

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Gwasanaethau
Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)**

Gorffennaf 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8008
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: CLA.Committee@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2013
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Gwasanaethau
Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)**

Gorffennaf 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cylch gwaith a phwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 15 Mehefin 2011. Ei gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol ac arfer ei bwerau fel y'u nodir yn y Rheolau Sefydlog. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw faterion deddfwriaethol cyffredinol eu natur sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu sy'n ymwneud â'r cymhwysedd hwnnw, a chyflwyno adroddiadau arnynt.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)

Dirprwy Lywydd
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Suzy Davies

Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



Julie James

Llafur Cymru
Gorllewin Abertawe



Eluned Parrott

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canol De Cymru



Simon Thomas

Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Yn unol â Rheol Sefydlog 17.48, bu William Powell AC a Jocelyn Davies AC yn dirprwyo ar ran Eluned Parrott AC a Simon Thomas.



William Powell

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Jocelyn Davies

Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor	7
1. Cyflwyniad	5
Y Bil	5
2. Cefndir.....	6
Diben y Bil.....	6
Crynodeb o brif ddarpariaethau'r Bil	7
3. Cymhwysedd Deddfwriaethol	13
Tystiolaeth gan y Gweinidog.....	13
Ein barn	14
4. Sylwadau cyffredinol	16
Tystiolaeth	16
Ein barn	20
5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol.....	22
Rhan 2 - Adrannau 3, 7 a 9	22
Ein barn	24
Rhan 4: Adran 19	24
Ein barn	25
Rhan 4 - Adrannau 23, 26 a 27	25
Ein barn	27
Rhan 4 - Adrannau 34 i 37.....	27
Ein barn	29
Rhan 6 - Adran 62	29
Ein barn	30
Rhan 6 - Adrannau 92 a 93	31
Ein barn	32
Rhan 6 - Adran 97	32
Ein barn	33
Rhan 7 - Adrannau 105 a 112	33

Ein barn	35
Rhan 7 - Adran 117	35
Ein barn	36
Rhan 8 - Adran 119.....	36
Ein barn	37
Rhan 8 - Adrannau 120 i 133	38
Ein barn	41
Rhan 9 - Adran 138	42
Ein barn	43
Rhan 9 - Adrannau 143 i 149.....	43
Ein barn	44
Rhan 11 - Adran 167	45
Ein barn	47

Argymhellion y Pwyllgor

Casgliad 1: Rydym yn synnu na lwyddwyd i sicrhau'r cydsyniad priodol eto, yn enwedig o ystyried bod cynigion Llywodraeth Cymru, sydd yn awr wedi'u cyflwyno ar ffurf Bil, yn debygol o fod wedi'u datblygu dros cryn dipyn o amser. Mae'n bwysig bod y materion sy'n peri pryder yn cael eu datrys yn fuan a bod y canlyniad terfynol yn cael ei gyhoeddi cyn gynted â phosibl. (Tudalen 15)

Casgliad 2: Er hynny, nodwn fod y setliad cyfansoddiadol presennol wedi effeithio ar y broses o roi bwriadau polisi'r Dirprwy Weinidog ar waith. Er ein bod yn cydnabod bod Comisiwn Silk wrthi'n ystyried natur y setliad deddfwriaethol, ni fydd canlyniad y gwaith hwn yn hsybys am gryn amser. Yn y cyfamser, byddwn yn monitro sut y mae'r broses o weithredu'r setliad yn effeithio ar y broses o roi bwriadau polisi Llywodraeth Cymru ar waith ac mae'n bosibl y bydd yn addas cynnal ymchwiliad i hyn. (Tudalen 15)

Argymhelliad 1: Credwn y dylai Bil o'r fath bwys cyhoeddus gynnwys rhagor o ffeithiau ar ei wyneb. Rydym yn argymhell bod y Dirprwy Weinidog yn adolygu cydbwysedd y Bil er mwyn cyflwyno gwelliannau i sicrhau bod bwriad polisi'r Bil yn llawer cliriach. (Tudalen 20)

Argymhelliad 2: Fel rhan o'r adolygiad yn argymhelliad 1, ac er ein bod yn gwneud argymhellion yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn ynglŷn â'r weithdrefn i'w chymhwyso i is-ddeddfwriaeth, rydym yn argymhell bod y Dirprwy Weinidog yn ailystyried yr holl weithdrefnau i'w defnyddo i wneud is-ddeddfwriaeth ac yn cyhoeddi datganiad ysgrifenedig am yr agwedd honno ar yr adolygiad, cyn cyflwyno'r gwelliannau priodol. (Tudalen 21)

Casgliad 3: Nid ydym yn ystyried ei bod yn arfer da cyflwyno Bil fframwaith oni bai bod rhesymau da dros wneud hynny. Yn y pen draw, mae'n well gohirio cyflwyno'r Bil na chyflwyno Bil y mae angen datblygu polisi manwl yn ei gylch a gorfod ychwanegu canlyniad y gwaith datblygu hwnnw drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth. (Tudalen 21)

Argymhelliad 3: Rydym yn argymhell y dylai'r Dirprwy Weinidog ystyried cyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i'r pwerau i wneud rheoliadau sydd wedi'u cynnwys yn adrannau 3(6), 7(3) a 9(3). (Tudalen 24)

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn ystyried cyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i'r pŵer newydd hwn i wneud rheoliadau o dan adran 19 o'r Bil.

(Tudalen 25)

Argymhelliad 5: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 23, 26 a 27 ac i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wedyn.

(Tudalen 27)

Argymhelliad 6: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i ddechrau ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 34 i 37 ac i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wedyn.

(Tudalen 29)

Argymhelliad 7: Rydym yn argymell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant i ddarparu ar gyfer cyhoeddi datganiad ysgrifenedig i gyd-fynd â phob cyfarwyddyd y bydd Gweinidogion Cymru yn ei wneud o dan adran 62(5), a hynny i esbonio pam mae'n cael ei ddefnyddio.

(Tudalen 30)

Argymhelliad 8: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 92 a 93, ac i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wedyn.

(Tudalen 32)

Argymhelliad 9: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 105(9) a 112(4).

(Tudalen 35)

Argymhelliad 10: Rydym yn argymell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol i'r pŵer i wneud gorchmynion yn adran 117 o'r Bil.

(Tudalen 36)

Argymhelliad 11: Rydym yn argymell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol i'r pŵer i wneud gorchmynion yn adran 119(2), oni bai bod y gorchymyn yn gwneud dim ond mân newidiadau neu newidiadau canlyniadol. Bryd hynny, dylid cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol.

(Tudalen 37)

Argymhelliad 12: Rydym yn argymell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant i ddarparu ar gyfer cyhoeddi datganiad ysgrifenedig

i gyd-fynd â phob cyfarwyddyd y bydd Gweinidogion Cymru yn ei wneud o dan adrannau 122, 125 a 129 i 133 a hynny i esbonio pam y caiff ei ddefnyddio. (Tudalen 41)

Argymhelliad 13: Rydym yn argymell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i adran 144 o'r Bil. (Tudalen 44)

Argymhelliad 14: Rydym yn argymell bod y Dirprwy Weinidog yn ystyried cyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol i'r pŵer i wneud rheoliadau yn adran 147. (Tudalen 45)

Casgliad 4: Yn ein barn ni, er bod deddfwriaeth yn yr un maes polisi'n cael ei datblygu gan Lywodraeth y DU yn Lloegr, ni ddylid defnyddio hyn fel rheswm dros hepgor gwybodaeth ar wyneb Bil Llywodraeth Cymru. Gall hynny, amharu ar y gallu i graffu'n effeithiol ar ddeddfwriaeth yng Nghymru. Nid ydym yn disgwyl gweld Llywodraeth Cymru yn cyflwyno dadl debyg yn y dyfodol, oni bai bod rhesymau eithriadol dros wneud hynny. (Tudalen 48)

1. Cyflwyniad

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (“y Pwyllgor”) yw cyflawni swyddogaethau’r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21,¹ ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Gweinidogion Cymru, neu sy’n gysylltiedig â’r cymhwysedd hwnnw.
2. O fewn y cylch gwaith hwn, bydd y Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol yr holl offerynnau statudol neu offerynnau statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru, yn ogystal ag agweddau technegol ar yr offerynnau hynny. Bydd y Pwyllgor yn ystyried a ddylai’r Cynulliad roi sylw arbennig i’r offerynnau’n unol ag ystod o seiliau a restrir yn Rheol Sefydlog 21 ac yn cyflwyno adroddiad ar hynny.
3. Bydd y Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau Biliau’r Cynulliad a Biliau Senedd y Deyrnas Unedig sy’n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu’r Cwnsler Cyffredinol wneud is-ddeddfwriaeth, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Y Bil

4. Ar 28 Ionawr, cyflwynodd y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol, Gwenda Thomas AC, Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) (‘y Bil’) a’r Memorandwm Esboniadol sy’n cyd-fynd ag ef.
5. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru y Bil at y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol i’w ystyried ar 22 Ionawr 2013, gan nodi y dylid cyflwyno adroddiad ar egwyddorion cyffredinol y Bil erbyn 21 Mehefin 2013. Mewn cyfarfod dilynol o’r Pwyllgor Busnes, ar 19 Mawrth 2013, cytunwyd i ymestyn y dyddiad hwn i 5 Gorffennaf 2013. Cytunodd y Pwyllgor Busnes ar 18 Mehefin 2013 i ymestyn y dyddiad eto i 19 Gorffennaf 2013.

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Rhagfyr 2012

2. Cefndir

Diben y Bil

6. Mae'r Memorandwm Esboniadol² yn esbonio mai nod y Bil yw:

“...nodi fframwaith deddfwriaethol craidd ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol a gofal cymdeithasol yng Nghymru. Mae'n rhoi grym i'r polisi sydd yn y Papur Gwyn, *Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaliadwy i Gymru: Fframwaith Gweithredu*, sy'n rhoi ymateb Llywodraeth Cymru i'r heriau sylweddol sy'n wynebu'r gwasanaethau cymdeithasol o ganlyniad i'r cynnydd a'r newid yn yr hyn y mae cymdeithas yn ei ddisgwyl, newid demograffig a phrinder adnoddau.”³

7. Wrth wneud hynny, mae'r Bil yn darparu ar gyfer:

“... un Ddeddf i Gymru sy'n dwyn ynghyd ddyletswyddau a swyddogaethau awdurdodau lleol mewn perthynas â gwella llesiant y bobl hynny y mae angen gofal a chymorth arnynt, a'r gofawyr hynny y mae angen cymorth arnynt...gwireddu ymrwymiad Llywodraeth Cymru i integreiddio'r gwasanaethau cymdeithasol er mwyn cynorthwyo pobl o bob oed, a chynorthwyo pobl fel rhan o deuluoedd a chymunedau.”⁴

8. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn disgrifio prif amcanion y Bil, sef:

a. gwella canlyniadau llesiant i bobl y mae angen gofal a chymorth arnynt, ac i ofalwyr y mae angen cymorth arnynt; a

b. diwygio'r gyfraith ym maes gwasanaethau cymdeithasol.”⁵

9. Mae hefyd yn nodi:

“...Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflawni'r amcanion hyn drwy:

² Llywodraeth Cymru, *Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)*, Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Ionawr 2013

³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 13

⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1

⁵ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 101

- a. symleiddio'r gymysgfa o ddeddfwriaeth sy'n rheoli gofal cymdeithasol yng Nghymru ar hyn o bryd;
- b. rhoi llais cryfach i bobl, a mwy o reolaeth dros y gwasanaethau a dderbyniant;
- c. sicrhau bod pobl yn derbyn y cymorth y mae arnynt ei angen i fyw bywydau bodlon;
- d. darparu cyfeiriad cenedlaethol cryfach ac atebolrwydd lleol eglur o ran darparu.”⁶

10. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn esbonio barn Llywodraeth Cymru am yr hyn y bydd y Bil yn ei gyflawni:

“Bydd yn trawsnewid y modd y caiff y gwasanaethau cymdeithasol eu darparu, yn bennaf drwy hybu annibyniaeth pobl er mwyn rhoi mwy o lais a rheolaeth iddynt. Bydd integreiddio a symleiddio'r gyfraith ar gyfer pobl hefyd yn rhoi mwy o gysondeb ac eglurder i'r bobl hynny sy'n defnyddio'r gwasanaethau cymdeithasol, eu gofalmwr, staff yr awdurdodau lleol a'r cyrff sy'n bartneriaid iddynt, y llysoedd a'r farnwriaeth. Bydd y Bil yn hybu cydraddoldeb ac yn gwella ansawdd gwasanaethau a'r wybodaeth a gynigir i bobl, yn ogystal â sicrhau bod yna gymhellion priodol i gomisiynwyr sicrhau bod yna bwyslais ar y cyd ar atal ac ymyrryd yn gynnar.”⁷

Crynodeb o brif ddarpariaethau'r Bil

11. Mae'r Bil yn cynnwys 169 o Adrannau, sydd wedi'u rhannu'n 11 Rhan, ynghyd â 3 Atodlen.

12. Mae Rhan 1 (Cyflwyniad) yn rhoi trosolwg ar y Bil ac yn diffinio'r termau allweddol, gan gynnwys diffiniad newydd, ehangach o 'lesiant'.

