

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

Bil Addysg a Chynhwysiant
Ariannol (Cymru)

Tachwedd 2014



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.senedd.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 8008/8019
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: PwyllgorMCD@cymru.gov.uk
Twitter: @SeneddMCD

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2014
Ceir atgynhychu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhychu'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

**Bil Addysg a Chynhwysiant
Ariannol (Cymru)**

Tachwedd 2014



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2011, a'i gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)

Dirprwy Lywydd
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Suzy Davies

Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



Alun Davies

Llafur Cymru
Blaenau Gwent



William Powell

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Simon Thomas

Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

1. Rhagymadrodd y Pwyllgor	5
Cylch gorchwyl y Pwyllgor	5
Cyflwyno'r Bil a'i ystyried	5
2. Y cefndir	7
Diben y Bil	7
3. Cymhwysedd Deddfwriaethol	8
Y Memorandwm Esboniadol	8
Tystiolaeth y Gweinidog	8
Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil	9
Ein barn ni	10
4. Sylwadau cyffredinol	11
Tystiolaeth y Gweinidog	11
Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil	13
Ein barn ni	15
5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth - sylwadau ar bwerau penodol	17
Y cefndir	17
Adran 9 - Cynnwys y Strategaeth; Adran 10 - Canllawiau	17
Tystiolaeth y Gweinidog	17
Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil	18
Ein barn ni	19
Adran 14 - Cychwyn	19
Tystiolaeth y Gweinidog	20
Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil	21
Ein barn ni	22
Atodiad 1: Llythyr gan Lesley Griffiths AC, y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi, 16 Medi 2014	23

Atodiad 2: Llythyr gan Bethan Jenkins AC, yr Aelod sy'n Gyfrifol, 25 Medi 2014.....	31
Atodiad 3: Llythyr gan Lesley Griffiths AC, y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi, 16 Hydref 2014.....	35

1. Rhagymadrodd y Pwyllgor

Cylch gorchwyl y Pwyllgor

1. Cylch gorchwyl y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("y Pwyllgor") yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol a nodwyd yn Rheol Sefydlog 21 ac ystyried unrhyw faterion cyfansoddiadol neu lywodraethol eraill sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu sy'n ymwneud 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 cyflwyno adroddiad ar a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offerynnau yn unol ag ystod o seiliau a restrir yn Rheol Sefydlog 21.
3. Bydd y Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau ym Miliâu'r Cynulliad ac ym Miliâu 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

Cyflwyno'r Bil a'i ystyried

4. Ar 15 Gorffennaf 2014, cyflwynodd Bethan Jenkins AC y Bil Addysg a Chynhwysiant Ariannol (Cymru) ('y Bil') a'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag ef.¹
5. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol y Bil at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg i gael ei ystyried gan bennu dyddiad cau, sef 14 Tachwedd 2014 i gyflwyno adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol.
6. Ystyriodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Bil yn ei gyfarfodydd ar 22 Medi 2014, gan gymryd tystiolaeth gan yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil, Bethan Jenkins AC, ac ar 6 Hydref 2014, gan gymryd tystiolaeth gan Lesley Griffiths AC, y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi.

¹ Bethan Jenkins AC, *Bil Addysg a Chynhwysiant Ariannol (Cymru)*, Memorandwm Esboniadol, Gorffennaf 2014

7. Rhoddodd y Gweinidog dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor ar 16 Medi 2014, ac mae hon ar gael yn Atodiad 1.

8. Cafodd y Pwyllgor lythyr hefyd gan yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil, Bethan Jenkins AC, ar ôl y sesiwn tystiolaeth ar 22 Medi 2014, ac mae hwn ar gael yn Atodiad 2. Mae llythyr arall, oddi wrth y Gweinidog, ar 16 Hydref 2014, ar gael yn Atodiad 3.

2. Y cefndir

Diben y Bil

9. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn dweud:

“Mae'r Bil yn ceisio mynd i'r afael â mater amserol a phwysig iawn, sef sicrhau bod gan bobl yng Nghymru y cymhwysedd ariannol sydd ei angen arnynt i reoli eu hamgylchiadau ariannol yn effeithiol. Wrth wneud hynny, bydd y cynigion yn helpu i gynyddu ffyniant yng Nghymru drwy wella addysg a gallu ariannol ei dinasyddion.”²

10. Mae'n esbonio ymhellach y bydd y Bil:

- “yn darparu sylfaen ddeddfwriaethol ar gyfer addysg ariannol yng Nghymru drwy ei gwneud yn rhan statudol o'r cwricwlwm ysgol.
- yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol fabwysiadu strategaeth cynhwysiant ariannol yn amlinellu pa gamau y maent yn bwriadu eu cymryd i hyrwyddo cynhwysiant ariannol trigolion yn eu hardal
- yn gosod gofynion ar awdurdodau lleol o ran darparu cyngor i ddinasyddion am wasanaethau ariannol a rheolaeth ariannol.”³

² Memorandwm Esboniadol, paragraff 13

³ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 4-6

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Y Memorandwm Esboniadol

11. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan:

“Mae'r cymhwysedd deddfwriaethol sy'n galluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i wneud Deddf mewn perthynas ag addysg a chynhwysiant ariannol wedi ei gynnwys yn Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Yn benodol, mae pwnc 5 (addysg a hyfforddiant) yn uniongyrchol berthnasol yn ogystal â phwnc 12 (llywodraeth leol) sy'n llywodraethu 'pwerau a dyletswyddau awdurdodau lleol'. Mae Pennawd 15 (lles cymdeithasol) yn llywodraethu 'amddiffyn a llesiant plant' yn ogystal â 'gofalu am blant' a 'phobl sy'n agored i niwed'.⁴

Tystiolaeth y Gweinidog

12. Yn ei llythyr at y Pwyllgor ar 16 Medi, gan gyfeirio at adran 12 sy'n rhoi gwybodaeth am ffynonellau cyngor, dywedodd y Gweinidog:

“Mae angen ystyried darpariaethau'r Bil yn ofalus iawn, yn enwedig o ganlyniad i'r modd y'u drafftwyd, er mwyn canfod a yw'n bosibl eu bod yn dod o fewn yr eithriad datganedig canlynol yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sef 'Gwasanaethau ariannol, gan gynnwys busnes buddsoddi, bancio a chymryd adneuon, cynlluniau yswirio ar y cyd ac yswiriant'.⁵

13. Pan gafodd ei holi, dywedodd wrth y Pwyllgor:

“It is not my role to determine whether or not the Bill is within competence. I am aware that the Presiding Officer has made a statement to the effect that the Bill is within competence. Members will have noted that, in my letter to this committee, I raised the matter that the provisions of the Bill would need very careful consideration to determine whether they might potentially fall within the express exception in the Government

⁴Memorandwm Esboniadol, paragraffau 10 ac 11

⁵ Atodiad 1, Llythyr gan y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2014

of Wales Act 2006 of financial services, including investment, business banking and deposit taking, collective insurance schemes and insurers, because I noted that there was no analysis of that in the explanatory memorandum.”⁶

14. Dywedodd y Gweinidog nad oedd wedi cael trafodaethau gyda’r Aelod sy’n gyfrifol am y Bil ynghylch cymhwysedd.⁷

Tystiolaeth yr Aelod sy’n gyfrifol am y Bil

15. Pan ofynnwyd iddi a oedd y Bil o fewn cymhwysedd, dywedodd Bethan Jenkins:

“We have had advice from many quarters, but obviously this has been accepted by the Presiding Officer as being within competence and so we have exercised all manners of making sure that it is within competence.”⁸

16. Pan ofynnwyd iddi am farn y Gweinidog ynghylch cymhwysedd, o ran adran 12 yn benodol, dywedodd Bethan Jenkins AC:

“As you will see from the explanatory memorandum, I was looking at issues such as cold-calling zones and many councils, such as Swansea, had come to me saying that they wanted to limit the amount of betting shops on their street corners. We took advice then from the drafting lawyer. Obviously, we could not delve into those areas, and that is why... we wanted to put within the financial inclusion strategies some of those core elements, if only to educate people about what they could do and to empower them to be able to choose the right resources or the right educational tools, because we do not have powers over the financial sector in Wales.”⁹

17. Aeth ymlaen i ychwanegu:

“... with regard to competence, the advice that I have had is that this provision relates to the powers and the duties of local

⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [10], 6 Hydref 2014

⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [16], 6 Hydref 2014

⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [8], 22 Medi 2014

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [10], 22 Medi 2014

authorities, and their members' officers. So, when we talk about financial management, that means the use of financial services, and managing debt—it would not touch on the financial sector in any way. So, that is the advice that we have had.”¹⁰

18. Yn ei llythyr at y Pwyllgor wedyn, cadarnhaodd Bethan Jenkins AC:

“... I am advised and satisfied that the power set out in Section 12 (2) relates to the powers and duties of local authorities and their members and officials and is therefore within competence in accordance with Heading 12 in Schedule 7 to GOWA. I emphasise that this is a power. No local authority will be compelled to exercise this power.”¹¹

Ein barn ni

19. Nodwn nad yw Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi codi unrhyw faterion gyda'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil na chyda'r Gweinidog o ran gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud y ddeddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

20. Nodwn yr eglurhad pellach gan yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil ynghylch bwriad y ddarpariaeth yn adran 12(2). Er hynny, rydym yn argymhell y dylai'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil adolygu'r ddarpariaeth er mwyn penderfynu a allai gwelliant roi eglurder i ystyr a rhychwant adran 12(2).

