

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

Adroddiad ar y Bil Addysg (Cymru)

Tachwedd 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 chopiau 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 Addysg (Cymru)

Tachwedd 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 Joyce Watson AC yn dirprwyo ar ran Julie James AC



Joyce Watson

Llafur Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

1. Cyflwyniad	9
Cylch gwaith y pwyllgor	9
Cyflwyno ac ystyried y Bil.....	9
2. Cefndir.....	10
Diben y Bil.....	10
Crynodeb o'r darpariaethau yn y Bil	10
3. Cymhwysedd Deddfwriaethol	12
Tystiolaeth	12
Ein barn ni.....	12
4. Sylwadau cyffredinol	13
Tystiolaeth gan y Gweinidog	13
Ein barn ni.....	17
5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol.....	21
Adran 2 (Cyngor y Gweithlu Addysg) ac Atodlen 1 (Cyngor y Gweithlu Addysg)	21
Ein barn ni.....	22
Adran 5 (Y pŵer i ychwanegu swyddogaethau)	23
Ein barn ni.....	24
Adran 9 (Cofrestr) ac Atodlen 2 (Categoriâu cofrestru)	25
Ein barn ni.....	25
Adran 10 (Cymhwystra ar gyfer cofrestru).....	25
Ein barn ni.....	27
Adrannau 12 (Ffioedd cofrestru) a 13 (Cofrestru: darpariaeth bellach).....	28
Ein barn ni.....	29
Adrannau 14 (Athrawon ysgol a gweithwyr cymorth dysgu mewn ysgolion), 15 (Athrawon addysg bellach) a 16 (Gweithwyr cymorth dysgu mewn addysg bellach)	30

Ein barn ni.....	31
Adrannau 17 (Gofyniad i ymgymryd â chyfnod sefydlu) a 19 (Apelau yn erbyn penderfyniadau sefydlu).....	32
Ein barn ni.....	32
Adran 23 (Gwerthuso personau cofrestredig)	33
Ein barn ni.....	34
Adrannau 24 (Cod ymddygiad ac ymarfer) a 25 (Cod ymddygiad ac ymarfer: darpariaeth bellach)	35
Ein barn ni.....	36
Adrannau 26 (Swyddogaethau disgyblu) a 28 (Swyddogaethau disgyblu: darpariaeth bellach).....	37
Ein barn ni.....	39
Adrannau 33 (Y Cyngor i gynnal cofnodion ynghylch personau penodol), 35 (Rhoi gwybodaeth: y Cyngor), 36 (Rhoi gwybodaeth: cyflogwyr) a 37 (Rhoi gwybodaeth: asiantwyr a chontractwyr)	40
Ein barn ni.....	41
Adrannau 44 (Personau ag anawsterau dysgu: asesu anghenion addysg a hyfforddiant ôl-16), 45 (Aseidiadau o anghenion addysg a hyfforddiant ôl-16: apelau), 46 (Personau ag anawsterau dysgu: cyfeillion achos a gwasanaethau eiriol) a 47 (Cyfrifoldeb am ddarparu addysg a hyfforddiant ôl-16 i bersonau ag anawsterau dysgu).....	41
Ein barn ni.....	43
Adran 49 (Dyddiadau tymhorau a gwyliau ac amser sesiynau ysgol)	43
Ein barn ni.....	44
Adran 52 (Darpariaeth ategol).....	44
Ein barn ni.....	46
Adran 56 (Cychwyn)	46
Ein barn ni.....	47
Sylwadau cyffredinol ar Ran 5	47
Memorandwm Esboniadol.....	48

Argymhelliad

Casgliad 1: 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 18)

Casgliad 2: Mae natur fframwaith Rhan 2 y Bil hwn yn awgrymu nad oes gan Lywodraeth Cymru syniad eglur eto ynglŷn â'r amcanion polisi y mae'n ceisio'u cyflawni. Safbwynt arall, sy'n peri mwy o ofid, yw bod Llywodraeth Cymru, o ystyried y defnydd helaeth o'r weithdrefn negyddol, yn ceisio osgoi gwaith craffu manwl a phriodol o'i bwriadau polisi yn y maes hwn. Y naill ffordd neu'r llall, rydym o'r farn bod y dull o weithredu y mae'r Bil yn ei fabwysiadu yn arfer gwael iawn.