13. Mae Rhan 2 (Swyddogaethau Cyffredinol) yn esbonio dyletswyddau cyffredinol awdurdodau lleol, Byrddau Iechyd Lleol ac eraill yn ymwneud â 'llesiant' pobl y mae angen gofal a chymorth arnynt a gofalmwr y mae angen cymorth arnynt. Mae'r Rhan hon yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol a Byrddau Iechyd Lleol asesu maint yr angen a'r gwasanaethau y mae angen eu darparu i ddiwallu'r

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 102

⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 2

anghenion yn eu hardaloedd. Mae'r Rhan hon hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol:

- ddarparu neu drefnu gwasanaethau ataliol a fyddai'n ceisio cynorthwyo ystod ehangach o bobl na'r rheini sy'n gymwys i gael gofal a chymorth yn dilyn asesiad.
- hyrwyddo mentrau cymdeithasol, cynlluniau cydweithredol, gwasanaethau dan arweiniad defnyddwyr a gwasanaethau gan y trydydd sector, i ddatblygu dulliau newydd o ddarparu gofal.
- darparu gwybodaeth, cyngor a chymorth i'r cyhoedd yn ymwneud â gwasanaethau gofal a chymorth a sut i'w defnyddio.
- creu cofrestrau o blant dall, byddar ac anabl.

14. Mae Rhan 3 (Asesu anghenion unigolion) yn ymdrin ag asesu oedolion, plant a gofalwyr ac yn darparu hawl unigol i gael asesiad. Bydd y pwyslais yn wahanol ar gyfer pob grŵp.

15. Mae hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i asesiadau fod yn gymesur â'r amgylchiadau ac iddynt nodi'r canlyniadau y mae unigolion a/neu rieni a gofalwyr etc plant am eu gweld ac i ba raddau y bydd y gofal a'r cymorth yn cyfrannu at wella'u llesiant. Yn achos gofalwyr, rhaid i asesiad hefyd nodi eu hanghenion o ran gwaith, hyfforddiant neu addysg ac, yn achos gofalwyr ifanc, eu hanghenion o ran eu datblygiad, a'u parodrwydd a'u gallu i ddarparu gofal. Ni fydd yr angen presennol i ofalwr fod yn darparu gofal 'sylweddol' a 'rheolaidd' yn gymwys mwyach.

16. Mae Rhan 3 hefyd yn darparu ar gyfer cyfuno asesiadau meysydd gwasanaeth gwahanol ee asesiadau'r gwasanaethau iechyd.

17. Mae Rhan 4 (Diwallu anghenion) yn ymwneud â diwallu anghenion oedolion, plant (nad ydynt yn derbyn gofal gan yr awdurdod lleol) a gofalwyr, gan gynnwys drwy daliadau uniongyrchol. Nid yw'r Bil, fodd bynnag, yn nodi sut y dylid diwallu eu hanghenion; y nod yw caniatáu hyblygrwydd ar arloesedd.

18. Yn dilyn y broses asesu, penderfynir a yw person yn gymwys i gael gwasanaethau, a hynny o fewn fframwaith cymhwysra cenedlaethol newydd, er y gellir darparu gwasanaethau i bobl nad ydynt yn bodloni'r meini prawf cymhwysra os oes angen eu diogelu rhag cael eu cam-drin neu eu hesgeuluso. Nid yw'r fframwaith wedi'i osod allan ar wyneb y Bil ond caiff ei ragnodi mewn rheoliadau. Byddai

awdurdodau'n cael cadw'r hawl i benderfynu a ydynt am ddarparu gwasanaethau i bobl nad ydynt yn bodloni'r meini prawf cymhwystra.

19. Nid oes raid i awdurdodau lleol ddarparu gwasanaethau gofal a chymorth i oedolion sydd â digon o fodd i dalu am eu gwasanaethau eu hunain, oni bai eu bod yn gofyn iddynt wneud hynny. Mae'r Rhan hon hefyd yn darparu ar gyfer taliadau uniongyrchol a phwerau i wneud rheoliadau i benderfynu pwy fydd yn cael y taliadau a sut y cânt eu gweinyddu. Yn benodol, bydd y Rhan hon yn caniatáu i bobl ddefnyddio taliadau uniongyrchol i brynu gwasanaethau awdurdodau lleol.

20. Mae Rhan 4 hefyd yn nodi y dylai'r rhai sydd ag anghenion cymwys fod â chynllun gofal a chymorth y gellir ei roi ar waith mewn unrhyw awdurdod lleol yng Nghymru, ac eithrio yn achos gofalwyr a chynlluniau a wneir drwy ddefnyddio pwerau disgresiwn.

21. Mae Rhan 5 (Codi ffioedd ac asesiadau ariannol) yn ymdrin â'r ffioedd y gall awdurdodau lleol eu codi am wasanaethau cymdeithasol ac mae'n rhoi pwerau i wneud rheoliadau i nodi o dan ba amgylchiadau y gellir codi ffioedd, a'r uchafswm y gellir ei godi.

22. Yn benodol, mae'r Rhan hon yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol sy'n darparu neu'n trefnu gofal a chymorth i unigolion gynnal asesiad o adnoddau'r person dan sylw, a bydd rheoliadau'n nodi'r meini prawf ar gyfer penderfynu a yw'n gallu talu.

23. Gall awdurdodau lleol godi ffi am wasanaethau ataliol ac am wybodaeth, cyngor a chymorth, yn ddarostyngedig i reoliadau, ond ni fyddai'n rhaid codi tâl am ofal preswyl mwyach.

24. Mae Rhan 6 (Plant sy'n derbyn gofal a phlant sy'n cael eu lletya) yn adlewyrchu'r dyletswyddau a roddir ar awdurdodau lleol ar hyn o bryd o dan Ran 3 o *Ddeddf Plant 1989* yng nghyswllt 'plant sy'n derbyn gofal' (nad ydynt yn destun gorchymyn gofal ffurfiol), plant sy'n gadael gofal a phlant sy'n cael eu lletya.

25. O dan y deddfau hynny, mae dyletswydd ar awdurdodau lleol i ddarparu llety i blant os oes angen llety arnynt, i ddiogelu ac i hyrwyddo llesiant plant sy'n derbyn gofal, i hyrwyddo'u cyrhaeddiad addysgol ac i ddiwallu eu hanghenion o ran gofal a chymorth.

26. Mae'r Bil yn darparu ar gyfer sicrhau y bydd 'lleoliadau y tu allan i ardal' yn destun gofynion penodol a gaiff eu pennu mewn rheoliadau. Ceir darpariaeth o dan y Rhan hon hefyd ar gyfer maethu plant, gan gynnwys cymeradwyo rhieni maeth awdurdod lleol a threfniadau gydag asiantaethau maethu.

27. Mae'r Rhan hon hefyd yn darparu ar gyfer sicrhau cyswllt rhwng plant sy'n derbyn gofal a'u rheini/perthnasau etc, ac ar gyfer ymwelwyr annibynnol a Swyddogion Adolygu Annibynnol. Mae hefyd yn nodi categorïau o blant sy'n gadael gofal a'u hawl i gael cymorth, a natur y cymorth hwnnw.

28. Mae'r amgylchiadau a all arwain at ddefnyddio llety diogel, a'r cyfyngiadau sydd ynghlwm wrth eu defnyddio, wedi'u nodi yn y Rhan hon, ac mae'n bosibl y bydd rheoliadau dilynol a wneir gan Weinidogion Cymru yn darparu ar eu cyfer hefyd.

29. Mae Rhan 7 (Diogelu) yn darparu fframwaith cyfreithiol newydd i ddiogelu oedolion sy'n wynebu perygl gan gynnwys dyletswydd ar awdurdodau lleol i ymchwilio os oes rheswm dros amau eu bod yn cael eu cam-drin. Mae'n rhoi pwerau mynediad i ganiatáu i swyddogion weld person os oes amheuaeth ynglŷn â'i ddiogelwch. Mae hefyd yn diddymu'r pŵer presennol o dan adran 47 o *Ddeddf Cymorth Gwladol 1947* i symud pobl o'u cartrefi os oes angen gofal arnynt.

30. Mae'r Rhan hon hefyd yn sefydlu Bwrdd Diogelu Cenedlaethol Annibynnol newydd i fonitro ac i wella trefniadau diogelu. Mae hefyd yn darparu ar gyfer byrddau diogelu plant a byrddau diogelu oedolion newydd, gan gynnwys trefniadau i uno'r byrddau plant ac oedolion efallai yn y dyfodol.

31. Mae Rhan 8 (Swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol) yn nodi swyddogaethau statudol y gwasanaethau cymdeithasol, sydd wedi'u cynnwys mewn deddfwriaeth bresennol ac yn y Bil hwn. Mae'r swyddogaethau hyn wedi'u nodi yn Atodlen 2, a gall Gweinidogion Cymru eu newid drwy gyfrwng rheoliadau dilynol.

32. Mae'r Rhan hon hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol benodi Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cymdeithasol, er y gall dau awdurdod neu ragor rannu Cyfarwyddwr, ac mae'n cynnwys pwerau i gyhoeddi codau ymarfer y mae'n rhaid i awdurdodau lleol gadw atynt. Mae hefyd yn cynnwys pwerau i Weinidogion Cymru ymyrryd os nad yw

awdurdodau lleol yn cyflawni eu swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol.

33. Mae Rhan 9 (Canlyniadau llesiant, cydweithrediad a phartneriaethau) yn rhoi dyletswydd newydd ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi a gosod 'datganiad canlyniad cenedlaethol' gerbron y Cynulliad sy'n nodi canlyniadau gwasanaethau gofal a chymorth. Cyhoeddir codau ymarfer i helpu i sicrhau'r canlyniadau penodol a gellir eu gorfodi ar awdurdodau lleol, gan gynnwys safonau, mesurau a thargedau.

34. Mae'r Rhan hon hefyd yn cynnwys darpariaeth i awdurdodau lleol gydweithredu â chyrff eraill, a restrir yn y Bil, a gofynion i awdurdodau lleol hyrwyddo'r broses o gyfuno gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol. Bydd modd gwneud rheoliadau i ragnodi trefniadau i awdurdodau lleol weithio mewn partneriaeth â'i gilydd neu â Byrddau Iechyd Lleol.

35. Mae'r Rhan hon hefyd yn darparu ar gyfer trefniadau ar y cyd ar gyfer gwasanaethau mabwysiadu er mwyn hwyluso gwasanaeth mabwysiadu cenedlaethol.