21. Fel yr ydym wedi'i nodi o'r blaen mewn adroddiadau ar Filiau eraill, mae'n ymddangos nad yw'n eglur pa ddull y dylai Aelod ar y meinciau cefn sy'n gyfrifol am Fil ei ddefnyddio i ofyn barn Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar faterion sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol, os oes angen hynny. Gan hynny, mae'n bosibl y byddwn yn ystyried hynny fel rhan o'n hymchwiliad ar Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad.

¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [12], 22 Medi 2014

¹¹ Atodiad 2, Llythyr gan Bethan Jenkins AC at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 25 Medi 2014

4. Sylwadau cyffredinol

Tystiolaeth y Gweinidog

22. Yn ei llythyr at y Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog nad oedd hi, er ei bod yn cefnogi nod y Bil, yn credu y byddai'r darpariaethau'n cyflawni dim byd ychwanegol ac y gallen nhw arwain at ragor o fiwrocratiaeth. Dywedodd hefyd: "the proposals in the Bill could be delivered using existing legislation".¹²

23. Ychwanegodd y Gweinidog fod Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn ceisio gwneud darpariaeth mewn perthynas â chynlluniau llesiant lleol a baratoir gan fyrddau gwasanaethau lleol ac y gallai'r rheiny gael eu defnyddio gan yr awdurdodau lleol i hybu cynhwysiant ariannol.¹³

24. Yn ystod cwestiynau'r Pwyllgor ar hyn, dywedodd y Gweinidog:

"... From a financial education point of view, that is already being delivered using existing powers, and local authorities already promote financial inclusion, both for residents and for their employees... My main concern, I think, around financial management and inclusion is that we will put unnecessary burdens on local authorities and create more bureaucracy at a time, obviously, when we are trying not to do that. I also think that, in relation to financial inclusion, not everything has a legislative solution.

...In relation to financial education... It is very clear; we have the literacy and numeracy framework, which has only been in place for about a year, so we need to see how that is rolling out. We have also had financial education on the statutory curriculum since 2008. It is also in the frameworks for personal and social education. So, I think that we are doing a great deal already."¹⁴

25. Ymhelaethodd y Gweinidog ar y pwerau presennol a'r pwerau a gynigir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol:

¹² Atodiad 1, Llythyr gan y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2014

¹³ Ibid

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [20], 6 Hydref 2014

“As I have already stated, a local authority has very wide-ranging wellbeing powers, so they could be used to promote financial inclusion, and we have said that we could issue guidance around financial inclusion. Under the provisions proposed in the future generations Bill, there will be public service boards. They could be used to assess the wellbeing of the area and create local wellbeing plans. I think that that is where the assessment should be done as to what needs to be brought forward in relation to financial inclusion. I think that that is where the guidance could be issued. I think that we could do it under public service boards.”¹⁵

26. Wrth ymateb i gwestiwn a fyddai'r darpariaethau yn y Bil yn gosod dyletswyddau ar yr awdurdodau lleol ac nid dim ond yn arfer pwerau sydd eisoes yn bod, dywedodd y Gweinidog:

“...for what Bethan is trying to do in the Bill, I think that the legislation is already there and I do not think that any new legislation is needed.”¹⁶

27. Ychwanegodd swyddog oedd gyda'r Gweinidog:

“...In terms of duties, they are not currently in the legislation, but, as the Minister has already said, in relation to the Well-being of Future Generations (Wales) Bill, they could be incorporated into the local wellbeing plans and the strategic needs assessment that public services boards would need to carry out.”¹⁷

28. Yn ystod sesiwn tystiolaeth yn nes ymlaen gyda'r Aelod sy'n gyfrifol am Fil Cenedlaethau'r Dyfodol, Carl Sargeant AC, y Gweinidog Adnoddau Naturiol, gofynnodd y Pwyllgor a allai darpariaethau'r Bil hwnnw gael eu defnyddio i fynd i'r afael â nodau'r Bil hwn o ran cynhwysiant ariannol. Dywedodd y Gweinidog:

“...Of course, while the direct answer on Bethan Jenkins's Bill is 'no', the consequences are possibly a 'yes'. The wellbeing of an individual, and the wellbeing and sustainable development of a

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [27], 6 Hydref 2014

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [32], 6 Hydref 2014

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [33], 6 Hydref 2014

community, surely have to encompass a prosperous Wales. That is just one of the goals and aspirations. If the public service boards believe that the educational attainment or knowledge of an individual needs to be enhanced on that basis, of course, it could possibly be one of the indicators or set in guidance around that, but we would not seek to be specific with Bethan Jenkins's objectives in terms of her Bill process, to include it in the architecture of this Bill."¹⁸

29. Ychwanegodd swyddog oedd gyda'r Gweinidog Adnoddau Naturiol:

"...we would expect financial inclusion to be a part of any assessment of wellbeing in an area. So, we would expect public service boards to be taking in the financial inclusion of communities...We would certainly want to make it clear in the guidance to the Bill that financial inclusion is an important part of any such assessment."¹⁹

Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil

30. Wrth ystyried yr angen am deddfwriaeth, dywedodd Bethan Jenkins AC wrth y Pwyllgor:

"I think that what we would say is that it is an important core life skill, so that is the reason why it needs to be in primary legislation. It also needs to be in primary legislation because we do not want it just to be at a whim of a Government, in terms of when they decide that something is in trend or is not in trend. At the moment, the Programme for International Student Assessment is the talk of the day, but we do not want it just to be about the here and now—we want to enshrine financial education and inclusion for future generations."²⁰

31. Aeth ymlaen i ddweud

"...Yes, there are different ways of doing it. Yes, different countries legislate in different ways. However, this would be

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion*, paragraff [163], 6 Hydref 2014

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion*, paragraff [164], 6 Hydref 2014

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion*, paragraff [35], 6 Hydref 2014

showing the way. As opposed to always looking at other countries and thinking, ‘Where can we pick up on what they are doing?’, perhaps Wales could be the first in the world in this regard. That is what I would say, in terms of why we need the legislation.”²¹

32. O ran y cwestiwn a oedd yna bwerau eisoes a allai gyflawni nodau’r Bil, dywedodd yr Aelod sy’n gyfrifol am y Bil:

“At the moment, we are seeing wide variation, not only in the local authorities and their financial inclusion strategies, or lack thereof—I think that only one has a strategy—but on the education side, where there is huge variation in how it is delivered at the moment, from some schools having 260 hours in financial education to others having two hours. Yes, you reference the Local Government Act 2000, but if that were working, and if the Minister says that that is the vehicle for it, then why is the Minister not using those powers now?

... we have not had an update since 2010 on the Government’s financial inclusion strategy. There is no way of knowing how local authorities are acting, apart from the consultation that we had. Unfortunately, bodies like the WLGA did not see fit to respond. So, if it is not a priority now under the current system, why should I rely on the Government to say that it will change in future? I think that it needs to have primary legislation, because we cannot just assume that things will change under ministerial guidance or the current Act, which is very broad. It does not mention financial inclusion in any way; it mentions wellbeing and so forth, but it does not mention financial inclusion.”²²

33. Pan holodd y Pwyllgor ynghylch y cyfle i gyflawni nodau’r Bil drwy ganllawiau o dan deddfwriaeth a oedd eisoes yn bod, dywedodd Bethan Jenkins AC:

“...we are making sure that it is there, that it is strong, that it is robust and that it is locked in for future generations. At the moment—for example, on the educational front—any changes

²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [36], 22 Medi 2014

²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [36 a 39], 22 Medi 2014

are made through subordinate legislation. While there is some element of scrutiny via the lawyers on committee, not all of that would be coming to committee for you, as Assembly Members, to see. At the moment, the Government is not making any moves to make this a priority. It says that it could issue guidance and do things in this area, but it is not. Primary legislation will make sure that it happens and that it has to happen. The Bill has checks and balances in place to make sure that it does.