(Tudalen 18)

Argymhelliad 1: Rydym yn credu y dylai mwy o fanylder fod ar wyneb y Bil. Rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gynnal adolygiad sylfaenol o gydbwysedd y Bil gyda golwg ar gyflwyno gwelliannau i sicrhau bod bwriad polisi'r Bil yn llawer mwy eglur. (Tudalen 19)

Argymhelliad 2: Rydym yn argymhell bod y Gweinidog yn cyhoeddi datganiad i gyd-fynd â dadl cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Bil:

(i) ..i egluro'r cydbwysedd a fabwysiadwyd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil Addysg (Cymru) a'r hyn sydd wedi'i adael i is-ddeddfwriaeth, ac

(ii) i ymateb i'r pryderon a fynegwyd gennym yn yr adroddiad hwn ar y mater dan sylw. (Tudalen 19)

Casgliad 3: Nid yw dadlau bod hyblygrwydd yn sail dros benderfynu a ddylid defnyddio'r weithdrefn negyddol yn hytrach na'r weithdrefn gadarnhaol (neu fel arall) yn berthnasol ac ni ddylid ei defnyddio.

(Tudalen 19)

Casgliad 4: Er mwyn osgoi unrhyw amheuaeth, ac fel egwyddor gyffredinol, ni ddylai Llywodraeth Cymru ddibynnu ar ymgynghoriadau â rhanddeiliaid ar offeryn negyddol yn lle gosod manylion ar wyneb y Bil neu ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol lle y bo'n briodol iddi wneud hynny. (Tudalen 20)

Argymhelliad 3: Yn ystod dadl Cyfnod 1, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog egluro'r gweithdrefnau y mae'n bwriadu eu defnyddio ar gyfer y pwerau gwneud rheoliadau yn Atodlen 1 gan egluro'r rhesymau dros ei ddull gweithredu. Yn rhan o hyn, fodd bynnag, rydym hefyd yn argymell y dylai'r Gweinidog roi ystyriaeth ddwys i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ym mhob achos. (Tudalen 23)

Argymhelliad 4: O ystyried natur y pŵer, ac yn absenoldeb esboniad cadarn o blaid defnyddio'r weithdrefn negyddol, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 5. (Tudalen 24)

Argymhelliad 5: Yn ystod dadl Cyfnod 1, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog egluro'r defnydd o weithdrefn mewn perthynas â'r pwerau gwneud rheoliadau yn adran 10. Yn rhan o hyn, fodd bynnag, rydym hefyd yn argymell y dylai'r Gweinidog roi ystyriaeth ddwys i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ym mhob achos. (Tudalen 27)

Argymhelliad 6: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil ac o ystyried bod materion ariannol ynghlwm wrth hyn, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i adran 12 gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol i wneud rheoliadau o dan yr adran hon. (Tudalen 29)

Argymhelliad 7: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil a'r cyfiawnhad gwan dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i adran 13 gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau yn y lle cyntaf. (Tudalen 29)

Argymhelliad 8: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil ac o ystyried y pŵer disgresiwn i wneud rheoliadau, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau sy'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau o dan adrannau 14, 15 a 16, a defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pwerau gwneud rheoliadau yn yr adrannau hynny yn y lle cyntaf. (Tudalen 31)

Argymhelliad 9: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil ac o ystyried y pŵer disgresiwn i wneud rheoliadau, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau sy'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau o dan adran 17, ac i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pŵer gwneud rheoliadau yn yr adran hon yn y lle cyntaf. (Tudalen 33)