36. Mae Rhan 10 (Cwynion a sylwadau) yn darparu ar gyfer gweithdrefnau'n ymwneud â chwynion a sylwadau am wasanaethau cymdeithasol, gan gynnwys gwasanaethau plant. Mae'r pwerau i wneud rheoliadau, sydd wedi'u cynnwys yn y Rhan hon, hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru ragnodi'r cymorth (e.e. eiriolaeth) a fydd ar gael i bobl sydd am gwyno neu gyflwyno sylwadau, a'r grwpiau o ddefnyddwyr gwasanaethau a all gael y cymorth hwnnw. Mae trefniadau hefyd ar gyfer y rhai sydd am gyflwyno sylwadau am blant mewn angen, plant sy'n derbyn gofal neu sy'n gadael gofal.

37. Mae'r Rhan hon hefyd yn cynnwys pwerau newydd i ganaitáu i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ymchwilio i gwynion am ofal cymdeithasol a gofal lliniarol a brynir yn breifat.

38. Mae Rhan 11 (Atodol a chyffredinol) yn cynnwys materion atodol fel adennill costau rhwng awdurdodau lleol a diffiniad o 'breswylfa arferol'. Mae'r Rhan hon hefyd yn gwneud darpariaeth gyffredinol ar gyfer amrywio effeithiau'r Ddeddf gan ddefnyddio offerynnau statudol ac yn nodi'r offerynnau statudol hynny a fydd yn ddarostyngedig i'r penderfyniad cadarnhaol a'r rhai a fydd yn ddarostyngedig i'r

penderyniad negyddol. Mae rhestr o'r termau a'r diffiniadau a ddefnyddir yn y Bil wedi'i chynnwys yn y Rhan hon.

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Tystiolaeth gan y Gweinidog

39. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru gymhwysedd deddfwriaethol i wneud y darpariaethau yn y Bil o dan Ran 4 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, fel y nodir yn adran 108 ac Atodlen 7, yn ymwneud yn benodol â'r penawdau pwnc a ganlyn: llesiant cymdeithasol (paragraff 15), gweinyddiaeth gyhoeddus (paragraff 14), iechyd a gwasanaethau ieched (paragraff 9) a llywodraeth leol (paragraff 12).

40. Wrth gyflwyno'r Bil yn y Cyfarfod Llawn ar 29 Ionawr 2013, dywedodd Lesely Griffiths AC, sef y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol ar y pryd:

“The Bill that we have introduced is within competence. It has been slightly modified to take account of the fact that we have not yet secured all of the necessary consents from two Whitehall departments. We will continue to pursue this and will seek to reintroduce the small number of deleted provisions at Stage 2. However, we have to express our disappointment that the UK Government did not prioritise the strengthening of safeguarding.”⁸

41. Yn ei sylwadau agoriadol, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

“... The Bill is within competence and we have the necessary consents in place.”⁹

42. Mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar 24 Ebrill, ymatebodd y Dirprwy Weinidog i faterion roedd wedi'u codi¹⁰ yn ymwneud â chymhwysedd:

“With regards to competence, I am confident that this legislation is within the competence of the National Assembly. On the issue of consents, to enable us to include provision which imposes or modifies functions of Ministers of the Crown,

⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Datganiad yn y Cyfarfod Llawn: Cyflwyno'r Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)* Cofnod y Trafodion 29 Ionawr 2013

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [paragraff 136], 22 Ebrill 2013

¹⁰ Llythyrâu gan Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, dyddiedig 24 Ebrill 2013 a 20 Mai 2013.

we continue to liaise with the UK Government. Obtaining Ministerial consent will allow us to re-instate some of the provision about safeguarding boards and cooperation which was amended prior to introduction. The main sticking point is the funding model for safeguarding boards which UK Ministers will not countenance. Committee members will recall that the Bill I introduced was not dependent on these consent issues being resolved. If, as I anticipate the issues around UK Minister consent are resolved, I am pleased to say that I intend to bring forward minor changes to the Bill by Government amendments for consideration at stage 2. I plan to provide the Committee with a detailed update on this when I come before you again on 6 June.”¹¹

43. Ar 6 Mehefin 2013, cafodd y Pwyllgor Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol y wybodaeth ddiweddaraf gan y Dirprwy Weinidog. Dywedodd:

“There was a meeting on 10 April between our officials and Whitehall, and I believe that it was a positive meeting. However, there is a sticking point, although I must reiterate that I believe that our Bill is fully within competence. With regard to the funding of the safeguarding boards, however, there is not full agreement. The Bill provides that we could require the police to contribute to the funding of the safeguarding boards, and I had a very positive meeting earlier in the week with the offices of the commissioners of police, and there was a willingness to co-operate. However, there is that one sticking point on the actual funding”.¹²

Ein barn

44. Nodwn fod y Dirprwy Weinidog wedi gorfod diwygio’i Bil cyn ei gyflwyno oherwydd materion yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol a chydysyniad. Yn benodol, nodwn fod y Dirprwy Weinidog wedi bod yn ceisio cydsyniad Gweinidogion Llywodraeth y DU i ganiatáu i’r Bil gael ei ddiwygio i adlewyrchu bwriadau deddfwriaethol gwreiddiol y Dirprwy Weinidog.

¹¹ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Dogfen 2, 20 Mai 2013

¹² Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Cofnod y Trafodion [*paragraff 13*], 6 Mehefin 2013

Casgliad 1: Rydym yn synnu na lwyddwyd i sicrhau'r cydsyniad priodol eto, yn enwedig o ystyried bod cynigion Llywodraeth Cymru, sydd yn awr wedi'u cyflwyno ar ffurf Bil, yn debygol o fod wedi'u datblygu dros cryn dipyn o amser. Mae'n bwysig bod y materion sy'n peri pryder yn cael eu datrys yn fuan a bod y canlyniad terfynol yn cael ei gyhoeddi cyn gynted â phosibl.

Casgliad 2: Er hynny, nodwn fod y setliad cyfansoddiadol presennol wedi effeithio ar y broses o roi bwriadau polisi'r Dirprwy Weinidog ar waith. Er ein bod yn cydnabod bod Comisiwn Silk wrthi'n ystyried natur y setliad deddfwriaethol, ni fydd canlyniad y gwaith hwn yn hsybys am gryn amser. Yn y cyfamser, byddwn yn monitro sut y mae'r broses o weithredu'r setliad yn effeithio ar y broses o roi bwriadau polisi Llywodraeth Cymru ar waith ac mae'n bosibl y bydd yn addas cynnal ymchwiliad i hyn.

4. Sylwadau cyffredinol

Tystiolaeth

45. Holwyd y Dirprwy Weinidog am y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth. Dywedodd:

“This Bill is a major piece of primary legislation. I think that it is larger in scope than any other that the Assembly has undertaken before. It is an enabling Bill, which aims to set the framework for social care in Wales and—this is very important—is intended to last a generation. Subordinate legislation will rightly provide the detail. This approach enables flexibility in changing times. The Bill is within competence and we have the necessary consents in place. I have a short list of regulations here, but perhaps I can elaborate on that as we go through the meeting. Getting the balance right between subordinate legislation and what is on the face of the Bill has been key to our thinking and I think that we need the flexibility that subordination can provide.”¹³

46. Ychwanegodd y Dirprwy Weinidog:

“...are plans in place to develop policy intent prior to regulations. I have asked that that be done by December. I want committees to have ample time to consider that. Of course, I will be more than willing to update this committee when I have those to hand.”¹⁴

47. Mae pennod 5 o'r Memorandwm Esboniadol yn disgrifio'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth. Mewn tabl sy'n rhestru pob darpariaeth, defnyddir y frawddeg a ganlyn 45 gwaith i ddisgrifio'r rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol i wneud is-ddeddfwriaeth:

“Manyl yn cymharol fach yn y cynllun deddfwriaethol cyffredinol fydd pwnc y rheoliadau hyn”.

48. Pan ofynnwyd a oedd y rhain, gyda'i gilydd, yn creu swm sylweddol o fanylion, atebodd y Dirprwy Weinidog:

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 136]*, 22 Ebrill 2013

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 138]*, 22 Ebrill 2013

“... perhaps it is possible to view these as you suggest, Chair. It is possible to view these as a totality, which I accept would mean that the overall content of regulations is more substantial. Nevertheless, I think that it is still the case that the subject matter of regulations needs to be considered through comparison with the systematic transformation of social care in Wales that the Bill is legislating for, in relation to its general functions and its duty to individuals. So, I think that each of those relate to the individual regulation.”¹⁵

49. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn esbonio y gellir cyfiawnhau'r pwerau dirprwyedig yn aml oherwydd yr angen i weithredu'n hyblyg ac yn gyflym. Ymhelaethodd y Dirprwy Weinidog ar y rhesymau dros hyn:

“There are circumstances where we need to act quickly and to be able to change regulations to meet circumstances as they arise. The references here, I believe, are to safeguarding, complaints and one other topic. So, all of those topics are issues where I can imagine we would need to move quickly, particularly safeguarding. That option is key in order to be able to react and to change circumstances where they need to be changed quickly.”¹⁶

50. Mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, eglurodd y Dirprwy Weinidog y rhesymau dros fabwysiadu'r dull hwn o weithredu:

“It aims to create a framework and solid foundation for sustainable social services in Wales, a foundation on which we can build social services that will meet the needs of the people of Wales for years to come. In order to do that, the system that enables the provision of social services, and the legal footing that that system sits on (this Bill), needs to be flexible.

“This flexibility cannot be achieved if the fine details are set out on the face of the Bill as this would result in a potentially significant number of changes to the primary legislation in

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 140]*, 22 Ebrill 2013

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 142]*, 22 Ebrill 2013

years to come, once the Bill has completed its journey through the Assembly process and has been enacted.

“Instead, allowing the more operational details of the system to be defined through subordinate legislation provides the opportunity to ‘future-proof’ the Bill, to enable it to remain relevant and appropriate as circumstances and requirements change and as policies and evidence develop and grow over time. It also allows timely reactions to any amendments that may be needed as a result of the UK Government’s legislation and policy changes, which are due to take place during the coming years.

“In these circumstances, therefore, I feel the balance between primary and secondary legislation is not only proportionate, but necessary.”¹⁷

51. Esboniodd y Dirprwy Weinidog hefyd sut y mae rhannau o’r Bil yn cydgrynhai’r gyfraith bresennol. Er enghraifft, mae’r Memorandwm Esboniadol yn esbonio bod Rhan 5 o’r Bil, sy’n ymdrin â chodi ffioedd ac asesiadau ariannol, yn cynnwys pwerau tebyg i’r rhai sydd wedi’u cynnwys ym *Mesur Codi Ffioedd am Ofal Cymdeithasol (Cymru) 2010*. Esboniodd y Dirprwy Weinidog fod llawer yn cael ei wneud i ddwyn ynghyd y trefniadau presennol i godi ffioedd gan nodi:

“The charging regime set out in Part 5 covers adults, children and carers, and it will apply to residential and non-residential services ... the Social Care Charges (Wales) Measure 2010 covers only non-residential care ... we have long needed a simple set of regulations for charging that people can understand, and ... to have this clear set of arrangements.”¹⁸

52. Ychwanegodd:

“The Bill is based on the people model, which is fundamental to our thinking and which underlines the whole approach to the Bill. So, we need a clear set of arrangements for charging that cover all charges, so that we demolish artificial boundaries due to age, and that we have a single process to assess ability to pay, to set charges and to future-proof that ... However, there

¹⁷ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, dogfen 2, 20 Mai 2013

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 200]*, 22 Ebrill 2013

will be times when we need to look at changing charges, due to inflationary rises, or whatever. We need the flexibility to do that quickly. You cannot set a charge and expect it to remain for the next 25 years, which I anticipate would be the life of this Bill. Therefore, we would need a process to allow us to change the charge if the need arose.”¹⁹

53. Pan awgrymwyd ei bod yn rhyfedd dweud mai'r dymuniad i greu model ar gyfer y bobl sydd wraidd y Bil hwn, ond bod y Bil yn debycach i arweiniad neu god, ymatebodd y Dirprwy Weinidog drwy ddweud:

“I think that it is better to have the code than to have one Minister issuing statutory guidance. Who is accountable for that? It is just one Minister. I think that the Assembly has a part to play in the codes, and they will have to be presented to the Assembly ... I also believe in local democracy ... Social services will still be delivered by local government, and will be the remit of local government, and I believe that the code will deliver. With regard to wellbeing, it is set out in the Bill; the wellbeing concept or policy is set out in section 2 of the Bill.”²⁰

54. Dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog mai model y bobl oedd hwn yn ei hanfod:

“The people’s model will hang off that definition, because that is core to the whole approach.”²¹

55. Ystyriodd y Pwyllgor hefyd y defnydd o godau yn y Bil. Roedd y Dirprwy Weinidog yn hyderus y gallai'r darpariaethau yn y Bil ar gyfer gwneud codau fod yn gyfrwng i wireddu ei gweledigaeth ar gyfer gwasanaethau,²² gan ychwanegu:

“... but we will have to learn. This is a new concept, and it is transitional, as well as groundbreaking, in many aspects.”²³

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 202]*, 22 Ebrill 2013

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 286]*, 22 Ebrill 2013

²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 288]*, 22 Ebrill 2013

²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 283 -284]*, 22 Ebrill 2013

²³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 284]*, 22 Ebrill 2013

56. Ceir trafodaeth fanylch am godau ym mharagraffau 130 i 143 isod.

Ein barn

57. Nodwn fod hwn, yn ei hanfod, yn Fil fframwaith yn ymwneud ag agwedd bwysig ac arwyddocaol ar bolisi cyhoeddus.

58. Mae uchelgais cynhwysfawr yn perthyn i'r Bil hwn ac eto cymharol ychydig o fanylion sydd wedi'u cynnwys ar ei wyneb. Gan hynny, yn ein barn ni, nid yw'r Bil yn cynnwys cymaint o wybodaeth am yr egwyddorion polisi ag y byddem yn disgwyl ei gweld.

59. Rydym yn ansicr ynghylch y dull hwn o weithredu ac yn pryderu am y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n cael ei adael ar gyfer is-ddeddfwriaeth.

60. Nodwn hefyd fod y Dirprwy Weinidog yn cyfeirio at y ffaith bod y Bil yn cynnig hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru ac yn ei diogelu at y dyfodol.

61. Mae 'hyblygrwydd' a 'diogelu at y dyfodol' yn gysyniadau clodwiw i'w cynnwys mewn Bil ond nid ar draul cael dealltwriaeth glir o'r hyn y bydd y Bil yn ei gyflawni pan gaiff ei gyflwyno. It is therefore surprising to see the Deputy Minister say that policy intent for regulations will be available by December. The question has to be asked: why is that policy intent not known now?

62. Byddai 'hyblygrwydd' a 'diogelu at y dyfodol' yn gysyniadau mwy dilys pe baent yn cael eu defnyddio i ddatblygu fframwaith polisi sy'n bod eisoes, a hynny ar sail profiad, yn hytrach na'u defnyddio i ddatblygu'r polisi allweddol wedi i'r Bil ddod yn Ddeddf. Yn ogystal hyn, nid yw hwn yn ddull sy'n caniatáu'r gwaith craffu ddeddfwriaethol mwy trylwyr a geir drwy Fil o'i gymharu â'r prosesau sydd ar gael yng nghyswllt is-ddeddfwriaeth.

63. Yn ein barn ni, mae'n hanfodol sicrhau y gellir craffu'n briodol ar yr hyn y mae'r Dirprwy Weinidog yn ceisio'u gyflawni.

Argymhelliad 1: Credwn y dylai Bil o'r fath bwys cyhoeddus gynnwys rhagor o ffeithiau ar ei wyneb. Rydym yn argymhell bod y Dirprwy Weinidog yn adolygu cydbwysedd y Bil er mwyn cyflwyno gwelliannau i sicrhau bod bwriad polisi'r Bil yn llawer cliriach.

Argymhelliad 2: Fel rhan o'r adolygiad yn argymhelliad 1, ac er ein bod yn gwneud argymhellion yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn ynglŷn â'r weithdrefn i'w chymhwyso i is-ddeddfwriaeth, rydym yn argymhell bod y Dirprwy Weinidog yn ailystyried yr holl weithdrefnau i'w defnyddo i wneud is-ddeddfwriaeth ac yn cyhoeddi datganiad ysgrifenedig am yr agwedd honno ar yr adolygiad, cyn cyflwyno'r gwelliannau priodol.

64. Rydym yn sylweddoli y gall hyn fod yn feichus ond yn ystyried ei bod yn hanfodol er mwyn sicrhau bod modd craffu'n drylwyr ac yn ddigonol ar bolisi yn y maes hwn.

65. Ar nodyn mwy cyffredinol, mae'r Bil hwn, o bosibl, yn amlygu egwyddor bwysig yn ymwneud â deddfwriaeth fframwaith, a byddwn yn monitro hyn yn y dyfodol:

Casgliad 3: Nid ydym yn ystyried ei bod yn arfer da cyflwyno Bil fframwaith oni bai bod rhesymau da dros wneud hynny. Yn y pen draw, mae'n well gohirio cyflwyno'r Bil na chyflwyno Bil y mae angen datblygu polisi manwl yn ei gylch a gorfod ychwanegu canlyniad y gwaith datblygu hwnnw drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth.

5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol

66. Mae'r Bil yn cynnwys 75 o bwerau i wneud gorchmynion a rheoliadau a 10 o bwerau i Weinidogion Cymru wneud codau a chyfarwyddiadau. Caiff y rhain eu hesbonio ym Mhennod 5 ac Atodiad 1 (y nodiadau esboniadol) yn y Memorandwm Esboniadol.

67. O ystyried bod hwn yn Fil sylweddol, penderfynodd y Pwyllgor graffu'n benodol ar rai agweddau ar y Bil, a thrafodir y rhain isod.

Rhan 2 - Adrannau 3, 7 a 9

68. Mae Adran 3(5) o'r Bil yn diffinio'r term "anabl" ond mae adran 3(6) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi ymhellach, drwy reoliadau (yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol), y categorïau hynny o bobl y gellir, neu na ellir, eu cynnwys o dan y diffiniad o 'anabledd' at ddibenion y Ddeddf.

69. Mae Adran 7(2) yn diffinio'r term "menter gymdeithasol" a "chyrff yn y trydydd sector". Mae Adran 7(3) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi ymhellach, mewn rheoliadau (yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol), y categorïau hynny o gyrff a gweithgareddau y gellir, neu na ellir, eu cynnwys fel mentrau cymdeithasol, cyrff cydweithredol neu gyrff yn y trydydd sector.

70. Mae Adran 9(3) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi, drwy reoliadau (yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol), y categorïau hynny o bobl y gellir, neu na ellir, eu trin fel pobl fyddar, pobl ddall neu pobl ddall a byddar, at ddibenion adran 9(1), sy'n ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol sefydlu a chadw cofrestr o bobl fyddar, ddall neu dall a byddar sydd, fel arfer, yn byw yn eu hardal.

71. Ym mhob achos, mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio bod y weithdrefn negyddol wedi'i dewis oherwydd:

"Manyl yn cymharol fach yn y cynllun deddfwriaethol cyffredinol fydd pwnc y rheoliadau hyn."²⁴

²⁴ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 27-28

72. Pan holwyd y Dirprwy Weinidog, esboniodd y rhesymeg dros bob pŵer i wneud rheoliadau:

“In relation to section 3(6) and the definition of ‘disability’, the definition that we use is the one used by the Equality Act 2010 ... We need to be very clear that the social model of disability is a concept and has no basis in law. Therefore, we needed to rely on an Act in order to be sure that we had a legislative base for it. The powers in section 3(6) enables Ministers to prescribe further what categories of people can or cannot be included under the definition of disabled. I gave a commitment to the Health and Social Care Committee that we would consider this further.”²⁵

73. O ran adran 7(3), disgrifiodd y Dirprwy Weinidog y pŵer hwn:

“... a regulating power that we believe that we need in order to futureproof this Bill—if nothing else—with regard to being able to develop our thinking here. I am wondering whether the committee would support a change in the procedure on this occasion.”²⁶

74. O ran adran 9(3), dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda’r Dirprwy Weinidog:

“The Minister has given a commitment that we would look again at the content and perhaps give a commitment quite early on, with more detail about how we might use those regulation-making powers.”²⁷

75. Pan ofynnwyd a oedd y weithdrefn gadarnhaol yn briodol ar gyfer y pwerau hyn i wneud rheoliadau, nododd y Dirprwy Weinidog y byddai’n ystyried sylwadau’r Pwyllgor.²⁸

76. Mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 145]*, 22 Ebrill 2013

²⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 158]*, 22 Ebrill 2013

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 151]*, 22 Ebrill 2013

²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 153 a 158]*, 22 Ebrill 2013

“In response to my appearance at the Constitutional and Legislative Affairs Committee on 22 April I indicated a willingness to change the procedure from Negative to Affirmative for the following Regulations:

Section 3(6) relating to Regulations may provide that a person falling within a specified category is or is not to be treated as disabled for the purposes of this Act.”²⁹

Ein barn

77. Rydym yn croesawu bwriad y Dirprwy Weinidog i adolygu’r gweithdrefnau ar gyfer y pwerau i wneud rheoliadau yn adrannau 3, 7 a 9. Er ein bod yn nodi ei bod, yn ei llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, yn cyfeirio dim ond at y pŵer sydd wedi’i gynnwys yn adran 3(6) o’r Bil, credwn y dylid cymhwyso’r weithdrefn gadarnhaol i’r 3 adran.

Argymhelliad 3: Rydym yn argymhell y dylai’r Dirprwy Weinidog ystyried cyflwyno gwelliant a fyddai’n cymhwyso’r weithdrefn gadarnhaol i’r pwerau i wneud rheoliadau sydd wedi’u cynnwys yn adrannau 3(6), 7(3) a 9(3).

Rhan 4: Adran 19

78. Os bydd awdurdod lleol, ar ôl cynnal asesiad o angen, yn dod i’r casgliad fod angen gofal a chymorth ar unigolyn, mae Adran 19 yn nodi bod yn rhaid iddo wedyn gynnal asesiad o’i gymhwystra er mwyn penderfynu a yw’r angen yn un ‘cymwys’ ac felly, a oes dyletswydd i ddiwallu’r angen hwnnw.

79. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, bydd rheoliadau’n darparu manylion y meini prawf cymhwystra o ran manylebau’r lefelau cymhwystra.³⁰ Mae hefyd yn dweud y caiff fframwaith cymhwystra cenedlaethol ei ddatblygu drwy reoliadau er mwyn egluro beth yw ‘angen cymwys’.³¹

80. Rhoddir pwerau i wneud rheoliadau yn is-adrannau (3), (4) a (5) ac maent yn ddarostyngedig i’r weithdrefn gadarnhaol oherwydd:

²⁹ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Dogfen 2, 20 Mai 2013

³⁰ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 – Nodiadau Esboniadol, paragraff 56

³¹ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 – Nodiadau Esboniadol, paragraff 57

“Mae’r dyletswyddau sydd ar awdurdodau lleol, mewn perthynas â phenderfynu cymhwystra ac ystyried beth ddylid ei wneud i ddiwallu anghenion, wedi eu pennu ar wyneb y Bil, ond bydd y rheoliadau yn effeithio ar y ffordd y bydd awdurdod lleol yn penderfynu ynghylch cymhwystra person i gael diwallu ei anghenion. Mae hyn yn cynnwys ystyriaethau o bwys arbennig, gan mai’r pwrpas a bennir yn y Ddeddf, a chaiff y prif sylwedd ei bennu mewn isdeddfwriaeth. Felly mae’r weithdrefn gadarnhaol yn addas.”³²

81. Pam ofynnwyd pam nad oedd rhagor o wybodaeth ar wyneb y Bil yn esbonio o dan ba amgylchiadau y dylid diwallu angen penodol, yn hytrach na nodi’r anghenion drwy reoliadau, dywedodd y Dirprwy Weinidog y gwnaed hyn am resymau’n ymwneud â hyblygrwydd.³³ Dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda’r Gweinidog bod llawer iawn o waith i’w wneud eto i ddatblygu’r rheoliadau”.³⁴

Ein barn

82. Gan fod cyn lleied o fanylion ar wyneb y Bil a chan fod angen ymgymryd â rhagor o waith i ddatblygu rheoliadau mor bwysig, credwn fod angen gweithdrefn graffu fwy trylwyr.