...We need people to understand laws, and I think that this law would provide that very simple way for people to understand what rights they have in terms of accessing financial education and inclusion.”²³

Ein barn ni

34. Mae'n glir o'r dystiolaeth fod gwahaniaeth barn rhwng y Gweinidog a'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil o ran yr angen am y ddeddfwriaeth hon.

35. Fel yr ydym wedi nodi mewn adroddiadau blaenorol,²⁴ mae'r angen am ddeddfwriaeth yn gwestiwn perthnasol i'r Pwyllgor hwn, yn enwedig yng nghyd-destun sicrhau gwybodaeth a dealltwriaeth am y corff o gyfreithiau sydd wrthi'n datblygu'n Llyfr Statudau i Gymru. Mae'r un mor bwysig bod y Pwyllgor yn pwysu a mesur ai cyfraith yn hytrach na chanllawiau, er enghraifft, yw'r ffordd orau i gyflawni darpariaethau.

36. Rydym wedi nodi mewn adroddiadau blaenorol ein bod yn credu ei bod yn gwbl ddilys dod â Bil ymlaen sy'n creu dyletswyddau newydd am nad yw pwerau dewisol yn cael eu defnyddio neu eu harfer.

37. Cydnabyddwn dystiolaeth y Gweinidog y gallai'r Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ddarparu bod cynhwysiant ariannol yn ystyriaeth mewn canllawiau drwy gyfrwng byrddau gwasanaethau lleol. Er hynny, rydym yn nodi bwriad yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil i sicrhau bod cynhwysiant ariannol yn cael ei wireddu drwy ddyletswyddau ar yr awdurdodau lleol y darperir ar eu cyfer yn y Bil hwn. Nid ydym yn

²³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [41 a 42], 22 Medi 2014

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad ar y Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru) 2014*

credu y gallai nod y Bil gael ei drafod yn gyflawn mewn darn arall o ddeddfwriaeth.

38. Rydym yn fodlon ar y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd wedi'i adael ar gyfer is-ddeddfwriaeth.

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

Y cefndir

39. Mae yn y Bil ddau bŵer i wneud gorchmynion (adran 9(2) a (14(1)), pŵer i roi cyfarwyddiadau (adran 6(2)) a phŵer i gyhoeddi canllawiau (adran 10(1)). Mae tudalen 51 o'r Memorandwm Esboniadol yn disgrifio'r pwerau i wneud gorchmynion yn fanylach.

Adran 9 – Cynnwys y Strategaeth; Adran 10 - Canllawiau

40. Mae adran 9(1) yn rhoi rhestr o'r ffactorau y mae'n rhaid eu nodi mewn strategaeth cynhwysiant ariannol. Caniateir i'r rhestr gael ei diwygio, drwy orchymyn, gan Weinidogion Cymru. Dim ond os yw wedi'i gymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol drwy'r weithdrefn gadarnhaol y daw Gorchymyn i rym.

41. Mae adran 10 yn dweud y caiff Gweinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau ynghylch strategaethau cynhwysant ariannol. Rhaid i'r awdurdodau lleol roi sylw i unrhyw ganllawiau a gyhoeddir. Ni fydd unrhyw ganllawiau a gyhoeddir yn destun rhagor o waith craffu gan y Cynulliad ond y cyfan y mae adran 10(2) yn ei wneud yw ei gwneud yn ofynnol i'r awdurdodau lleol roi sylw i'r canllawiau. Mae hyn yn caniatáu mesur o hyblygrwydd i'r awdurdodau lleol wro oddi wrth unrhyw ganllawiau os oes ganddyn nhw resymau penodol sy'n ymwneud â'u hardal leol dros wneud hynny.

Tystiolaeth y Gweinidog

42. Yn ei llythyr at y Pwyllgor, esboniodd y Gweinidog ei bod yn teimlo bod y ddarpariaeth yn adran 9(2) yn rhy eang.

“Byddai'n ddiddorol gwybod sut, ac o dan ba amgylchiadau, y mae'r Aelod sy'n Gyfrifol am y Bil yn rhagweld y dylid defnyddio'r pŵer hwn...”²⁵

43. Dywedodd hefyd yn ei llythyr fod gan Weinidogion Cymru bŵer yn barod i hybu cynhwysiant ariannol.²⁶ Gan hynny, roedd o'r farn nad oedd angen y ddarpariaeth yn y Bil.

²⁵ Atodiad 1, Llythyr gan y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2014

44. Pan gafodd ei holi gan y Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog mai arddull drafftio adran 9(2) oedd yn peri ei phryderon.²⁷

45. Ychwanegodd swyddog oedd gyda'r Gweinidog:

“We have no objection to that power being there; we think it is a sensible idea that we can update the things that should be included in a strategy as time progresses and as important things in financial management change. It is just that we would prefer to see the drafting explicitly say that the power is to be used to amend the things that could be included in the strategy, whereas, at the moment, it is just drafted a bit wider. As we say, however, that is really just a matter of drafting style.”²⁸

46. Gan ymhelaethu ar ei barn bod adran 10 yn ddiangen, dywedodd y Gweinidog:

“The comment that you referred to about section 10 being unnecessary has to be taken in the context of the whole Bill, for the reasons that I have already explained. If the Bill progresses as it is currently drafted and there is a duty on the local authority to have a financial inclusion strategy, then, in my opinion, it is appropriate to have a guidance-making power relating to that strategy.”²⁹

Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil

47. Wrth gyflwyno sylwadau am y ddarpariaeth yn adran 10 i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau, dywedodd Bethan Jenkins:

“We are not saying that they have to issue guidance, as it depends whether the local authority seeks that guidance, and that is why we wrote it in that way. Also, we want to make sure that the local authorities concerned would be able to seek

²⁶ Atodiad 1, Llythyr gan y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2014

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [48], 6 Hydref 2014

²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [49], 6 Hydref 2014

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [54], 6 Hydref 2014

guidance if they so wished, and so I would argue that it would not be a problem.”³⁰

48. Yn ei llythyr dilynol at y Pwyllgor, o ran adran 9 a’r ddarpariaeth ynglŷn â strategaeth gan yr awdurdod lleol, esboniodd Bethan Jenkins AC ei bod am i’r Gweinidogion gael “the flexibility to update section 9(1), but with full Assembly scrutiny”.³¹

49. Cydnabu’r Aelod sy’n gyfrifol am y Bil fod yna bwerau eisoes i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau mewn perthynas â llesiant, ond ychwanegodd:

“...I would make the point that the 2000 Act does not specifically refer to financial inclusion. So I want to make it crystal clear, in legislation, that Ministers may issue guidance in the area.”³²

Ein barn ni

50. Nodwn yr esboniad sydd wedi’i roi gan yr Aelod sy’n gyfrifol am y Bil ynghylch defnyddio pob gweithdrefn ac rydym yn fodlon gweld y weithdrefn gadarnhaol yn cael ei defnyddio ar gyfer y ddarpariaeth i wneud gorchmynion yn adran 9(2).

Adran 14 – Cychwyn

51. Mae adran 14 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru gychwyn y Ddeddf drwy orchymyn. Caniateir i Weinidogion Cymru gychwyn darpariaethau gwahanol ar ddyddiadau gwahanol a gwneud darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol neu drosiannol hefyd.

52. Nid oes gweithdrefn yn y Cynulliad ar gyfer gorchymyn nad yw ond yn cychwyn darpariaethau’r Ddeddf. Er hynny, bydd unrhyw orchymyn cychwyn sy’n cynnwys darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol neu drosiannol yn gallu cael ei ddiddymu gan y Cynulliad Cenedlaethol (y weithdrefn negyddol). Ystyrir bod defnyddio’r weithdrefn graffu negyddol wrth i orchymyn gael ei wneud sy’n cynnwys darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol neu drosiannol yn cyd-

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [49], 22 Medi 2014

³¹ Atodiad 2, Llythyr gan Bethan Jenkins AC at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 25 Medi 2014

³² *ibid*

fynd ag argymhellion a wnaed gan y pwyllgor hwn yn y gorffennol o ran Biliau blaenorol.³³

53. Mae adran 14(4) yn darparu y bydd unrhyw ddarpariaethau yn y Ddeddf nad ydynt eisoes mewn grym yn dod i rym ar 1 Ionawr 2018 (cymal “codiad haul”).

Tystiolaeth y Gweinidog

54. Yn ei llythyr at y Pwyllgor, nododd y Gweinidog bryderon ynglŷn â'r darpariaethau cychwyn yn adran 14. Cododd bryderon o ran y “*principle of whether a commencement order should be subject to Assembly procedure*”.³⁴ Aeth ymlaen i godi pryderon ynghylch diddymu gorchymyn cychwyn yn ymarferol.