Argymhelliad 10: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 19. (Tudalen 33)

Argymhelliad 11: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i sicrhau:

- (i) oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil, bod dyletswydd yn cael ei darparu i wneud y rheoliadau o dan adran 23;
- (ii) bod y weithdrefn gadarnhaol yn cael ei defnyddio ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 23. (Tudalen 35)

Argymhelliad 12: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant sy'n gosod dyletswydd i wneud rheoliadau o dan adran 25(1) ac i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pŵer gwneud rheoliadau hwn. (Tudalen 36)

Argymhelliad 13: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 26(6) ac adran 28(1). (Tudalen 39)

Argymhelliad 14: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adrannau 40K(2), 41A(5) a 41A(6) o Ddeddf Dysgu a Sgiliau 2000; mae'r adrannau hyn i'w mewnosod yn rhinwedd adrannau 45 a 47 o'r Bil. (Tudalen 43)

Argymhelliad 15: Fel rhan o ddadl Cyfnod 1, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog nodi'n eglur sut y mae'n bwriadu defnyddio'r pwerau y mae adran 52 yn darparu ar eu cyfer. Yn ogystal, rydym yn argymell ei fod yn cyfiawnhau'r defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol yn hytrach na'r weithdrefn uwchgadarnhaol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan yr adran hon. (Tudalen 46)

Argymhelliad 16: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i'r Bil i wneud gorchmynion cychwyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol pan gânt eu gwneud:

- (i) yn unol ag adran 56(5)(b); neu
- (ii) ar ôl y Pedwerydd Cynulliad. (Tudalen 47)

Argymhelliad 17: Yn ystod dadl Cyfnod 1, rydym yn argymell bod y Gweinidog yn esbonio ac yn egluro pam:

- (i) y mae angen cyfeirio at ddarpariaethau ategol mewn tri man gwahanol yn y Bil a
 - (ii) pam y mae gweithdrefnau gwahanol yn cael eu defnyddio ym mhob achos.
- (Tudalen 48)

Argymhelliad 18: Rydym yn argymell y dylid cyhoeddi Memorandwm Esboniadol diwygiedig yn dilyn Cyfnod 2 ac y dylai gynnwys tabl tarddiadau. (Tudalen 48)

Casgliad 5: Mae diffyg rhesymau digonol dros fabwysiadu gweithdrefn benodol ar gyfer craffu ar ddarnau unigol o ddeddfwriaeth ddirprwyedig, ynghyd â strwythur fframwaith Rhan 2 o'r Bil, wedi ein harwain i argymell y dylid defnyddio gweithdrefn gadarnhaol mewn mwy o achosion nag y byddem fel arfer yn ei ddisgwyl. (Tudalen 48)

1. Cyflwyniad

Cylch gwaith y pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ('y Pwyllgor') yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol a nodwyd yn Rheol Sefydlog 211 ac ystyried unrhyw faterion cyfansoddiadol neu lywodraethol arall 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 yr offerynnau hynny. Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiadau 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 i wneud is-ddeddfwriaeth, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Cyflwyno ac ystyried y Bil

4. Ar 1 Gorffennaf 2013, cyflwynodd Huw Lewis AC, y Gweinidog Addysg a Sgiliau ('y Gweinidog'), y Bil Addysg (Cymru) ('y Bil') a Memorandwm Esboniadol i gyd-fynd ag ef.²
5. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru y Bil at y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc i'w ystyried ar 18 Mehefin 2013, gan nodi y dylid cyflwyno adroddiad ar egwyddorion cyffredinol y Bil erbyn 22 Tachwedd 2013.
6. Clywodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol dystiolaeth gan y Gweinidog ynglŷn â'r Bil yn ei gyfarfod ar 30 Medi 2013.