Argymhelliad 4: Rydym yn argymhell bod y Gweinidog yn ystyried cyflwyno gwelliant a fyddai’n cymhwyso’r weithdrefn gadarnhaol i’r pŵer newydd hwn i wneud rheoliadau o dan adran 19 o’r Bil.

Rhan 4 - Adrannau 23, 26 a 27

83. Mae Adran 23 yn nodi’r amodau y mae angen eu bodloni i awdurdod lleol fod dan ddyletswydd i ddiwallu anghenion gofal a chymorth plentyn yn ei ardal. Mae Adran 23(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i osod amodau ychwanegol i sicrhau y bydd anghenion ac amgylchiadau yn y dyfodol yn sbarduno’r ddyletswydd i ddiwallu anghenion gofal a chymorth y plentyn.

84. Mae Adran 26 yn egluro’r amodau y mae angen eu bodloni i awdurdod lleol fod dan ddyletswydd i ddiwallu anghenion gofal a chymorth oedolyn sy’n gofalu am oedolyn neu blentyn anabl yn ei ardal. Mae Adran 26(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i osod

³² Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5 tudalen 29

³³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 165-166]*, 22 Ebrill 2013

³⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 169]*, 22 Ebrill 2013

amodau ychwanegol yn achos oedolion sy'n darparu gofal er mwyn medru ystyried eu hanghenion a'u sefyllfa yn y dyfodol.

85. Mae Adran 27 yn egluro'r amodau y mae angen eu bodloni i awdurdod lleol fod dan ddyletswydd i ddiwallu anghenion gofal a chymorth plentyn sy'n gofalu am oedolyn neu blentyn anabl yn ei ardal. Mae Adran 27(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i osod amodau ychwanegol yn achos plant sy'n darparu gofal er mwyn ystyried eu hanghenion a'u sefyllfa yn y dyfodol

86. Ym mhob achos, mae'r pŵer i wneud rheoliadau'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol ac mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio'r rheswm dros hyn, sef:

“Manyl yn cymharol fach yn y cynllun deddfwriaethol cyffredinol fydd pwnc y rheoliadau hyn.”³⁵

87. Pan ofynnwyd pam ystyriwyd y weithdrefn negyddol ar gyfer y Rheoliadau hyn, dywedodd y Gweinidog:

“I am certainly open to considering the affirmative procedure for these regulations, although in my view, the subject matter is relatively minor in terms of detail in the overall legislative scheme. I would be interested to know what committee thinks, and will consider it.”³⁶

88. Dywedodd hefyd y byddai'n fodlon ystyried bod y rheoliadau'n gadarnhaol i ddechrau, ac yn negyddol wedyn³⁷, gan ychwanegu:

“... officials have been very careful in considering Welsh Government guidelines on the criteria for negative and affirmative procedures, and have done their very best to fit in with those guidelines.”³⁸

89. Mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, dywedodd y Dirprwy Weinidog

“In response to my appearance at the Constitutional and Legislative Affairs Committee on 22 April I indicated a

³⁵ Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, tudalen 30

³⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 173]*, 22 Ebrill 2013

³⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 176]*, 22 Ebrill 2013

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 176]*, 22 Ebrill 2013

willingness to change the procedure from Negative to Affirmative for the following Regulations:

...

Section 23, 26, 27 relating to the duty to meet the care and support needs of a child, the duty to meet the support needs of an adult carer and the duty to meet the support needs of a child carer (Affirmative for the initial set and negative thereafter).³⁹

Ein barn

90. Rydym yn nodi ac yn croesawu'r ffaith bod y Dirprwy Weinidog yn cadarnhau ei bod yn fodlon newid y weithdrefn ar gyfer y rheoliadau i'w gwneud o dan adrannau 23 26 a 27.

Argymhelliad 5: Rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 23, 26 a 27 ac i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wedyn.

Rhan 4 - Adrannau 34 i 37

91. Mae adran 34 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau a all ei gwneud yn ofynnol neu ganiatáu i awdurdod lleol wneud taliadau i berson tuag at y gost o ddiwallu anghenion gofal a chymorth oedolyn. Mae adran 35 yn cynnwys darpariaeth debyg yn achos yr angen i roi gofal a chymorth i blentyn, tra bo adran 36 yn cynnwys darpariaeth debyg yn achos yr angen i gynorthwyo gofalwr. Mae adran 37 yn darparu ar gyfer sicrhau y gall rheoliadau a wneir o dan adrannau 34, 35 a 36 wneud darpariaeth ar gyfer amrywiaeth eang o faterion.

92. Yng nghyswllt adran 34, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

Mae'r adran yn efelychu'r dull a ddilynwyd yn Neddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol 2001. Drwy ganiatáu i reoliadau benderfynu a yw awdurdodau lleol dan rwymedigaeth i gynnig taliadau uniongyrchol, ynteu'n rhydd wneud hynny os dewisant, mae'n darparu gwell hyblygrwydd i ddatblygu polisi yn y

³⁹ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, dogfen 2, 20 Mai 2013

dyfodol. Y pwrpas yw creu fframwaith eglur mewn deddfwriaeth sylfaenol, ond caniatáu hyblygrwydd yn y modd y'i haddesir o bryd i'w gilydd. Mae hon yn ffordd briodol o sicrhau nad â'r deddfwriaeth yn anghyfoes ac na fydd gofyn ei diwygio'n aml drwy gyfrwng biliau dilynol.⁴⁰

93. Ym mhob achos, mae'r pŵer i wneud rheoliadau'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol ac mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio'r rheswm dros hyn, sef:

“Manyl yn cymharol fach yn y cynllun deddfwriaethol cyffredinol fydd pwnc y rheoliadau hyn”.⁴¹

94. Esboniodd y Dirprwy Weinidog fod y darpariaethau'n efelychu *Deddf Plant 1989*, yn gystal â Deddf 2001, gan ddweud “however the drafting has been changed, it has been changed to make the section easier to understand, I hope.”⁴²

95. Dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog:

“...there are some elements of the current scheme in the regulation-making powers have been lifted up and elevated into what is on the face of the Bill. So, in this instance, there is a greater level of detail in the Bill than exists currently in comparable provision, which is in the Health and Social Care Act 2001 and the Children Act ...”⁴³

96. Pan ofynnwyd pam roedd y cynllun presennol wedi'i efelychu a'i symleiddio rhywfaint, ychwanegodd y swyddog:

“The reason for having a scheme with a regulation-making power to set out the detail is to cater for a range of different situations without occupying a huge number of sections of the Bill, and creating a level of detail that might be excessive. The rationale for maintaining the regulation-making power for Welsh Ministers either to require or allow local authorities to

⁴⁰ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 33

⁴¹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 33-34

⁴² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 181]*, 22 Ebrill 2013

⁴³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 182]*, 22 Ebrill 2013

make direct payments is to cater for the range of different situations ...”⁴⁴

97. Nododd y Dirprwy Weinidog nad oedd y Bil wedi'i saernïo'n briodol i sicrhau bod bwriadau polisi'r llywodraeth yn cael eu rhoi ar waith yng nghyswllt taliadau.⁴⁵

Ein barn

98. O ystyried arwyddocâd posibl y mater, rydym o'r farn y dylid cryfhau rhywfaint ar y weithdrefn i wneud y rheoliadau hyn.

Argymhelliad 6: Rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i ddechrau ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 34 i 37 ac i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wedyn.

Rhan 6 - Adran 62

99. Mae Rhan 6 o'r Bil yn adlewyrchu'n bennaf y dyletswyddau a roddir ar awdurdodau lleol ar hyn o bryd o dan Ran 3 o *Ddeddf Plant 1989* yn ymwneud â 'phlant sy'n derbyn gofal' (nad ydynt yn destun gorchymyn gofal ffurfiol), plant sy'n gadael gofal a phlant sy'n cael eu lletya.

100. Mae Adran 62(5) yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi cyfarwyddyd i awdurdod lleol, os ydynt yn credu bod angen gwneud hynny i ddiogelu'r cyhoedd rhag niwed difrifol, o ran arfer pwerau awdurdod lleol yn achos plentyn sy'n derbyn gofal ganddo. Nid oes gweithdrefn ar gyfer hyn.

101. O wybod bod Rhan 6 o'r Bil yn cydgrynhoi'r ddeddfwriaeth bresennol, gofynnwyd i'r Gweinidog a oedd y pŵer hwn wedi'i ddefnyddio o'r blaen, i weld a oedd hen ddeddfwriaeth yn cael ei dwyn ymlaen i'r Bil newydd.⁴⁶ Drwy lythyr dyddiedig 12 Mehefin 2013, dywedodd y Gwenidiog:

“I have not had cause to use this power and I am informed by my officials that my predecessor Ministers in Wales have also not used it. I have not made enquiries of the UK Government to

⁴⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 184]*, 22 Ebrill 2013

⁴⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 190-192]*, 22 Ebrill 2013

⁴⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 218]*, 22 Ebrill 2013

establish if there was any use of the power in the period from 1991 to 1999.”⁴⁷

102. Pan holwyd a oedd gweithdrefn ar gyfer adrodd yn ôl i'r Cynulliad i ddweud bod y pŵer wedi'i ddefnyddio ac i esbonio'r camau nesaf, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

“I believe that we would want to do that and that it would be important that we do so.”⁴⁸

Ein barn

103. Rydym yn fodlon ar y pŵer i gyhoeddi cyfarwyddyd ond yn credu, os bydd Gweinidogion Cymru yn gwneud hynny, y dylid cyhoeddi datganiad ysgrifenedig i gyd-fynd ag ef yn esbonio'r rheswm dros ei ddefnyddio.

Argymhelliad 7: Rydym yn argymhell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant i ddarparu ar gyfer cyhoeddi datganiad ysgrifenedig i gyd-fynd â phob cyfarwyddyd y bydd Gweinidogion Cymru yn ei wneud o dan adran 62(5), a hynny i esbonio pam mae'n cael ei ddefnyddio.

⁴⁷ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 12 Mehefin 2013

⁴⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 221]*, 22 Ebrill 2013

Rhan 6 - Adrannau 92 a 93

104. Mae adrannau 92 a 93 yn ymdrin â chymorth i bobl ifanc yng nghategori 2 a 3.⁴⁹ Mae adran 92(3) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ragnodi'r diffiniad o "lety addas" ac addasrwydd landlordiaid neu ddarparwyr llety eraill mewn perthynas â diogelu a hyrwyddo llesiant pobl ifanc yng nghategori 2. Mae adran 93(3) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ragnodi manylion y cymorth a roddir i berson ifanc yng nghategori 3 sydd mewn addysg uwch. Mae adran 93(6) yn caniatáu i ystyr rhai termau arbennig o dan adran 93 gael ei bennu mewn rheoliadau.

105. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd y rheoliadau hyn yn caniatáu i Weinidogion Cymru ymateb mewn modd hyblyg ac amserol pan fo tystiolaeth yn dangos bod angen gwneud hynny. Mae hefyd yn nodi:

"Manyl yn cymharol fach yn y cynllun deddfwriaethol cyffredinol fydd pwnc y rheoliadau hyn. Mae'r weithdrefn negyddol yn efelychu'r weithdrefn a nodir ar hyn y bryd yn Neddf Plant 1989."⁵⁰

106. Esboniodd y Gweinidog:

"These issues are very important in the life of a child. We may wish to change the regulations on these issues from time to time. So, placing this in regulation will be of assistance and will allow us to look back and to learn from past experiences as we develop this legislation, to ensure that we are able to respond. We have seen that over the past decade. We have seen regulations needing to be changed to catch up with events. I believe that we have the correct process in place."⁵¹

107. Pan awgrymwyd y dylai'r Dirprwy Weinidog gynnwys rhagor o fanylion ar wyneb y Bil, meddai'r Dirprwy Weinidog:

⁴⁹ Mae adran 88 yn nodi'r gwahanol gategorïau i'w defnyddio i ddiffinio pobl ifanc y dynodir eu bod wedi "gadael gofal" at ddibenion y Bil.

⁵⁰ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennu 44 a 45

⁵¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 235]*, 22 Ebrill 2013

“I have used the regulation-making powers in section 23(b) and 23(c) of the Children Act 1989 and we have transposed those into sections 92 and 93 of this Bill.”⁵²

Ein barn

108. Nodwn fod y Dirprwy Weinidog wedi nodi nad yw o blaid cynnwys rhagor o wybodaeth ar wyneb y Bil yn ymwneud â'r darpariaethau hyn. Nodwn hefyd ei bod yn dweud bod y weithdrefn negyddol ar gyfer rheoliadau i'w gwneud o dan adrannau 92 a 93 yn dilyn y weithdrefn bresennol a nodir yn *Neddf Plant 1989*.

109. Yn ein barn ni, dylai'r Dirprwy Weinidog fod wedi cyflwyno achos mwy cadarn ar gyfer efelychu'r weithdrefn negyddol a ddefnyddir yn Neddf 1989, yn enwedig gan iddi ddweud ei bod yn barod i newid y weithdrefn ar gyfer darpariaethau eraill yn y Bil a droswyd o Ddeddf 1989 (gweler paragraffau 110 - 113 isod),

Argymhelliad 8: Rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 92 a 93, ac i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wedyn.

Rhan 6 - Adran 97

110. Mae adran 97 yn sicrhau na ellir cadw plentyn sy'n derbyn gofal gan awdurdod lleol mewn llety diogel oni bai ei fod wedi dianc yn y gorffennol a'i fod yn debygol o ddioddef niwed sylweddol gan gynnwys anaf neu oni bai bod y plentyn yn debygol o niweidio'i hun neu eraill os caiff ei gadw mewn math arall o lety. Mae'r pŵer i wneud rheoliadau yn adran 97(2) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi, at ddibenion adran 97, y cyfnodau hwyaf y ceir cadw plentyn mewn llety diogel. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol oherwydd:

“O ystyried ymrwymiad Gweinidogion Cymru i CCUHP mewn perthynas â Hawliau'r Plentyn, ac er bod y ddarpariaeth gyfatebol yn Neddf Plant 1989 yn pennu'r weithdrefn negyddol,

⁵² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 237]*, 22 Ebrill 2013

tybir y dylai'r rheoliadau hyn fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol."⁵³

111. Mae'r pŵer i wneud rheoliadau yn adran 97(7) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi disgrifiad o blentyn y caniateir, neu na chaniateir, ei roi mewn llety diogel o dan adran 97; ac i gynorthwyo â'r broses o benderfynu o dan ba amgylchiadau y gellir gwneud hynny. Mae'r pŵer yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol am yr un rheswm â'r uchod.

112. Nodwyd fod y weithdrefn gadarnhaol yn cael ei defnyddio mewn modd gwahanol i'r weithdrefn (negyddol) a ddefnyddiwyd yn y darpariaethau cyfatebol yn *Neddf Plant 1989*. Wrth egluro'r rhesymau dros hyn, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

"...we must have the affirmative procedure in place, so that we take account of everybody's views and reach the best possible solution to ensure that we do our best for these children and we treat them fairly throughout the process, having taken account of the convention."⁵⁴

Ein barn

113. Nodwn sylwadau'r Dirprwy Weinidog ac rydym yn fodlon i'r weithdrefn gadarnhaol gael ei defnyddio i wneud rheoliadau o dan adrannau 97(2) a 97(7).

Rhan 7 - Adrannau 105 a 112

114. Mae Rhan 7 (Diogelu) yn darparu fframwaith cyfreithiol newydd i ddiogelu oedolion sy'n wynebu perygl gan gynnwys dyletswydd ar awdurdodau lleol i ymchwilio os oes rheswm dros amau eu bod yn cael eu cam-drin ac ymateb yn briodol.

115. Mae adran 105 o'r Bil yn ei gwneud yn bosibl gwneud cais i'r llys am Orchymynion Amddiffyn a Chynorthwyo Oedolion. Mae adran 105(9) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i osod cyfyngiadau ar y personau y caniateir iddynt fod yn 'swyddog awdurdodedig' at ddibenion gwneud cais i ynad heddwch am orchymyn amddiffyn a chynorthwyo oedolion. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio bod "hyn yn addas ar gyfer rheoliadau,

⁵³ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 46

⁵⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 231]*, 22 Ebrill 2013

oherwydd hwyrach y bydd angen addasu'r cyfyngiadau hyn (megis cymwysterau a phrofiad) yng ngoleuni tystiolaeth.”⁵⁵

116. Mae adran 112 yn nodi'r swyddogaethau a'r gweithdrefnau ar gyfer byrddau diogelu. Mae adran 112(4) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi, drwy reoliadau, swyddogaethau ychwanegol ar gyfer Bwrdd Diogelu os bydd hynny'n helpu i hybu amcanion y Bwrdd Diogelu. Gall y rheoliadau ragnodi gweithdrefnau i Fyrddau Diogelu eu dilyn a gallant bennu pryd a sut y bydd yn rhaid rhoi cyfle i'r plant a'r oedolion perthnasol gymryd rhan yng ngwaith y Bwrdd Diogelu. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd y rheoliadau hyn:

“...yn darparu hyblygrwydd digonol i Weinidogion Cymru ymateb yn gyflym, os daw'n amlwg y byddai estyn swyddogaethau'r Bwrdd Diogelu yn gwella'r modd y diogelir oedolion a phlant.”⁵⁶

117. Mae'r pwerau i wneud rheoliadau yn adrannau 105 a 112 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd, yn ôl y Memorandwm Esboniadol:

“Manyl yn cymharol fach yn y cynllun deddfwriaethol cyffredinol fydd pwnc y rheoliadau hyn”.⁵⁷

118. Cytunodd y Dirprwy Weinidog i ystyried y weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pwerau i wneud rheoliadau o dan adrannau 105 a 112.⁵⁸ Yna, mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, meddai:

“In response to my appearance at the Constitutional and Legislative Affairs Committee on 22 April I indicated a willingness to change the procedure from Negative to Affirmative for the following Regulations:

...

Section 105(9) relating to Adult Protection and Support Orders

⁵⁵ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 47

⁵⁶ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 47

⁵⁷ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 49

⁵⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 244 a 249]*, 22 Ebrill 2013

Section 112(4) relating to the functions and procedures of Adult Safeguarding Boards.”⁵⁹

Ein barn

119. Rydym yn nodi ac yn croesawu'r ffaith bod y Dirprwy Weinidog yn cadarnhau ei bod yn fodlon newid y weithdrefn ar gyfer y rheoliadau i'w gwneud o dan adrannau 105(9) a 112(4).

Argymhelliad 9: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adrannau 105(9) a 112(4).

Rhan 7 - Adran 117

120. Mae Adran 117 yn galluogi Gweinidogion Cymru, drwy orchymyn, i ddarparu i'r Byrddau Diogelu plant ac oedolion ym mhob ardal Bwrdd Diogelu unigol uno, gan ffurfio un bwrdd ym mhob ardal. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod y ddarpariaeth hon yn addas ar gyfer gorchymyn gan ei bod:

“...yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddarparu bod y Byrddau Diogelu plant ac oedolion, ym mhob ardal Bwrdd Diogelu unigol i uno, gan ffurfio Bwrdd sengl ym mhob ardal unigol. x Bydd yn darparu hyblygrwydd i gyfuno Byrddau pan fydd y dystiolaeth yn dynodi y byddai hynny'n addas a phriodol.”⁶⁰

121. Mae hefyd yn nodi bod y weithdrefn gadarnhaol yn cael ei defnyddio oherwydd:

“Gallai gorchymyn o dan yr adran hon effeithio'n sylweddol ar ddarpariaethau'r rhan hon o'r Ddeddf. Mae ystyriaethau o bwysigrwydd arbennig yn gysylltiedig ag arfer y pŵer hwn. Byddai gorchymyn o dan y ddarpariaeth hon yn achosi newidiadau strwythurol yn y Byrddau Diogelu, drwy gyfuno swyddogaethau'r Byrddau Diogelu Oedolion a'r Byrddau Diogelu Plant.”⁶¹

122. Pan ofynnwyd a fyddai gweithdrefn uwchgadarnhaol yn fwy addas ar gyfer y pŵer hwn o ystyried ei “bwysigrwydd arbennig”, dywedodd y

⁵⁹ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, dogfen 2, 20 Mai 2013

⁶⁰ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 51

⁶¹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 51

Dirprwy Weinidog y byddai'r weithdrefn gadarnhaol yn ddigonol ⁶², gan nodi:

"The superaffirmative procedure would be quite lengthy ... The merging of the boards ... could only happen when it was felt that the time was right. This will not happen on a cliff edge. We will develop the adult and children boards separately on the footprints of six, which I have made absolutely clear. However, given that the principle of the Bill is to be a people's Bill, there would come a time when merger might be in the interests of the people whom we want to protect, but, certainly, that would not happen until there was consultation and due consideration as to whether that truly was the best way forward."⁶³

Ein barn

123. Nodwn farn y Dirprwy Weinidog, sef y byddai'r weithdrefn gadarnhaol yn faith ac y byddai'r byrddau'n cael eu huno pan fyddai'r amser yn iawn. Fodd bynnag, yn ein barn ni, dylai'r weithdrefn a ddefnyddir i wneud gorchymyn o dan adran 117, yn gyffredinol, adlewyrchu natur y newid neu'r datblygiad mewn polisi y mae'r llywodraeth yn ceisio'i gyflwyno.

124. Rydym o'r farn y byddai uno'r byrddau diogelu plant ac oedolion i greu un bwrdd ar gyfer pob ardal yn newid arwyddocaol a byddai angen cymryd gofal wrth wneud hynny. Gan hynny, credwn y byddai'r weithdrefn gadarnhaol yn sicrhau bod y gwaith craffu priodol yn mynd rhagddo mewn perthynas â'r gorchymyn.

Argymhelliad 10: Rydym yn argymell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol i'r pŵer i wneud gorchymynion yn adran 117 o'r Bil.

Rhan 8 - Adran 119

125. Mae Rhan 8 yn ymwneud â swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol.

⁶² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 254]*, 22 Ebrill 2013

⁶³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 251]*, 22 Ebrill 2013

126. Mae adran 119 yn darparu i'r swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol, a nodir yn Atodlen 2, ac i Weinidogion Cymru, drwy orchymyn, ychwanegu, dileu neu newid eitemau. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

“...gallai gorchymyn o dan yr adran hon effeithio'n sylweddol ar ddarpariaethau Atodlen 2 o'r Ddeddf. Byddai gorchymyn o'r fath yn penderfynu pa rai o swyddogaethau awdurdod lleol sy'n swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol. Mae ystyriaethau o bwysigrwydd arbennig yn gysylltiedig ag arfer y pŵer hwn.”⁶⁴

127. Pan ofynnwyd a fyddai gweithdrefn uwchgadarnhaol yn fwy addas, o gofio y gellid defnyddio'r pwerau i newid gwasanaethau cymdeithasol yn sylweddol, atebodd y Gweinidog:

“I think that the affirmative procedure is adequate here. It is important, but I believe, from my experience, that there is a need to look at what social services departments are doing and to have this power to intervene should the need arise. I do not think that we need the superaffirmative procedure...”⁶⁵

Ein barn

128. Nodwn y gellir defnyddio'r pŵer hwn i newid darpariaethau Atodlen 2 o'r Bil yn sylweddol wedi iddo ddod i rym ac, o ganlyniad, swyddogaethau awdurdodau lleol.