55. Dywedodd hyn hefyd o ran y “cymal codiad haul” yn adran 14(4):

“This is a restriction on the Welsh Ministers’ powers to decide the circumstances are right to commence the provisions of the Bill.”³⁵

56. Wrth ateb cwestiynau'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog:

“If the Bill is passed by the Assembly, the Assembly already has approved its provisions. So, all that needs to be done after passing is to bring the agreed provisions into force. With any Bill that is passed in the Assembly, it is implicit, or there is acceptance, that Welsh Ministers will then decide when to bring those provisions into force, in accordance with the commencement powers contained in the Bill. The First Minister wrote to this committee last year regarding commencement Orders and set out how ancillary provisions that are included in commencement Orders are there to ensure the smooth commencement of the Act, if you like. They are not freestanding, substantive provisions. Given that the Bill will already have been approved by the Assembly, Welsh Ministers then have the responsibility for the decision to commence. I

³³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 248

³⁴ Atodiad 1, Llythyr gan y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2014

³⁵ *ibid*

think that it goes against this to then subject commencement Orders to further scrutiny by the Assembly.”³⁶

57. Ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor ar 16 Hydref 2014 i roi rhagor o wybodaeth am anawsterau ymarferol gorchmynion cychwyn sy'n dod o dan un o weithdrefnau'r Cynulliad.³⁷

58. O ran adran 14(4) pan gafodd ei holi, dywedodd swyddog oedd gyda'r Gweinidog:

“It is a matter for the committee to decide whether it is appropriate and whether there is justification for having a sunrise clause.”³⁸

Tystiolaeth yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil

59. Wrth ystyried adran 14(4) o'r Bil, esboniodd Bethan Jenkins AC:

“Mae'n ymwneud â'r ffaith ein bod am sicrhau bod hyn yn digwydd, a, beth bynnag yw lliw y Llywodraeth, os yw hyn mewn deddfwriaeth, rydym yn gallu sicrhau ei fod yn digwydd. Yn anffodus, nid yw deddfwriaeth meysydd chwarae Dai Lloyd, a basiwyd sbel yn ôl, yn 2010, o hyd wedi dod i rym. Dim ond yn awr y mae'r Llywodraeth yn ymgynghori ar y rheoliadau, ac nid ydym yn dal i fod yn siŵr pryd fydd hynny'n cael ei weithredu. Mae'n bwysig, pan fydd Aelodau mainc gefn yn cael y cyfle i ddod â deddfwriaeth gerbron, fod y deddfwriaeth yn cael ei gweithredu. Felly, nid ydym wedi gweld hyn yn cael ei ddefnyddio o'r blaen, ond rwy'n credu ei bod yn iawn i ni osod yr agenda ar gyfer y dyfodol er mwyn sicrhau bod ein Biliau ni yr un mor bwysig i bobl Cymru ag y mae'r rhai a gyflwynir gan y Llywodraeth.”³⁹

60. Gan esbonio rhesymeg y ddarpariaeth yn adran 14(2)(b), dywedodd Bethan Jenkins AC:

³⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [60], 6 Hydref 2014

³⁷ Atodiad 3, Llythyr gan y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 8 Hydref 2014

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [68], 6 Hydref 2014

³⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [70], 22 Medi 2014

“... er mwyn ceisio sicrhau bod y Cynulliad yn cael cymeradwyo'r hyn sy'n digwydd, ond, rwyf wedi clywed yr hyn y mae'r Gweinidog yn ei ddweud hefyd, o ran y system negyddol a chadarnhaol, ac rwy'n hapus i edrych ar newid hynny yn y dyfodol, os na fydd y Gweinidog yn meddwl ei bod yn gwneud synnwyr cael system negyddol. Fodd bynnag, fel rydych chi'n dweud, mae hyn i sicrhau bod y pethau yma'n dod nôl atom ni i'w sgrwtineiddio, yn hytrach na dim ond i'r Gweinidogion.”⁴⁰

“We have committees here for a good reason, and we want to learn from them, and that is why I was trying to be proactive in putting these things through.”⁴¹

61. Yn ei llythyr at y Pwyllgor, esboniodd y byddai'n ceisio diwygio adran 14(3) i sicrhau bod bwriad y ddarpariaeth yn eglur.

Ein barn ni

62. Nodwn y pwyntiau a godwyd yn llythyr y Gweinidog ar 16 Hydref 2014 ynghylch materion ymarferol diddymu gorchymyn a wneir o dan adran 14(2)(b) o'r Bil. Er hynny, yn unol â'n barn ni ar wneud gorchymynion cychwyn, rydyn ni'n credu y dylai gorchymynion o'r fath sy'n gwneud darpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, trosiannol neu ddarpariaethau arbed mewn cysylltiad â dod â darpariaeth i rym fod yn destun gwaith craffu ac yn destun y weithdrefn negyddol. Rydym yn cymeradwyo'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil am y dull gweithredu a fabwysiadwyd ganddi.

63. Nodwn eglurhad yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil y bydd yn cyflwyno gwelliant er mwyn bod yn eglur mai dim ond gorchymyn a wneir o dan adran 14(2)(b) a fydd yn dibynnu ar gynnig gan y Cynulliad.

64. Rydyn ni'n fodlon ar y ddarpariaeth yn adran 14(4) (“cymal codiad haul”) sy'n dweud y bydd unrhyw ddarpariaethau sydd heb gael eu dwyn i rym erbyn 1 Ionawr 2018 yn cael eu cychwyn y diwrnod hwnnw. Credwn fod y dull hwn yn sicrhau bod y bwriadau a'r darpariaethau yn neddfwriaeth Aelodau'r meinciau cefn yn cael eu deddfu mewn cyfnod rhesymol o amser.

⁴⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [74], 22 Medi 2014

⁴¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [81], 22 Medi 2014

Atodiad 1

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

Lesley Griffiths AC / AM
Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi
Minister for Communities and Tackling Poverty



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Cadeirydd y Pwyllgor Materion
Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

16 Medi 2014

Annwyl David,

Y Bil Addysg a Chynhwysiant Ariannol (Cymru)

Diolch am eich llythyr dyddiedig 22 Gorffennaf yn gwahodd y Llywodraeth i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 22 Medi. Cyn ymddangos gerbron y Pwyllgor, rwy'n diolch am y cyfle i gyflwyno fy nhystiolaeth ysgrifenedig ar y Bil.

Rwyf wedi anfon copi o'r llythyr hwn, a'm tystiolaeth, at Gadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg.

Lesley Griffiths AC / AM
Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi
Minister for Communities and Tackling Poverty

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol: ystyriaeth o'r Bil Addysg a Chynhwysiant Ariannol (Cymru)

Cyflwyniad

1. Deallaf fod prif fwriad y Bil yn ataliol, sef ymateb i sefyllfa lle mae llawer o bobl yng Nghymru yn syrthio i drybini ariannol oherwydd diffyg gwybodaeth a sgiliau mewn perthynas â rheoli arian. Er fy mod yn llwyr gefnogol i'r nod o gryfhau addysg ariannol a llythrennedd ariannol, nid wyf o'r farn y byddai'r cynigion yn y Bil yn cyflenwi dim sy'n ychwanegol at yr hyn a gyflenwir ar hyn o bryd. Yn wir, rwy'n bryderus y gallai'r Bil wanhau'r ddarpariaeth rheng flaen gan ei fod yn cyflwyno prosesau newydd ac, o bosibl, biwrocratiaeth ychwanegol heb esbonio'n eglur pa ganlyniadau mesuradwy a geisir.