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Hydref 2013

² Llywodraeth Cymru, Bil Addysg (Cymru), *Memorandwm Esboniadol yn Ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol*, Gorffennaf 2013

2. Cefndir

Diben y Bil

7. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn esbonio fel a ganlyn:

“Mae'r Bil yn amlinellu nifer o gynigion a fydd yn gwella'r modd y caiff y gweithlu ei gynllunio, ei hyfforddi a'i ddatblygu. Bydd y Bil yn cyflwyno system gofrestru newydd, fwy cadarn, a fydd yn sicrhau mwy o gysondeb ac yn cydnabod cyfraniad y gweithlu addysg cyfan i addysg pob dysgwr yng Nghymru.

Bydd y Bil yn sicrhau mwy o gysondeb drwy newid y ffordd y mae dyddiadau tymhorau ysgolion yn cael eu pennu er mwyn sicrhau eu bod yn cael eu cysoni ar draws pob ysgol a gynhelir yng Nghymru.

Bydd y Bil hefyd yn cefnogi darpariaeth i ddysgwyr ag anghenion addysgol arbennig (AAA) drwy ddiwygio'r ffordd y mae ysgolion annibynnol yn cael eu cofrestru a'u cymeradwyo i ddarparu addysg i ddysgwyr ag AAA. Bydd hefyd yn darparu ar gyfer pontio gwell i ddysgwyr ag AAA o'r ysgol i addysg bellach drwy osod cyfrifoldeb am asesu anghenion dysgwyr ag anawsterau a/neu anabledau dysgu, ac am sicrhau eu bod yn derbyn addysg ôl-16 arbenigol, ar yr awdurdod lleol.”³

8. Yn benodol, mae'r Bil yn sefydlu corff newydd, Cyngor y Gweithlu Addysg, i gymryd lle Cyngor Addysgu Cyffredinol Cymru. Nod y Bil yw ymestyn swyddogaeth flaenorol y Cyngor Addysgu Cyffredinol. Ar hyn o bryd, dim ond athrawon sy'n gorfod cofrestru gyda'r Cyngor Addysgu Cyffredinol a chael eu rheoleiddio ganddo. O ganlyniad i'r Bil, bydd trefn reoleiddio'r Cyngor hefyd yn cynnwys gweithwyr cymorth dysgu mewn ysgolion, athrawon addysg bellach a gweithwyr cymorth dysgu addysg bellach.

Crynodeb o'r darpariaethau yn y Bil

9. Mae'r Bil yn cynnwys 57 o adrannau ac wedi ei rannu'n 5 Rhan. Mae Rhan 1 yn rhoi trosolwg o'r Bil. Mae Rhan 2 yn ymdrin â'r gweithlu addysg a Rhan 3 yn ymwneud â phobl ag anawsterau dysgu. Mae Rhan

³ Memorandwm Esboniadol, tudalen 7, paragraffau 6 -8

4 yn ymdrin â darpariaeth gyffredinol a Rhan 5 yn trafod y ddarpariaeth amrywiol. Ceir pedair atodlen.

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Tystiolaeth

10. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio bod gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru gymhwysedd i wneud darpariaeth mewn perthynas ag Addysg a Hyfforddiant yn rhinwedd pwnc 5 o Ran 1 o Atodlen 7 *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*.

11. Pan ofynnwyd i'r Gweinidog yn ei dystiolaeth a oedd unrhyw faterion sy'n destun dadl â Llywodraeth y DU ynglŷn â chymhwysedd, dywedodd:

“There is certainly no dispute and, as far as I am aware, no grey areas either. Contact with UK Government officials has been quite extensive already, as Members would no doubt expect. We have had outright acknowledgment in some areas by the Ministry of Justice and the Wales Office in terms of areas of competence relating to those parts of the Bill that impact upon them. All areas of the Bill have been discussed with relevant officials in the UK Government. No concerns around competence have been reported to me.”⁴

Ein barn ni

12. Nodwn na chodwyd unrhyw fater gyda'r Gweinidog ynglŷn â gallu Cynulliad Cenedlaethol Cymru i wneud y ddeddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*.

⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 117]*, 30 Medi 2013

4. Sylwadau cyffredinol

Tystiolaeth gan y Gweinidog

13. Roedd gennym ddiddordeb mewn gwybod i ba raddau y mae'r Bil yn ailddeddfu neu'n cydgrynhoi deddfwriaeth bresennol. Dywedodd y Gweinidog:

“... the Teaching and Higher Education Act 1998 has been used as a template, particularly for the education workforce council provisions of the Bill. The 1998 Act has also been used as a template for the induction provisions. So, we are building on precedent in terms of the form of the Bill, in some aspects. The Education Act 2002 has also provided a template for the appraisal and requirements to be qualified provisions as part of this Bill ... there are some interesting aspects of the Bill that are ... novel, such as the duty to co-operate around school term dates for instance, which is an example of Wales really going in the diametrically opposite direction to that which is happening now in England, with the deregulation of school term dates. Essentially, the template provides for us to head off in completely the opposite policy direction.

... if I was to summarise, particularly around the education workforce council element of the Bill, which is the bulky part of the Bill, we are taking an existing principle and making a policy decision to expand that principle of registration, regulation and support around teachers, as it exists at the moment, and expanding that across the range of professions that now support our young people in education.”⁵

14. Mewn trafodaethau dilynol ynglŷn â darpariaethau manwl y Bil, ymhelaethodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog ar rôl templedi deddfwriaethol wrth ffurfio'r Bil:

“That goes to where we were at the beginning in terms of considering the 1998 Act as a template, and then working through that and looking at whether we have the right balance, or whether the 1998 Act has the right balance between having

⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 119-120]*, 30 Medi 2013

principles on the face of the Bill and, as the Minister was saying, giving sufficient flexibility to deal with the future.”⁶

15. Pwysleisiodd y Gweinidog fod y defnydd o dempledi a dyfynnu cynseiliau o Filiau cyn datganoli yn bell iawn o fod yn fater syml o ‘dorri a gludo’⁷ a bod y ddeddfwriaeth yn bendant wedi bod drwy ‘hidlydd’ beirniadol.⁸

16. Roedd mater hyblygrwydd (yng nghyd-destun deddfu) yn thema a gododd sawl gwaith drwy gydol y sesiwn dystiolaeth. Pan ofynnwyd iddo pam oedd nifer o adrannau’r Bil yn agor gyda’r ymadrodd “Caiff Gweinidogion Cymru drwy reoliadau” a pham mai ond ychydig o fanylder sydd i’w weld ar wyneb y Bil, dywedodd y Gweinidog:

“You may wish to get into greater detail as regards the instances there. You are quite right; the Bill, in some ways, is perhaps a little anomalous in the breadth of the allowance that is there for Ministers to make regulations. However, that is, in almost every instance, connected to the need for flexibility—surrounding the education workforce council, for instance—and the perceived future need to expand the list of recognised professions. So, although we might now be talking about learning assistants in FE or in schools, there could conceivably be, in the very near future, an expansion to include other professions that are not currently listed on the face of the Bill. So, there would be a need for Welsh Ministers to add to the nominated workforce, if you like. That also means that we have to be flexible in terms of how the Bill treats each of those nominated professions.”⁹

17. Pan ofynnwyd iddo a oedd hi’n deg disgrifio’r Bil fel Bil fframwaith, dywedodd y Gweinidog nad oedd yn ddisgrifiad teg:

“...I would not describe this as a framework Bill, as such. The principles are very clearly drawn. The face of the Bill does contain an appropriate level of detail. Clearly, there are quite a

⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 167]*, 30 Medi 2013

⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 170]*, 30 Medi 2013

⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 170]*, 30 Medi 2013

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 124]*, 30 Medi 2013

number of regulatory powers, but that is because of the very variable landscape that we will be talking about and having to deal with in the future as regards different professions, different levels of expectation and different fee regimes. It would be impossible to move forward with a one-size-fits-all approach by attempting to get all of this stuff described on the face of the Bill.”¹⁰

18. Aethom ati hefyd i archwilio'r rhesymau dros ddewis gweithdrefn negyddol neu gadarnhaol ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth. Eglurodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog y dull o weithredu, gan ddefnyddio cofrestru dros dro (adran 10 (2)(b)) fel enghraifft:

“... when considering the Bill, you would be voting in terms of whether you think that the principle of provisional registration is right or wrong. Therefore, in terms of the actual details and mechanics of how that would work, we would say that we would need flexibility and that therefore the negative procedure would be appropriate. Where we are changing something, adding something or removing something in the Bill, we recognise that that is going somewhat further than what we are doing with the provisional regime and, therefore, an affirmative procedure would be more appropriate—for example, the provisions in Schedule 2 about adding or removing categories. We recognise that that, to an extent, will change what is in the Bill and that is why we think that it is appropriate that the affirmative procedure is attached to that.”¹¹

19. Mewn perthynas â rheoliadau a wnaed o dan adran 28(4), eglurodd hefyd o dan ba amgylchiadau y câi'r weithdrefn negyddol neu'r weithdrefn gadarnhaol eu defnyddio gan gyfeirio at welliannau wyneb y Bil fel trothwy ar gyfer defnyddio gweithdrefn gadarnhaol.¹² Ychwanegodd y Gweinidog:

“By its very nature, this Bill is very particular. What the Bill is attempting to do is to respond to a changing landscape. If you look, for instance—just by way of illustration—at how technical

¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 126]*, 30 Medi 2013

¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 149]*, 30 Medi 2013

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 211]*, 30 Medi 2013

support in schools for information technology might evolve, we could be fast approaching a situation where our current ideas about IT teaching and IT technical support would be—and I think that they may already be—very outdated in terms of what children actually need. We could be talking about the growth of a new sort of hybrid profession here that does not actually exist. There is no-one with that kind of professional background—well, there might be fortunate individuals with that kind of professional background who do exist, but, essentially, we are not making provision for that kind of thing in schools. Now, we have to have a piece of legislation that enables us to recognise that kind of evolution...”¹³

20. Ar sawl achlysur, cyfeiriwyd at yr angen am hyblygrwydd fel rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol (er i hyblygrwydd gael ei roi fel rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol hefyd¹⁴), gan roi pwyslais hefyd ar ymgynghoriadau llywodraeth Cymru. Dyma a ddywedodd y Gweinidog mewn perthynas ag adran 5, er enghraifft:

“... we always have to remember that the negative procedure does allow scrutiny. It certainly maximises flexibility. Any changes made by regulation, as I said, would have to go through a period of consultation.”¹⁵

ac mewn perthynas ag adran 23:

“Again, I am going to use the ‘flexibility’ word. We must have that there because of the changing workforce landscape that we are trying to deal with, both now and in the future—always in response to evidence, and always in response to consultation.”¹⁶

21. Fel y dynodwyd yn y paragraffau blaenorol, cyfeiriwyd ar sawl achlysur at y cysyniad fod angen i'r Bil fod yn ddigon hyblyg i gadw datblygiadau yn y dyfodol mewn cof. Ceir enghraifft bellach mewn sylwadau a wnaed mewn perthynas ag adran 5, wrth sôn am Gyngor y Gweithlu Addysg:

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 213]*, 30 Medi 2013

¹⁴ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 55

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff]*, 30 Medi 2013

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff]*, 30 Medi 2013

“... what we are looking for is, to an extent, to futureproof this body so that we can deal with what might eventually happen...”¹⁷

Ein barn ni

22. Yn ein barn ni, mae'n amlwg mai strwythur fframwaith sydd i Ran 2 y Bil Addysg (Cymru). Mae diffyg manylder ar ei wyneb a gorddibyniaeth ar bwerau gwneud rheoliadau i allu cyflawni amcanion polisi Llywodraeth Cymru.