129. Er ei bod, mewn egwyddor, o blaid defnyddio'r weithdrefn uwchgadarnhaol ar gyfer y ddarpariaeth hon, rydym yn cydnabod y byddai'n feichus iawn weithiau, a hynny'n ddiangen, er enghraifft mewn perthynas â gorchymyn sy'n gwneud mân newidiadau a newidiadau canlyniadol.

Argymhelliad 11: Rydym yn argymhell y dylai'r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol i'r pŵer i wneud gorchymynion yn adran 119(2), oni bai bod y gorchymyn yn gwneud dim ond mân newidiadau neu newidiadau canlyniadol. Bryd hynny, dylid cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol.

⁶⁴ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 51

⁶⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 263]*, 22 Ebrill 2013

Rhan 8 – Adrannau 120 i 133

130. Mae adran 120 yn ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol benodi Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cymdeithasol a, phan fo hynny'n briodol, i ddau awdurdod lleol neu ragor benodi Cyfarwyddwr ar gyfer y ddau, neu ar gyfer bob un. Ni chaiff awdurdodau lleol benodi cyfarwyddwyr oni bai eu bod wedi'u bodloni eu bod yn meddu ar y cymwyseddau a bennwyd gan Weinidogion Cymru (drwy gyfrwng is-adran (3)) naill ai mewn rheoliadau (yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol) neu mewn cod o dan adran 121.

131. Mae adran 121 yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi un neu ragor o godau'n ymwneud ag arfer swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol, ac i'w hadolygu o bryd i'w gilydd. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

“...Drwy bennu'r gofynion mewn Cod yn hytrach nag ar wyneb y Bil neu mewn rheoliadau, gellir defnyddio iaith sy'n fwy cyfarwydd a dealladwy i'r partion sydd â diddordeb neu fuddiant. Caiff darpariaethau eu seilio ar arfer gorau a'u datblygu dros gyfnod. Bydd cod statudol yn hwyluso'r broses o ymgorffori datblygiadau yn yr arferion gorau.”⁶⁶

132. Mae adran 122 yn nodi gweithdrefn statudol ar gyfer gwneud a chymeradwyo codau. Yn ogystal â hyn, gellir eu dirymu naill ai drwy wneud cod newydd neu drwy gyfarwyddyd. Nid oes gweithdrefn statudol yn gymwys i gyfarwyddiadau er, o dan isadran (8), rhaid gosod cyfarwyddiadau gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.

133. Mae adran 123 yn galluogi awdurdod lleol i arfer ei swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol mewn modd nad yw'n cydymffurfio â'r gofynion a nodir mewn cod. Mewn amgylchiadau o'r fath rhaid i'r awdurdod lleol ddilyn y weithdrefn a osodir yn adran 123 a dweud wrth Weinidogion Cymru pam y mae'n gwneud hynny. Mae rhan o'r weithdrefn hon yn cynnwys cyhoeddi datganiad polisi'n unol â gofynion adran 124. Mae'r adran 125 yn nodi y caiff Gweinidogion Cymru gyfarwyddo awdurdod lleol i gydymffurfio â'r cod os ydynt o'r farn na fydd datganiad polisi amgen yr awdurdod yn cyflawni ei swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol yn ddigonol. Nid yw'r cyfarwyddyd yn ddarostyngedig i weithdrefn oherwydd, yn ôl y Memorandwm Esboniadol:

⁶⁶ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 53

“Bydd y pwerau cyfarwyddo hyn yn gymwys i awdurdodau unigol, a chânt eu gwneud mewn amgylchiadau penodol, pan fydd yn ofynnol bod Gweinidogion Cymru yn ymateb yn gyflym.”⁶⁷

134. Mae adrannau 126 i 136 yn darparu bod pŵer gan Weinidogion Cymru i ymyrryd yn y modd y mae awdurdod lleol yn arfer ei swyddogaeth gwasanaethau cymdeithasol, gan gynnwys y pŵer i roi cyfarwyddyd i awdurdodau lleol o dan adrannau 129 i 133. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi nad oes yr un weithdrefn statudol yn gymwys i'r cyfarwyddiadau hyn o dan adrannau 129 i 133 oherwydd:

“Cymhwysir y pwerau cyfarwyddo hyn i awdurdodau unigol, a chânt eu gwneud mewn amgylchiadau penodol, a allai newid o bryd i'w gilydd.

Ni phennir gweithdrefn statudol ar gyfer gweithredu felly, er mwyn caniatáu i Weinidogion Cymru adweithio ar frys pan fo'n ofynnol ymyrryd mewn awdurdod lleol sy'n methu.”⁶⁸

135. Roedd y Dirprwy Weinidog yn credu bod angen pennu cymwyseddau Cyfarwyddwyr mewn dwy ffordd wahanol o dan adran 120(3) oherwydd;

“... we need a choice regarding which approach is going to provide the greatest clarity in dealing with this.”⁶⁹

136. Holwyd y Dirprwy Weinidog am y broses statudol ar gyfer codau sy'n ddarostyngedig i adran 122. Yn benodol, fe'i holwyd ynghylch defnyddio cyfarwyddyd i ddirymu'r cod a'r ffaith nad oedd dyletswydd i ymgynghori yn ei gylch. Meddai'r Dirprwy Weinidog:

“I believe that section 122 strikes that balance between what we would need to discuss and consult upon and perhaps responding to a situation where the code, or part of the code, would need to be changed to bring something better in. The only reason for doing so that I can think of would be to improve the code.”⁷⁰

⁶⁷ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 53

⁶⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 55

⁶⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 269]*, 22 Ebrill 2013

⁷⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 274]*, 22 Ebrill 2013

137. Gofynnwyd hefyd pam ei bod yn ymddangos mor hawdd i awdurdod lleol ddefnyddio darpariaethau adran 123 i beidio â chydymffurfio â gofyniad mewn cod statudol. Atebodd y Gweinidog drwy ddweud:

“It does not stop there, because they would still have to find an alternative way of providing the service, and they would have to issue a policy statement in accordance with section 124. It is not as simple as being able to move away from the code and not deliver. They can move away from the code so long as they produce an alternative method of provision and that fits into the requirements of section 123. There is the issue of local democracy, and we have safeguards that we would have an acceptable alternative way of delivering: that is what that section delivers.”⁷¹

138. Ychwanegodd:

“We need the provision and they would be answerable to their electorate and would also be subject to the annual report. Therefore, there would have to be a public and published annual report with regard to the delivery of the requirements of this section.”⁷²

139. Esboniodd y Gweinidog y rheswm dros ddefnyddio cyfarwyddiadau, yn hytrach na phwerau, i wneud rheoliadau, i sicrhau bod awdurdodau lleol yn cydymffurfio â chodau ymarfer (adran 125) ac i roi pŵer i Weinidogion Cymru ymyrryd (adrannau 129 i 133):

“I can see that a situation could arise where we would intervene in local government. We have seen examples of that recently and historically. However, I do not think that making regulations would always allow us to intervene swiftly enough. I can see a situation where intervention would be required immediately. I think this power would enable us to do that, or ensure that we have enforcement powers in terms things that

⁷¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 280]*, 22 Ebrill 2013

⁷² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 282]*, 22 Ebrill 2013

local government should respond to ... we must be able to move quickly.”⁷³

Ein barn

140. Rydym o’r farn bod y dull o weithredu a nodir yn adran 120(3) yn rhesymol ac rydym yn fodlon i’r weithdrefn negyddol gael ei chymhwyso i’r pŵer i wneud rheoliadau yn yr adran hon.

141. Nodwn sylwadau’r Dirprwy Weinidog am allu awdurdodau lleol i gyfiawnhau peidio â chydymffurfio â’r gofyniad mewn cod statudol (drwy gyfrwng adran 123) ac y byddent yn ddarostyngedig i waith craffu cyhoeddus pellach o dan eu dyletswydd i gynhyrchu adroddiad blynyddol (o dan *Ddeddf Plant 1989*). Er y gofyniad i awdurdodau lleol gyhoeddi adroddiad blynyddol, os yw awdurdod lleol yn penderfynu peidio â chydymffurfio â chod ymarfer o dan adran 122 ac os yw Gweinidogion Cymru o’r farn nad yw’r polisi arall yn cyrraedd y safon gofynnol, rydym wedi’n bodloni bod gan Weinidogion Cymru y pŵer, o dan adran 125(2), i gyfarwyddo awdurdodau lleol i gymryd unrhyw gamau sydd, ym marn Gweinidogion Cymru, yn briodol er mwyn sicrhau eu bod yn arfer ei swyddogaethau’n unol â’r gofyniad yn y cod perthnasol. Yn ein barn ni, byddai hyn yn ymdrin yn ddigonol ag unrhyw broblemau posibl a allai godi pe na bai awdurdod lleol yn cydymffurfio â chod ymarfer.

142. Nodwn, yng nghyswllt y pŵer i roi cyfarwyddyd o dan adran 122(7), y caiff ei osod gerbron y Cynulliad ar ôl ei gyhoeddi ac na nodir cyfnod penodol ar gyfer gwneud hynny.

143. Nodwn hefyd y defnydd o bwerau i roi cyfarwyddyd yn adrannau 125 a 129 a 133 ac rydym yn fodlon ar hyn. Fodd bynnag, credwn y dylai Gweinidogion Cymru fod yn fwy tryloyw ynglŷn â’r rhesymau dros arfer y pwerau hyn ym mhob achos.

Argymhelliad 12: Rydym yn argymhell y dylai’r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant i ddarparu ar gyfer cyhoeddi datganiad ysgrifenedig i gyd-fynd â phob cyfarwyddyd y bydd Gweinidogion Cymru yn ei wneud o dan adrannau 122, 125 a 129 i 133 a hynny i esbonio pam y caiff ei ddefnyddio.

⁷³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 276]*, 22 Ebrill 2013

Rhan 9 - Adran 138

144. Mae Rhan 9 (Canlyniadau Llesiant, cydweithrediad a phartneriaethau) yn rhoi dyletswydd newydd ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi a gosod 'datganiad canlyniad cenedlaethol' gerbron y Cynulliad sy'n nodi canlyniadau gwasanaethau gofal a chymorth. Cyhoeddir codau ymarfer i helpu i sicrhau'r canlyniadau penodol a gellir eu gorfodi ar awdurdodau lleol, gan gynnwys safonau, mesurau a thargedau.

145. Mae adran 137 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi datganiad yn ymwneud â llesiant pobl yng Nghymru y mae angen gofal a chymorth arnynt, a gofalwyr yng Nghymru y mae angen cymorth arnynt, ac iddynt ddiwygio'r datganiad hwnnw o bryd i'w gilydd. Rhaid i'r datganiad bennu'r canlyniadau sydd i'w sicrhau o ran llesiant y bobl hynny. Mae adran 138 yn darparu i Weinidogion Cymru gyhoeddi cod i helpu i sicrhau'r canlyniadau a nodir yn y datganiad o dan adran 137, ac iddynt ddiwygio'r cod hwnnw o bryd i'w gilydd. Bydd y cod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn statudol a nodir yn adran 122.