Y ddeddfwriaeth bresennol

2. Mae'n wir y gellid cyflawni bron bob un o'r cynigion yn y Bil drwy ddefnyddio'r ddeddfwriaeth bresennol. Er enghraifft, gallai awdurdod lleol ddefnyddio'i bwerau llesiant cyffredinol o dan adran 2(1) o Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 ("Deddf 2000") i lunio strategaeth a fyddai'n hyrwyddo cynhwysiant ariannol. Mae'r bwerau hyn yn rhoi i'r holl awdurdodau lleol yng Nghymru y pŵer i wneud unrhyw beth yr ystyriant sy'n debygol o hyrwyddo neu wella llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol eu hardal. Yn ychwanegol, mae adran 3(5) o Ddeddf 2000 yn gwneud yn ofynnol bod awdurdod lleol yn rhoi sylw i unrhyw ganllawiau a ddyroddir gan Weinidogion Cymru cyn arfer eu pŵer. Byddai modd i ganllawiau o'r fath ymdrin â chynhwysiant ariannol.
3. Ar hyn o bryd hefyd, mae dyletswydd ar awdurdodau lleol, yn unol â Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 ("y Mesur") i greu strategaeth gymunedol sy'n ymwneud ag amcanion hirdymor ar gyfer gwella llesiant cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol yr ardal.
4. Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) ("Bil Cenedlaethau'r Dyfodol"), a gyflwynwyd yn ddiweddar, yn amcanu i ddiddymu darpariaethau mewn perthynas â strategaethau gymunedol, a'u disodli gan gynlluniau llesiant lleol newydd sydd i'w paratoi gan fyrddau gwasanaethau cyhoeddus. Er bod y Bil Cenedlaethau'r Dyfodol yn agored i'w ddiwygio r ei daith drwy'r Cynulliad, mae nifer o ddarpariaethau'r Bil fel y'u cyflwynwyd yn rhai y gallai awdurdodau lleol eu defnyddio i hyrwyddo cynhwysiant ariannol.
5. Pennir y gyfraith ar y cwricwlwm yng Nghymru yn rhan 7 o Ddeddf Addysg 2002 ("Deddf 2002"); adran 101 o Ddeddf 2002 sy'n pennu gofynion y Cwricwlwm Sylfaenol yng Nghymru. Mae'r Cwricwlwm Sylfaenol hwnnw wedi ei gyfansoddi o nifer o wahanol elfennau, gan gynnwys Cwricwlwm Cenedlaethol Cymru. Mae'r Cwricwlwm Cenedlaethol yn cynnwys y cyfnod sylfaen, yr ail, trydydd a phedwerydd gyfnod allweddol a'r cwricwlwm lleol. Pennir y pynciau penodol sy'n rhan o Gwricwlwm Cenedlaethol Cymru yn adrannau 105 a 106 o Ddeddf 2002. Cyfeirir at y pynciau hynny fel pynciau sylfaen a phynciau craidd.

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

6. Mae pŵer yn adran 108 o Ddeddf 2002 i Weinidogion Cymru, mewn is-ddeddfwriaeth, bennu meysydd dysgu, canlyniadau dymunol, rhaglenni addysgol a trefniadau asesu ar gyfer y cyfnod sylfaen. Yn yr adran honno hefyd darperir pŵer i Weinidogion Cymru, mewn is-ddeddfwriaeth, bennu rhaglenni dysgu, targedau cyrhaeddiad a threfniadau asesu ar gyfer y pynciau sylfaen a chraidd yn y cyfnodau allweddol. Yn ei hanfod, mae hyn yn caniatáu i Weinidogion Cymru bennu'r hyn y mae'n rhaid ei addysgu a'r modd y mae'n rhaid ei asesu. Yn y dull hwn gellir pennu Cwricwlwm Cenedlaethol cyflawn ar gyfer Cymru. Mae'n werth nodi mai'r pŵer yn adran 108 o Ddeddf 2002 a ddefnyddiwyd er mwyn gwneud y fframwaith llythrennedd a rhifedd yn rhan statudol o'r Cwricwlwm Cenedlaethol.
7. Mae gan Weinidogion Cymru, felly, bwerau eang o dan y ddeddfwriaeth addysg bresennol i bennu cwricwlwm a threfniadau asesu ar gyfer y cyfnod sylfaen a'r cyfnodau allweddol, yn y pynciau y mae'n ofynnol eu haddysgu yn y cyfnodau addysg hynny. Mae gan Weinidogion Cymru bwerau hefyd o dan y ddeddfwriaeth bresennol i ychwanegu, mewn is-ddeddfwriaeth, feysydd dysgu newydd yn y cyfnod sylfaen a phynciau sylfaen newydd yn y cyfnodau allweddol. Rwyf felly o'r farn mai dyblygu yn ddiangen y mae adrannau 4 a 5 o'r Bil.
8. Mae'r Bil yn rhagnodi y dylai'r strategaeth gynhwysiant ariannol gynnwys hwyluso mynediad am ddim ar-lein i addysg ariannol a gwasanaethau rheoli (boed trwy lyfrgelloedd neu rywfodd arall). Fodd bynnag, mae adran 7 o Ddeddf Llyfrgelloedd Cyhoeddus ac Amgueddfeydd 1964 ("Deddf 1964") yn gosod dyletswydd ar bob awdurdod llyfrgell (sef yn ymarferol, pob awdurdod lleol, yn rhinwedd adran 4 o'r Ddeddf honno) i ddarparu gwasanaeth llyfrgell cynhwysfawr ac effeithlon; mae adran 8 o Ddeddf 1964 yn darparu na chaiff awdurdod llyfrgell godi tâl am gyfleusterau llyfrgell a roddir ar gael gan yr awdurdod, oni fydd hynny wedi ei bennu mewn rheoliadau a wnaed gan Weinidogion Cymru¹ – ar hyn o bryd, mae Rheoliadau Ffioedd Llyfrgell (Cymru a Lloegr) 1991 (OS 1991/2712) ("y Rheoliadau Ffioedd Llyfrgell") yn gwneud darpariaeth o'r fath.
9. Mae Deddf 1964 a'r Rheoliadau Ffioedd Llyfrgell yn darparu y caiff llyfrgelloedd godi tâl am fynediad i'r rhynggrwyd. Fodd bynnag, gallai'r sefyllfa honno newid oherwydd bod gan Weinidogion Cymru bwerau gweithredol i ddiwygio'r Rheoliadau hyn, er mwyn atal llyfrgelloedd rhag codi tâl am fynediad i'r rhynggrwyd.
10. Mae Pumed Fframwaith Safonau Lyfrgelloedd Cyhoeddus Cymru, a ddyroddwyd gan Weinidogion Cymru yn amlinellu'r hawliau craidd y dylai gwasanethau llyfrgelloedd cyhoeddus eu darparu. Mae hyn yn cynnwys "*defnydd am ddim o'r Rhynggrwyd a chyfrifiaduron, gan gynnwys diwifr.*"
11. Yn olaf, mae swyddogaethau deddfwriaethol presennol sy'n cael effaith gyffelyb i adrannau 7 ac 11 o'r Bil, sef darpariaethau o dan Ddeddf Plant 1989 Rheoliadau

¹ Trosglwyddwyd swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999, ac yn ddiweddarach i Weinidogion Cymru yn rhinwedd paragraff 30 o Atodlen 11 i ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

Plant (Ymadael â Gofal) (Cymru) 2001. Mae pwerau hefyd o dan Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, y bydd modd eu defnyddio unwaith y daw'r Ddeddf honno i rym mewn perthynas â phlant sy'n derbyn gofal.

Manylion y Bil

12. Ar wahân i'm cred bod y Bil hwn yn ddiangen, ni chefais fy argyhoeddi fod y Bil, fel y'i drafftwyd, yn cyfleu'r bwriadau polisi a fynegir yn y Memorandwm Esboniadol cysylltiedig. Er enghraifft, rhaid i strategaeth cynhwysiant ariannol awdurdod lleol hyrwyddo cynhwysiant ariannol unigolion sy'n byw yn ei ardal. Diffinnir "cynhwysiant ariannol" fel *mynediad* at wasanaethau ariannol ac addysg ariannol am gost resymol. Nid yw'n eglur pa berthynas a ragwelir rhwng endidau masnachol ac awdurdodau lleol yn y modd yr arferir y ddarpariaeth hon, pwy fydd yn penderfynu a yw cost gwasanaeth ariannol yn rhesymol, ac a fyddai hyn yn peri bod yr awdurdod lleol yn 'hyrwyddo' cynhyrchion masnachol. A fydd awdurdod yn dod dan bwysau gan fanc, er enghraifft, am beidio â hyrwyddo ei gynhyrchion benthyg diweddaraf, pan fo'r banc o'r farn eu bod ar gael am gost resymol
13. Gan droi at adran 5 o'r Bil, credaf fod yr Aelod sy'n Gyfrifol yn tybio y gallai Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn o dan adran 108(3) o Ddeddf Addysg 2002 i bennu rhaglen astudio, targedau cyrhaeddiad a threfniadau asesu ar gyfer addysg ariannol. Fodd bynnag, er bod adran 4 yn cynnig gwneud addysg ariannol yn ofyniad newydd o fewn y Cwricwlwm Sylfaenol (drwy'i hychwanegu at adran 101 o Ddeddf 2002), nid yw'r Bil yn gwneud addysg ariannol yn faes dysgu ar gyfer y cyfnod sylfaen nac yn pwnc sylfaen ar gyfer unrhyw un o'r cyfnodau allweddol. Nid yw'r pŵer i bennu cwricwlwm a threfniadau asesu drwy orchymyn a wneir o dan adran 108(3) yn gymwys ac eithrio i feysydd dysgu ac i bynciau sylfaen.
14. Ymhellach, mae'r Bil yn amcanu i osod dyletswydd i ymgynghori ynghylch gorchymynion addysg ariannol, ond mae gwneud hynny'n achosi dyblygu diangen, gan nad yw'n cymryd i ystyriaeth adran 117 o Ddeddf 2002. Mae'r adran honno'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i ymgynghori â pha bynnag bersonau y tybiant yn briodol wrth wneud gorchymyn o dan adran 108, sy'n nodi canlyniadau dymunol neu raglenni addysg ar gyfer y cyfnod sylfaen neu dargedau cyrhaeddiad neu raglenni astudio ar gyfer y cyfnodau allweddol.
15. Rwy'n pryderu bod rhai o'r darpariaethau yn adran 9 ynglŷn â'r hyn a gynhwysir yn strategaeth cynhwysiant ariannol awdurdod lleol yn amwys. Er enghraifft, nid yw'n eglur i mi beth yw ystyr '[g]joblygiadau ac effeithiau masnachu ar y stryd, hapchwarae a galw diwahoddiad', nac ychwaith beth yw cysylltiad y rhain â llythrennedd ariannol (nas diffinnir); ac nid yw'n eglur a hwylusir mynediad am ddim i'r cyfan o'r rhyngwyd ynteu i addysg ariannol a gwasanaethau rheoli yn unig. Nid yw'n eglur ychwaith pa addysg ariannol sydd i'w darparu ar-lein, na chan bwy.