23. Rydym wedi mynegi pryderon ynglŷn â'r defnydd o Filiau fframwaith yn y gorffennol (gweler ein *Hadroddiad ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)*, Gorffennaf 2013 ac yn benodol Casgliad 3): gorchwyl amhleserus a siomedig felly yw gorfod llunio adroddiad eto ar Fil o'r fath.

24. Mae nifer y pwerau gwneud rheoliadau sydd wedi'u cynnwys yn y Bil yn arwyddocaol. Er bod peth o'r manylder sy'n egluro beth ddylai'r rheoliadau eu cynnwys i'w groesawu, mewn sawl maes ymddengys bod hynny ar draul unrhyw egwyddor bolisi a amlinellwyd ar wyneb y Bil. Yn ogystal, pwerau disgresiwn yw'r rhan fwyaf o'r pwerau gwneud rheoliadau. Effaith gyfunol hyn yw bod rhannau o'r ddeddfwriaeth yn aneffeithiol i bob pwrpas os na chyflwynir rheoliadau gan Weinidogion Cymru.

25. Er enghraifft, yn Rhan 2 y Bil ar y Gweithlu Addysg, mae adrannau 14, 15 ac 16 yn ymddangos o dan yr is-bennawd pwnc, *Y gofynion sydd i'w bodloni er mwyn darparu gwasanaethau* ac, yn ôl y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil, eu diben yw “gosod cyfyngiadau ar bwya a gaiff ddarparu gwasanaethau penodol mewn ysgolion a gynhelir (ac ysgolion arbennig) a sefydliadau addysg bellach yng Nghymru”.¹⁸ Fodd bynnag, mae is-adran (1) o bob adran yn dechrau gyda'r ymadrodd “Caiff Gweinidogion Cymru drwy reoliadau”, sydd i bob pwrpas yn darparu disgresiwn i Weinidogion Cymru roi darpariaethau o'r fath mewn grym. Nid oes manylder polisi ar wyneb y Bil ynglŷn â'r gofynion sydd i'w bodloni er mwyn darparu gwasanaethau ac os na ddaw rheoliadau i rym yn y maes, ni fydd dim oll mewn cyfraith sy'n ymwneud â'r is-bennawd pwnc o ganlyniad i'r Bil hwn.

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff]*, 30 Medi 2013

¹⁸ Memorandwm Esboniadol, Nodiadau Esboniadol – Atodiad 1, paragraff 34.

26. Ymhellach, cyfeiriwyd yn y dystiolaeth drwyddi draw at yr angen i roi sylw i ddatblygiadau yn y dyfodol ac i'r cysyniad o fodloni'r galw yn y dyfodol. Fel y dynodwyd gennym yn ein hadroddiad ar Fil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru), i ryw raddau, byddai'r cysyniadau ynghylch hyblygrwydd a bodloni'r galw yn y dyfodol yn fwy dilys pe caent eu defnyddio i ddatblygu fframwaith polisi presennol, yn hytrach na chael eu defnyddio i ddatblygu'r polisi allweddol wedi i'r Bil ddod yn Ddeddf. Mae'r ddadl hon yr un mor ddilys mewn perthynas â Bil Addysg (Cymru).

27. Ar fater mwy cyffredinol, gwelsom fod y Nodiadau Esboniadol i'r Bil sydd wedi'u cynnwys Atodiad 1 o'r Memorandwm Esboniadol o safon isel a byddent yn elwa o fod yn fwy manwl erbyn iddynt gael eu cyhoeddi, pe bai'r Bil yn derbyn Cydsyniad Brenhinol.

