ond, er na fyddai ymddiriedolwyr elusen annibynnol yn gallu ildio eu disgresiwn i gorff cyllido yn y ffordd hon, mae'n bosib i ymddiriedolwyr dderbyn cyllid o awdurdod y llywodraeth ar delerau sy'n eithaf cyfarwyddol. Mae rhai penderfyniadau yn cael eu gwneud unwaith ac am byth ar ddechrau cytundeb cyllido. Yn dibynnu ar y math o elusen dan sylw, gall penderfyniadau o'r fath ymwneud â materion fel lefelau codi tâl, oriau agor, y cyfleusterau sydd i'w darparu, mathau o denantiaeth a safonau gwasanaeth. Os yw ymddiriedolwyr yn fodlon bod y telerau a drafodwyd yn cyfateb yn ddigonol â'r ffordd y maen nhw am ddilyn eu dibenion elusennol, gallant dderbyn cyllid ar y telerau hynny. Yn yr amgylchiadau hyn, ni fyddai unrhyw ddisgresiwn yn cael ei ildio.

25. Ond yn achos penderfyniadau parhaus (fel dewis unigolion i gael budd) mae caniatáu i'r penderfyniad gael ei wneud gan unigolyn neu gorff sydd heb unrhyw ddyletswydd ariannol i'r elusen yn cael ei ystyried yn ildio disgresiwn.

26. Rhaid i ymddiriedolwyr osgoi ildio eu disgresiwn heb y caniatâd priodol. Ond rhaid iddynt hefyd osgoi cyfyngu ar eu disgresiwn (ac eithrio os yw buddiannau'r elusen yn ei gwneud hi'n ofynnol iddynt wneud hynny). Mae ymddiriedolwyr sy'n annibynnol yn llai tebygol o allu cytuno ar amodau manwl iawn sy'n gyfrwymol am gyfnodau hir, yn hytrach nag amodau sy'n amlinellu'r egwyddorion bras neu ganlyniadau ac yn caniatáu i'r ymddiriedolwyr rywfaint o ryddid ynglŷn â sut y maent yn cyflawni'r canlyniadau hyn.

27. Byddai diffyg annibyniaeth mewn meysydd sydd y tu allan i gwmpas y gweithgareddau a gyllidwyd gan yr awdurdod lleol yn gyfan gwbl, neu sy'n ategol i'r gweithgareddau hyn yn broblematig ar gyfer elusennau a sefydlwyd yn annibynnol ac sy'n ystyried llunio contract â'r awdurdod lleol. Byddai enghreifftiau'n cynnwys cyfyngiadau ar ryddid ymddiriedolwyr i gyflawni gweithgaredd elusennol arall neu ddefnyddio cronfeydd o ffynonellau eraill i ymgyrchu neu gyflogi, hyfforddi, disgyblu a diswyddo staff; a rhwymedigaethau i ddarparu gwybodaeth fanwl sy'n mynd y tu hwnt i'r hyn y gallai fod yn rhesymol i'r awdurdod lleol ei gael ar gyfer dibenion monitro.

28. Yn dibynnu ar yr amgylchiadau, mae'n bosib na fydd sefydliad a ffurfiwyd gyda'r bwriad y dylai aelodau ei gorff llywodraethu ymarfer eu disgresiwn mewn ffordd arbennig, yn elusen (gweler paragraff 8 uchod). Ar y llaw arall, yn achos elusen sydd eisoes yn bodoli, os yw'r ymddiriedolwyr yn methu â defnyddio eu disgresiwn yn briodol (neu ddim o gwbl) gall hyn gael ei ystyried yn gamymddygiad neu'n gamreoli.

Gwybodaeth bellach

29. Gallwch gael mwy o wybodaeth am rai o'r ffyrdd y gall awdurdodau lleol ymhel â'r ffordd y caiff elusennau ei rhedeg a'r hyn y gallant ei wneud yn ein cyhoeddiad **CC29 - Elusennau ac Awdurdodau Lleol** ac yn ein Canllaw Gweithredol (**OG56 - Awdurdodau Lleol ac Ymddiriedolwyr**), sydd ar gael o'n gwefan ar **www.charity-commission.go.uk.**

30. Rhoddi cyngor ac arweiniad i ymddiriedolwyr a staff elusennau sy'n ystyried llunio contractau â chyrff cyhoeddus i ddarparu gwasanaethau ar ran y cyrff cyhoeddus hynny yn gyfnewid am dâl yn ein cyhoeddidad **CC37 - Elusennau a Chontractau**.

31. Mae arweiniad ar rai o'r materion y gall fod angen eu hystyried wrth sefydlu elusen ar gael yn ein cyhoeddiad **CC21 - Cofrestru fel Elusen**. Am fwy o wybodaeth cysylltwch â'n staff cofrestru ar 0870 333 0123.