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

16. Gellir gweld enghraifft arall, pan nad yw'r Bil fel y'i cyflwynwyd, o anghenraid, yn cyflawni'r bwriad polisi, yn adran 12 o'r Bil. O dan adran 12(1), rhaid i awdurdod gynnwys gwybodaeth ar ei wefan am ble i gael cyngor ynghylch rheoli arian, ac o dan adran 12(2) caiff yr awdurdod lleol ddarparu cyngor am reolaeth ariannol pan fo'n credu nad yw'r cyngor ar gael yn rhesymol fel arall. Felly, gallai sefyllfa godi pan fo'r awdurdod yn credu nad oed cyngor ar gael yn rhesymol yn ei ardal, ond yn penderfynu peidio â darparu unrhyw gyngor o'r fath ei hunan. Fel y'i drafftwyd, nid yw'r Bil yn gwneud darpariaeth sy'n sicrhau y darperir cyngor rhesymol o fewn ardal awdurdod.
17. O dan adran 13, rhaid i awdurdod lleol gymryd camau rhesymol i sicrhau bod prifysgolion a chorfforaethau addysg bellach yn ei ardal yn darparu cyngor am reolaeth ariannol i fyfyrwyr. Mae'r ddarpariaeth hon yn peri pryder. Nid oes gan awdurdodau lleol unrhyw berthynas uniongyrchol â naill ai'r prifysgolion na'r corfforaethau addysg bellach, a allai, yn eu tro yn rhoi iddynt awdurdod i orfodi'r gofyniad hwn. Nid yw'n ddyletswydd a fyddai o fewn pŵer awdurdod i'w chyflawni, ac ni fyddai modd ei gorfodi. Rwy'n pryderu hefyd am amwysedd y drafftio yn yr adran hon: ni roddir diffiniadau o'r termau a ddefnyddir; un math o sefydliad addysg bellach yw'r corfforaethau addysg bellach, ac nid yw'n eglur pam na chynhwysir y mathau eraill; mae hyn hefyd yn cyffwrdd yr egwyddor sylfaenol o annibyniaeth ac ymreolaeth y sefydliadau addysg uwch, a'u safle o hyd braich i lywodraeth. Ym marn Llywodraeth Cymru, mae ffyrdd eraill, mwy effeithiol, o ffocysu adnoddau ar addysg ariannol o fewn addysg uwch ac addysg bellach. Mae ystod eang o ddarpariaethau addysg ariannol yn bodoli eisoes mewn sefydliadau addysg uwch ac addysg bellach yng Nghymru, yn rhan o'r gwasanaethau bugeiliol a lles.

Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth

18. Fel yr amlinellwyd uchod, mae modd rhoi sylw i addysg a chynhwysiant ariannol o dan y ddeddfwriaeth bresennol. Er enghraifft, mae sgiliau manwl sy'n ymwneud â rheoli arian ac addysg ariannol o fewn y fframwaith llythrennedd a rhifedd, a fu mewn grym ers Medi 2013. Datblygwyd y rhain mewn partneriaeth ag Uned Addysg Ariannol Cymru, yn dilyn ymgynghori agored.
19. Yn ddiweddar hefyd, rydym wedi bod yn ymgynghori ynghylch diwygiadau sydd i'w gwneud yn y rhaglenni astudio presennol, ac y rhoddir effaith gyfreithiol iddynt drwy is-ddeddfwriaeth. Un ohonynt yw'r rhaglen astudio mathemateg, y gwreiddiwyd y fframwaith llythrennedd a rhifedd ynddi, ac sydd eto'n cynnwys cyfres o ddatganiadau sgiliau manwl ynglŷn ag addysg ariannol, yn yr elfen 'Rheoli arian'. Fel enghraifft, mae'r elfen hon yn cynnwys datganiadau ar reoli arian parod, cymharu costau gwahanol fanwerthwyr, disgowntiau, cyllidebu, cynllunio ac olrhain cyfrifon cynilo, elw a cholled, cyfrifon banc, cardiau banc, TAW, cynilo, benthyca, cyfraddau llog, cyfraddau cyfnewid ac yswiriant. Bydd hyn yn cael ei gyhoeddi ym mis Hydref 2014 a'i wneud yn statudol o Fedi 2015 ymlaen.
20. Er mwyn trylwyredd, hoffwn gynnig sylwadau ar y darpariaethau yn y Bil ar gyfer is-ddeddfwriaeth:

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

- a. *Adran 6(2) a (3)*: Mae adran 6 yn ymddangos yn dyblygu'r hyn y darperir ar ei gyfer yn effeithiol eisoes mewn deddfwriaeth. Mae adran 20 o Ddeddf Addysg 2005 yn gosod dyletswydd ar Estyn i adael i Weinidogion Cymru wybod am ansawdd yr addysg a ddarperir mewn ysgolion; i ba raddau y mae'r addysg honno'n bodloni anghenion y disgyblion yn yr ysgolion hynny; a'r safonau addysgol a gyrhaeddir gan yr ysgolion. Mae dyletswydd ar Estyn hefyd i ddarparu cyngor i Weinidogion Cymru ar ba bynnag faterion a bennir gan y Gweinidogion.

Yn ychwanegol, mae'r pŵer yn y Bil i 'gyfarwyddo' Arolygydd i baratoi adroddiad yn gyfyngedig iawn o ran ei natur, ac ni roddir disgrisiwn i Weinidogion Cymru bennu sut y dylai'r Arolygydd fynd ati i baratoi'r adroddiad na beth ddylid ei gynnwys ynddo.

Mae'n anarferol hefyd paratoi adroddiad cynnydd o ganlyniad i gyfarwyddyd. Er bod deddfwriaeth addysg yn rhoi i Weinidogion Cymru nifer o bwerau cyfarwyddo, mae'r pwerau hynny'n gymwys pan fo'r person a gyfarwyddir (corff llywodraethu ysgol neu awdurdod lleol) wedi gweithredu'n afresymol neu'n anghyfreithlon. Yn yr achosion hynny, mae'r ddeddfwriaeth yn darparu y gellir gorfodi cyfarwyddyd o'r fath drwy orchymyn llys. Nid yw'r Bil hwn yn gwneud hynny, ac nid yw'n eglur, felly, sut y gellid gorfodi cyfarwyddyd yn gyfreithiol, neu, yn wir, ai'r bwriad polisi y tu ôl i'r ddarpariaeth yw y dylai fod yn orfodadwy drwy orchymyn llys. Nid yw'n eglur ychwaith ai'r bwriad polisi yw i'r pŵer cyfarwyddo fod yn arferadwy drwy is-ddeddfwriaeth, ynteu'n bŵer i roi cyfarwyddyd gweithredol sy'n orfodadwy drwy'r llysoedd.

Yn olaf, nid yw'n ymddangos bod y dull a ddilynir yn rhoi ystyriaeth briodol i gynllun statudol presennol y pwerau a'r dyletswyddau sydd gan Estyn, fel y'u pennir yn Neddf Addysg 2005

- b. *Adran 9(2) a (3)*: o dan y darpariaethau hyn caiff Gweinidogion Cymru, mewn rheoliadau a wneir ar ôl ymgynghori ag awdurdodau lleol, ddiwygio cynnwys rhagnodedig strategaeth cynhwysiant ariannol a wnaed o dan adran 9(1) o'r Bil.