146. Esboniodd y Dirprwy Weinidog pam y defnyddir cod, yn hytrach na rheoliadau, at ddibenion adran 138:

“Wellbeing as an outcome underpins the whole of the Bill, and I am very interested in what the code provides for us to be able to do. This code will bring clarity to the providers of services of whatever sector and will allow us to make clear to them what is expected in the delivery of the wellbeing statement that I published last week ... The use of the code here, with what you said about the provision of section 122, is, in my opinion, a good way of introducing this and of ensuring that link with providers, users and carers, who need care and support, of course.”⁷⁴

147. Roedd y Dirprwy Weinidog yn hyderus y gallai'r darpariaethau i wneud codau yn y Bil wireddu ei gweledigaeth ar gyfer y gwasanaethau,⁷⁵ gan ychwanegu:

⁷⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 278]*, 22 Ebrill 2013

⁷⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 283-284]*, 22 Ebrill 2013

“... but we will have to learn. This is a new concept, and it is transitional, as well as groundbreaking, in many aspects. However, there is the national outcomes framework, which will be based in law, within which all these things must happen. Therefore, it is not as if there is no legislative base to it all—there will be, as well as clear, accountable procedures with regard to the provision of service. Therefore, I see these as building blocks within the national outcomes framework. I have issued a statement on this issue, explaining my thinking behind the development of it. So, the over-arching legislative requirement will be the outcomes framework. It is no good our having any policies—on wellbeing or anything else—unless we can measure those outcomes effectively, and unless I can meet a person in the street who can tell me, ‘This is the difference that this Bill has made to me’. That simplicity that exists within the wellbeing statement is its strength. I believe that the simple language that is used in that will help us to develop the best possible legislation that we can.”⁷⁶

Ein barn

148. Rydym yn hapus â'r defnydd o'r cod fel y'i nodir yn adran 138.

149. Wrth ddod i'r casgliad hwn, nodwn fod argymhelliad 12 yn ein hadroddiad yn gymwys i unrhyw god yn ymwneud ag adran 138 a gaiff ei ddirymu wedyn o ganlyniad i adran 140 (a, drwy hynny, adran 122 o'r Bil).

Rhan 9 - Adrannau 143 i 149

150. Mae adrannau 143 i 146 yn nodi cyfres o ddarpariaethau sy'n ymwneud â threfniadau i annog awdurdodau lleol a chyrff amrywiol i gydweithredu. Mae adrannau 147 i 149 yn nodi darpariaethau'n ymwneud â threfniadau i greu partneriaeth rhwng dau awdurdod lleol neu ragor, neu rhwng un awdurdod lleol neu ragor ac un Bwrdd Iechyd Lleol neu ragor.

151. Mae rheoliadau a wneir o dan adran 144 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Mae'r pwerau i wneud rheoliadau o dan adrannau 143, 145, 146 ac 148-149 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn

⁷⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 284]*, 22 Ebrill 2013

gadarnhaol oherwydd eu “goblygiadau polisi sylweddol”.⁷⁷ Yn yr un modd, mae’r pŵerau i wneud rheoliadau yn adran 147 yn ddarostyngedig i’r weithdrefn gadarnhaol ond gan y bydd trefniadau i greu partneriaethau penodol yn arwain at:

“... ystyriaethau o bwysigrwydd arbennig ... gan mai yn y rheoliadau y pennir prif sylwedd y cynllun deddfwriaethol.”⁷⁸

152. Gofynnwyd a ystyriwyd gwneud cais i gymhwyso’r weithdrefn uwchgadarnhaol ar gyfer unrhyw un o’r darpariaethau hyn ond roedd y Dirprwy Weinidog yn credu mai’r weithdrefn gadarnhaol y dylid ei chymhwyso.⁷⁹ O ran gweithio mewn partneriaeth a darparu rheoliadau, meddai’r Dirprwy Weinidog:

“My view is that being able to legislate for partnership working and having this power to do it will help local authorities and local health boards ... I believe that integration is at the heart of providing better services, particularly to frail and older people and to vulnerable children. To me, this is a very important power and I think that the affirmative procedure will deal with this.”⁸⁰

Ein barn

153. Nodwn sylwadau’r Dirprwy Weinidog ac rydym yn fodlon i’r weithdrefn gadarnhaol gael ei defnyddio i wneud rheoliadau o dan adran 143, 145, 146, 148 a 149.

Argymhelliad 13: Rydym yn argymhell y dylai’r Dirprwy Weinidog gyflwyno gwelliant a fyddai’n cymhwyso’r weithdrefn gadarnhaol i adran 144 o’r Bil.

154. Byddai adran 147, yn ymwneud â threfniadau i weithio mewn partneriaeth, yn caniatáu i Weinidogion Cymru drefnu partneriaeth benodol rhwng dau awdurdod lleol neu ragor, neu un awdurdod lleol neu ragor ac un bwrdd iechyd lleol neu ragor.

155. Yn ein barn ni, byddai hyn, i bob pwrpas, yn caniatáu i Weinidogion Cymru ailbennu swyddogaethau a’r rhai sy’n gyfrifol

⁷⁷ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 56-58

⁷⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 56-58

⁷⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 290]*, 22 Ebrill 2013

⁸⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 291]*, 22 Ebrill 2013

amdanynt. Byddai'n bosibl, mewn gwirionedd, ailgynllunio gwasanaethau a chyfuno swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol a byrddau iechyd lleol drwy ddefnyddio'r pŵer penodol hwn i wneud rheoliadau. O safbwynt y weithdrefn i'w defnyddio, mae newid o'r maint hwn yn hynod arwyddocaol a chredwn y dylid cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol.

Argymhelliad 14: Rydym yn argymhell bod y Dirprwy Weinidog yn ystyried cyflwyno gwelliant a fyddai'n cymhwyso'r weithdrefn uwchgadarnhaol i'r pŵer i wneud rheoliadau yn adran 147.

Rhan 11 - Adran 167

156. Mae adran 167 yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru, os ystyriant fod hynny'n hwylus, wneud rheoliadau sy'n darparu ar gyfer dod â darpariaethau'r Bil hwn i rym ar adegau gwahanol i ddarpariaethau eraill.

157. Mewn perthynas ag adran 167, mae'r Memorandwm Esboniadol yn dweud:

“Nid oes modd pennu'r holl ddarpariaethau hyn ar wyneb y Bil, gan ei bod yn bosibl y gellir gwneud darpariaeth ym Mil Gofal a Chymorth y DU – mae hynny'n dibynnu ar amseroedd cychwyn y ddau Fil.”⁸¹

158. Nododd y Dirprwy Weinidog fod adran 167 yn bŵer eang a bod dau Fil yn ymwneud â gofal cymdeithasol yn cael eu hystyried ar hyn o bryd: y naill yn Senedd y DU a'r llall yn y Cynulliad Cenedlaethol. Aeth rhagddi i ddweud:

“We need this power in regard to the consequential from one Bill to the other. The overlap between the Assembly and parliamentary processes means that it is not possible to be certain which will come into force first. We will have consequential amendments that reflect this, of course, and it is exciting that we are here presenting our own Bill with the draft care and support Bill in England. There will be some issues that are non-devolved, of course, which will require consent one

⁸¹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 62

way and the other. The purpose of this section 167 is really on the timing in relation to the draft care and support Bill.”⁸²

159. Dywedodd hefyd fod Llywodraeth Cymru ar y blaen ar hyn o bryd, o gryn dipyn.”⁸³

160. Datblygwyd y pwyntiau hyn ymhellach gan gyfreithiwr a oedd yn bresennol gyda’r Dirprwy Weinidog:

“Normally...one would expect there to be a raft of consequential provisions showing how the new scheme set out in our Bill connects to the existing, old system, which would stay in force in England. In this case, because England is also in the process of having a whole-system change, and we do not know which of the two Bills will come into force first, we do not know whether to draft a set of consequential amendments that connect to the old law, or whether to try to anticipate or find out what the English Bill will look like on introduction, or what it may eventually look like after it has been amended as it goes through Parliament ... both Bills will need to have extensive consequential powers to provide for this kind of thing. In order for there to be some transparency, the intention would be that a draft of the consequential Order would be made available within the scrutiny process so that at least Members can see the kind of provision that will be made, even though it is almost inevitable that the Order that is eventually made will have to evolve somewhat from that.”⁸⁴

161. Dywedodd un o swyddogion eraill Llywodraeth Cymru fod y Dirprwy Weinidog yn cynnig cyflwyno gwelliant gydag Atodlen yn cynnwys y diwygiadau canlyniadol a’r diddymadau’n ymwneud â’r prif Ddeddfau’n ymwneud â phlant ac y byddai hyn ar gael cyn diwedd Cyfnod 1. Cyflwynodd y Dirprwy Weinidog dabl o ddiddymadau’n ddiweddarach mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal

⁸² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 319]*, 22 Ebrill 2013

⁸³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 321]*, 22 Ebrill 2013

⁸⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 323]*, 22 Ebrill 2013

Cymdeithasol, a hynny ar 20 Mai⁸⁵ gan ddiweddarau'r wybodaeth mewn llythyr arall dyddiedig 3 Mehefin.⁸⁶

162. Mewn llythyr dyddiedig 12 Mehefin 2013, esboniodd y Dirprwy Weinidog pam nad oedd yn credu y gellid defnyddio adran 167 i ddadwneud y model cymdeithasol roedd y darpariaethau yn y Bil yn ei greu. Dywedodd:

“Section 167 does not give an entirely free rein to amend the Act because the power can only be used where it is “necessary or expedient for the purposes of, or in consequence of, giving full effect to any provision of this Act”. The power could therefore not be used to take the policy as represented in the Act in a contrary direction. However, we acknowledge the issue you raise about the breadth of the power and the issue raised during the Committee session about ensuring that it is subject to suitable Assembly control. We are giving further consideration to this issue and look forward in particular to seeing what recommendation the Committee includes in its report which I look forward to receiving in due course.”⁸⁷

Ein barn

163. Er ein bod yn nodi bod y Dirprwy Weinidog wedi darparu rhywfaint o'r wybodaeth hon yn ddiweddarach, gan nad oedd gwelliannau a dirymiadau canlyniadol wedi'u cynnwys ar wyneb y Bil, roedd yn anodd iawn craffu arno.

164. Ar y dechrau, nid oedd modd asesu ag unrhyw sicrwydd pa ddarpariaethau presennol sydd i'w dirymu, eu diwygio neu eu disodli, a sut y mae'r Bil hwn yn gweithio ochr yn ochr â'r ddeddfwriaeth bresennol. Yn benodol, mae rhanddeiliaid allweddol y mae'r Bil newydd yn effeithio'n uniongyrchol arnynt, wedi'u gadael yn y niwl yn y cyswllt hwn, ac nid ydynt, felly, wedi bod mewn sefyllfa i bwysu a mesur y Bil yn llawn.

165. Nodwn yr esboniad a gynigir ym mharagraffau 158 a 160 uchod dros hyn, ond rydym yn cymharu'r pwyntiau a wneir yma â haerid y

⁸⁵ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 20 Mai 2013, dogfen 2

⁸⁶ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Dogfen 2, 20 Mai 2013

⁸⁷ Llythyr gan y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 12 Mehefin 2013

Dirprwy Weinidog fod Llywodraeth Cymru, o safbwynt bwrw ymlaen â'r deddfwriaeth, ar y blaen ar hyn o bryd, o gryn dipyn (o'i chymharu â Llywodraeth y DU). Gan hynny, ni welwn unrhyw reswm pam na fyddai Llywodraeth Cymru wedi gallu cynnwys y wybodaeth hon yn y Bil fel y'i cyflwynwyd, a'i newid wedyn os oedd angen, yng nghyfnodau 2 a 3 i ystyried datblygiadau polisi yn Lloegr,

166. Ar un agwedd, mae'r dull Llywodraeth Cymru o weithio yn tanlinellu'r pwyntiau a wanethom yng nghasgliad 3 yn ein hadroddiad.

Casgliad 4: Yn ein barn ni, er bod deddfwriaeth yn yr un maes polisi'n cael ei datblygu gan Lywodraeth y DU yn Lloegr, ni ddylid defnyddio hyn fel rheswm dros hepgor gwybodaeth ar wyneb Bil Llywodraeth Cymru. Gall hynny, amharu ar y gallu i graffu'n effeithiol ar deddfwriaeth yng Nghymru. Nid ydym yn disgwyl gweld Llywodraeth Cymru yn cyflwyno dadl debyg yn y dyfodol, oni bai bod rhesymau eithriadol dros wneud hynny.