Er gwaethaf fy safbwynt nad oes angen strategaeth o'r fath, i'r graddau y gwneir y ddarpariaeth rwyf o'r farn bod y cynnig i ganiatáu rhywfaint o hyblygrwydd i Weinidogion Cymru benderfynu pa bethau ddylid eu cynnwys yn y strategaeth yn dderbyniol. Byddai hynny'n caniatáu cymryd i ystyriaeth yr amgylchiadau cyfnewidiol; mae gennyf, fodd bynnag, rai pryderon ynglŷn â'r modd y drafftwyd y pŵer, gan fod y pŵer yn adran 9(2) yn eang iawn. Wrth basio'r Bil, dylai'r Cynulliad sicrhau y gellir amgyffred at ba ddiben y mae unrhyw bŵer yn debyg o gael ei ddefnyddio. Byddai'n ddiddorol gwybod sut, ac o dan ba amgylchiadau, y mae'r Aelod sy'n Gyfrifol am y Bil yn rhagweld y dylid defnyddio'r pŵer hwn, fel y gall y

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

Llywodraeth ystyried a yw'r ffordd y drafftwyd y ddarpariaeth yn addas i'w diben.

- c. *Adran 10*: mae hon yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddyroddi canllawiau ynglŷn â strategaethau cynhwysiant ariannol, ac yn gwneud yn ofynnol bod awdurdod lleol yn rhoi sylw i unrhyw ganllawiau a ddyroddir. Mae gan Weinidogion Cymru bwerau eisoes i hyrwyddo cynhwysiant ariannol, ac i wneud yn ofynnol bod awdurdod lleol yn rhoi sylw i unrhyw ganllawiau a ddyroddir, ac felly mae'r pŵer y darperir ar ei gyfer yn ddiangen.

Darpariaethau cychwyn

21. Rwyf wedi ystyried yn ofalus y ddarpariaeth gychwyn sydd yn y Bil ac yn gwneud y sylwadau canlynol:

- a. Yn gyntaf, cynigir bod gorchymyn cychwyn, sy'n cynnwys darpariaethau cychwyn a darpariaethau trosiannol, darfodol ac arbed yn unig, fod yn ddarostyngedig i weithdrefn y Cynulliad. Mae hyn yn anarferol. Byddai'r Cynulliad eisoes wedi cymeradwyo deunydd pwnc y Ddeddf wrth ei phasio, ac ni fyddai craffu ychwanegol o'r fath yn briodol, yn fy marn i. Y dull safonol yw peidio â gwneud gorchymynion cychwyn yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn, ar y sail eu bod yn rhoi effaith i ddarpariaethau a gymeradwywyd eisoes gan y Cynulliad. Mae'r un rhesymeg yn gymwys, yn benodol, i ddarpariaethau trosiannol, darfodol ac arbedion, a gynhwysir mewn gorchymyn cychwyn er mwyn sicrhau y gweithredir y Ddeddf yn briodol wrth ei dwyn i rym, a sicrhau eglurder pa bryd y cymhwysir yr hen gyfraith a'r gyfraith newydd. Mae fy mhryder cyntaf, felly, yn ymwneud â'r *egwyddor* o wneud gorchymyn cychwyn yn ddarostyngedig i weithdrefn Cynulliad.
- b. Mae fy ail bryder yn ymwneud â chyflawni hynny yn ymarferol; nid yw'n eglur beth fyddai'r drefn pe bai'r Cynulliad yn pasio cynnig diddymu, yn rhinwedd bod y gorchymyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, wedi i'r gorchymyn cychwyn gael ei wneud a dod i rym. Byddai'n rhaid i Weinidogion Cymru gyflwyno gorchymyn i ddirymu'r gorchymyn cychwyn; ni fyddai hynny'n effeithio ar ddilysrwydd unrhyw beth a wnaed tra oedd y ddarpariaeth mewn grym, ac ni fyddai'n cael yr effaith o 'ddadwneud' y cychwyniad, ond byddai'n dileu effaith unrhyw ddarpariaethau trosiannol, gan adael y personau yr effeithid arnynt gan y gyfraith mewn sefyllfa aneglur iawn.
- c. Yn drydydd, mae adran 14(3) yn cyfeirio at orchymyn o dan adran 14(2)(b); fodd bynnag, yn adran 14(1)(a) y mae'r pŵer i greu'r gorchymyn.
- d. Yn olaf, mae adran 14(4) yn darparu y daw darpariaethau i rym yn Ionawr 2018 os na fyddant mewn grym ar yr adeg honno. Mae hyn yn gyfyngiad ar bwerau Gweinidogion Cymru i benderfynu pa bryd y bydd yr

Swyddogol-Sensitif: Deddfwriaeth

amgylchiadau'n iawn i gychwyn darpariaethau'r Bil. Nid wyf yn cefnogi'r ddarpariaeth hon.

22. Nid wyf o'r farn bod y ddarpariaeth gychwyn, fel y'i drafftwyd, yn briodol.

Materion cymhwysedd deddfwriaethol

23. Mae angen ystyried darpariaethau'r Bil yn ofalus iawn, yn enwedig o ganlyniad i'r modd y'u drafftwyd, er mwyn canfod a yw'n bosibl eu bod yn dod o fewn yr eithriad datganedig canlynol yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sef "Gwasanaethau ariannol, gan gynnwys busnes buddsoddi, bancio a chymryd adneuon, cynlluniau yswirio ar y cyd ac yswiriant" (*Financial Services, incleis Investment busnes, banig and deposit-taking, collective insurance schemes and insurance*). Y cyfan a nodaf yma yw nad yw'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys unrhyw ddadansoddiad o hyn.

Bethan Jenkins

Aelod Cynulliad dros
Orllewin De Cymru

Assembly Member for
South Wales West



Cynulliad National
Cenedlaethol Assembly for
Cymru Wales

David Melding AM
Chair
Constitutional & Legislative Affairs Committee
National Assembly for Wales
Ty Hywel
Cardiff
CF10 3NP

Thursday, September 25, 2014

REF: BJDH-DM-CLAC-25-09-14

Dear David,

Financial Education and Inclusion (Wales) Bill – evidence to the Constitutional and Legislative Affairs Committee

Thank you for your letter and for calling me to give evidence before your committee on Monday, September 22, 2014. If I may take your points as you list them:

Section 12 (Information about sources of advice)

Section 12(2) is a power for local authorities to provide advice to individuals about financial management.

I recognise that the Assembly has no legislative competence in the area of "financial services" as this is specifically excluded under Heading 4 in Schedule 7 to the Government of Wales Act 2006 ("GOWA").

However, I am advised and satisfied that the power set out in Section 12(2) relates to the powers and duties of local authorities and their members and officers and is therefore within competence in accordance with Heading 12 in Schedule 7 to GOWA.

I emphasise that this is a power. No local authority will be compelled to exercise this power.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
75 Ffordd Llansawel, Melincryddan,
Castell-nedd, SA11 1AR
Bethan.Jenkins@cymru.gov.uk
www.cynulliadcymru.org
T +44 (0)1639 643 549

National Assembly for Wales
75 Briton Ferry Road, Melincryddan,
Neath, SA11 1AR
Bethan.Jenkins@wales.gov.uk
www.assemblywales.org
T +44 (0)1639 643 549

Section 14 (Commencement)

This is provided for in Section 14.

Section 14(1) provides that an order is necessary to commence the Bill. Section 14(3) provides that, where an order includes incidental, consequential or transitional provisions, it will be subject to Assembly scrutiny.

It is my intention that only those commencement orders which include incidental, consequential or transitional provisions will be subject to scrutiny. In all other cases, there will be no Assembly scrutiny of commencement orders.

I am advised that the wording of section 14(1) is sufficient to meet this objective. However, in an effort to ensure that all doubt is removed, I am willing to bring forward an amendment, at Stage Two, so that section 14(3) will read as follows (or words to the following effect):

*“A statutory instrument **under section 14(1)** containing an order under section 14(2)(b) is subject to annulment in pursuance of a resolution of the National Assembly for Wales.”*

On further reflection, I have also come to the view that the proper form of scrutiny of an order including incidental (etc) provisions, would be by affirmative procedure. I am, therefore, willing to bring forward an amendment to the Bill, to this effect, at Stage Two.

It may assist the Committee if I make a few additional points which were discussed during our meeting.

Section 9(1)

The Minister has made the point that local authorities have “well-being” powers under Section 2 of the Local Government Act 2000 (“the 2000 Act”). The Minister asserts that local authorities could use those powers to promote financial inclusion.

While this may be true, provision across Wales is patchy. My intention is to make it a requirement for local authorities to promote financial inclusion. For this reason, the Bill imposes a duty on local authorities. I do not propose to take away the existing powers of local authorities. I welcome the steps taken by those councils which have

Bethan Jenkins

Aelod Cynulliad dros
Orllewin De Cymru

Assembly Member for
South Wales West



Cynulliad National
Cenedlaethol Assembly for
Cymru Wales

already "signed up" to the principles of the Bill. But I want to ensure that all communities in Wales benefit from the same pro-active approach.

The Committee may be interested in the circumstances in which the ministerial power in section 9(2) might be used at some future point. This is the power to add to or remove from the list of areas (set out in section 9(1)) which local authorities must include in a financial inclusion strategy.

I want local authorities to tackle the issues which I believe most acutely affect our communities in 2014. For instance, cold-calling, especially when practised against vulnerable groups, is a major concern. Equally, I believe that credit unions are of significant benefit, especially to those in deprived communities. In future, we may see (and I hope we will) a greater take-up of membership of credit unions. We may also see the UK Parliament tackling cold-calling (which the Assembly cannot do because it falls into the non-devolved area of "consumer protection").

So, in future, the financial pressures faced by our communities may be different than they are now. In that case, the content of Section 9(1) may need to be updated to list new areas of concern and perhaps even to delete those where the harm has been significantly alleviated.

I want this Bill to become law and to endure long into the future. So, it is not realistic for me to predict in 2014 what financial pressures our communities may face (or what other legal or technological changes there may be) in 10, 20 or 30 years. That is why I propose to give Ministers the flexibility to update section 9(1), but with full Assembly scrutiny.

Section 10

The Committee may also be interested in hearing my further thoughts on Section 10, which is the power to issue ministerial guidance about financial inclusion strategies.

Ministers have existing powers to issue guidance to local authorities under Section 3(5) of the Local Government Act 2000 in respect of the exercise of their well-being powers. But I would make the point that the 2000 Act does not specifically refer to financial inclusion. So, I want to make it crystal clear, in legislation, that Ministers may issue guidance in this area.

I look forward to hearing back from you.

Kind Regards,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Bethan Jenkins', written in a cursive style.

PP Bethan Jenkins AM

Atodiad 3

Lesley Griffiths AC / AM
Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi
Minister for Communities and Tackling Poverty



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

David Melding AC
Cadeirydd, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

16 Hydref 2014

Annwyl David,

Bil Addysg a Chynhwysiant Ariannol (Cymru)

Diolch am fy ngwahodd i roi tystiolaeth yn eich Pwyllgor ar 6 Hydref 2014. Yn dilyn fy nhystiolaeth llafar, addewais ysgrifennu atoch mewn perthynas â rhai o'r anawsterau ymarferol a allai godi os bydd gorchymyn cychwyn yn ddarostyngedig i weithdrefn y Cynulliad.

Er mwyn osgoi amheuaeth, nid wyf yn rhagweld y byddai unrhyw orchmynion cychwyn a wnaed o dan y Ddeddf hon, os caiff ei phasio fel y'i drafftwyd, yn cynnwys unrhyw ddarpariaethau ategol a fyddai'n mynd ymhellach nag sydd ei angen i sicrhau bod y Ddeddf yn dechrau yn ddiffwdan ac yn effeithiol.

Rwyf eisoes wedi nodi fy marn mewn perthynas â pham nad yw'r ddarpariaeth cychwyn yn adran 14 o'r Bil yn briodol mewn egwyddor, gweler paragraff 21.a o fy nhystiolaeth ysgrifenedig i'r pwyllgor hwn. Rwyf yn fodlon achub ar y cyfle hwn i ymhelaethu ar y rhesymau ymarferol pam nad wyf o'r farn bod y ddarpariaeth hon yn briodol.

Pe bai'r Cynulliad yn pasio penderfyniad i ddirymu gorchymyn cychwyn o dan adran 14(3) o'r Bil, byddai adran 5 o Ddeddf Offerynnau Statudol 1946 yn gymwys. Mae Adran 5(1) (fel y'i darllenir gydag adran 11A o'r Ddeddf honno) yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru ddirymu'r offeryn dan sylw drwy orchymyn a wneir gan offeryn statudol. Byddai'n rhaid i orchymyn a wneir gan ddibynnu ar y pŵer hwnnw gael ei gyflwyno gerbron y Cynulliad ar ôl iddo gael ei wneud. Ni fyddai dirymu yn effeithio ar ddilysrwydd unrhyw beth a wnaed yn ystod y cyfnod pan oedd yr offeryn mewn grym.

Yn achos gorchymyn cychwyn a wnaed o dan adran 14 o'r Bil, byddai effaith gyfreithiol gorchymyn dirymu a wnaed o dan Ddeddf 1946 yn dibynnu ar y diwrnod a benodwyd ar gyfer cychwyn yn y gorchymyn cychwyn. Pe bai gorchymyn yn cael ei wneud yn penodi diwrnod ar gyfer cychwyn a oedd cyn y diwrnod y gwnaeth y Cynulliad ei benderfyniad, gallai gorchymyn a wnaed o dan adran 5 o Ddeddf 1946 effeithio ar y ddarpariaeth ategol a gynhwysir yn y gorchymyn yn unig. Mae hyn oherwydd bod cychwyn, oherwydd ei natur, yn

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

English Enquiry Line 0845 010 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0845 010 4400
Correspondence .Lesley.Griffiths@wales.gsi.gov.uk

Wedi'i argraffu ar bapur wedi'i ailgylchu (100%)

Printed on 100% recycled paper

ddigwyddiad unwaith ac am byth. Pan fydd adran wedi ei chychwyn ni ellir ei "hatal". Er na fyddai dilysrwydd y weithred o ddod â'r adran i rym yn cael ei thanseilio gan ddirymu'r gorchymyn cychwyn perthnasol, byddai'r ddarpariaeth ategol gysylltiedig yn methu, a gallai hynny adael personau yr effeithir arnynt gan y ddeddfwriaeth newydd mewn sefyllfa ansicr ac annymunol.

Mewn achos o'r fath, mae'n anodd gweld beth y gallai Gweinidog ei wneud i unioni unrhyw broblemau a achoswyd gan ddirymu darpariaeth ategol angenrheidiol. Gellir defnyddio'r pŵer yn is-adran (2)(b) o adran 14 i "gynnwys" darpariaeth ategol yn unig fel rhan o orchymyn sy'n dod â darpariaethau'r Bil i rym. Pe bai gorchymyn cychwyn yn cael ei wneud a fyddai'n dod â phob yn o'i ddarpariaethau i rym ac yn gwneud darpariaeth drosiannol, nid wyf o'r farn y gellid gwneud unrhyw orchymyn dilynol o dan adran 14 o'r Bil. Felly ni allai'r ddarpariaeth ategol gael ei "chynnwys" gydag unrhyw beth. At hynny, mewn sefyllfa lle byddai gorchymyn yn cychwyn y Bil yn rhannol, rhaid bod amheuaeth a allai gorchymyn dilynol i ddod ag adrannau eraill i rym gynnwys darpariaethau ategol pellach a oedd yn rhai canlyniadol etc o ran dod ag adran a allai fod wedi ei chychwyn eisoes i rym.

Pe bai'r diwrnod a benodwyd yn ddyddiad ar ôl i benderfyniad gael ei wneud gan y Cynulliad (ac yn dibynnu ar yr amser fyddai ar gael i Weinidogion weithredu), gallai gorchymyn o dan adran 5 o Ddeddf 1946 ddirymu'r gorchymyn cychwyn a'r ddarpariaeth ategol gysylltiedig. Byddai hyn yn atal yr adran rhag dod i rym.

Mae'r pwyntiau uchod yn ymdrin â'r math o anawsterau ymarferol a allai godi os bydd gorchymyn cychwyn sy'n cynnwys darpariaethau ategol yn ddarostyngedig i graffu pellach gan y Cynulliad ac maent yn ychwanegol at y pwyntiau mewn perthynas ag egwyddor sydd eisoes wedi eu gwneud yn fy nhystiolaeth ysgrifenedig i'r pwyllgor hwn. Felly, ein barn ni yw bod yr uchod, wrth ei ystyried gyda'n dadleuon am yr egwyddor bod y Ddeddf eisoes wedi bod yn destun craffu gan y Cynulliad, ac y byddai unrhyw ddarpariaethau 'ategol' wedi eu cysylltu'n anorfod â chychwyn y Ddeddf hon yn ddiffwdan ac yn effeithiol, na ddylai gorchymynion cychwyn a wneir o dan adran 14 o'r Bil hwn fod yn ddarostyngedig i graffu pellach gan y Cynulliad.

Yn gywir



Lesley Griffiths AC / AM

Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi
Minister for Communities and Tackling Poverty