28. Yng ngoleuni ein sylwadau uchod, gofynnwn i ni'n hunain tybed a yw'r ddeddfwriaeth hon wedi'i chyflwyno ar frys. Anaml y bydd deddfwriaeth sy'n cael ei llunio ar frys yn ddeddfwriaeth dda. Gyda hyn mewn golwg, ac o ystyried natur fframwaith Rhan 2 y Bil hwn, rydym yn ailadrodd Casgliad 3 ein *Hadroddiad ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)*.

Casgliad 1: 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.

29. O ran y Bil penodol hwn, rydym yn dod i'r casgliad canlynol.

Casgliad 2: Mae natur fframwaith Rhan 2 y Bil hwn yn awgrymu nad oes gan Lywodraeth Cymru syniad eglur eto ynglŷn â'r amcanion polisi y mae'n ceisio'u cyflawni. Safbwynt arall, sy'n peri mwy o ofid, yw bod Llywodraeth Cymru, o ystyried y defnydd helaeth o'r weithdrefn negyddol, yn ceisio osgoi gwaith craffu manwl a phriodol o'i bwriadau polisi yn y maes hwn. Y naill ffordd neu'r llall, rydym o'r farn bod y dull o weithredu y mae'r Bil yn ei fabwysiadu yn arfer gwael iawn.

30. O ran y cydbwysedd rhwng beth sydd ar wyneb y Bil a beth sy'n cael ei adael i is-ddeddfwriaeth, nid ydym yn fodlon o gwbl â'r cydbwysedd a gyflawnwyd.

Argymhelliad 1: Rydym yn credu y dylai mwy o fanylder fod ar wyneb y Bil. Rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gynnal adolygiad sylfaenol o gydbwysedd y Bil gyda golwg ar gyflwyno gwelliannau i sicrhau bod bwriad polisi'r Bil yn llawer mwy eglur.

31. Mewn perthynas â'n hadroddiad ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru), nodwn fod y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol wedi gwneud datganiad ysgrifenedig ar 31 Hydref 2013 ar y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd wedi'i adael i is-ddeddfwriaeth.

Argymhelliad 2: Rydym yn argymhell bod y Gweinidog yn cyhoeddi datganiad i gyd-fynd â dadl cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Bil:

- (i) i egluro'r cydbwysedd a fabwysiadwyd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil Addysg (Cymru) a'r hyn sydd wedi'i adael i is-ddeddfwriaeth, ac**
- (ii) i ymateb i'r pryderon a fynegwyd gennym yn yr adroddiad hwn ar y mater dan sylw.**

32. Yn ystod ein hystyriaeth o'r darpariaethau manwl, cyfeiriwyd droeon at hyblygrwydd fel rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol, er i hyblygrwydd gael ei gynnig unwaith hefyd fel rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol. Ar ôl dweud hynny, efallai bod drysu wedi digwydd rhwng y ddadl am hyblygrwydd fel rheswm dros weithdrefn benodol a'r rheswm dros yr angen i ddefnyddio pŵer dirprwyedig. Fodd bynnag, nid yw'r defnydd o un weithdrefn yn hytrach na'r llall yn cynnig unrhyw hyblygrwydd sylweddol nac yn arbed amser i Lywodraeth Cymru yn ein barn ni; dim ond darparu ar gyfer graddau amrywiol o waith craffu gan y Cynulliad Cenedlaethol y mae'n ei wneud.

Casgliad 3: Nid yw dadlau bod hyblygrwydd yn sail dros benderfynu a ddylid defnyddio'r weithdrefn negyddol yn hytrach na'r weithdrefn gadarnhaol (neu fel arall) yn berthnasol ac ni ddylid ei defnyddio.

33. Wrth ddadlau o blaid y weithdrefn negyddol ar gyfer rhai pwerau gwneud rheoliadau, cyfeiriodd y Gweinidog o dro i dro at y ffaith y byddai ymgynghoriad yn cael ei gynnal. Wrth gwrs, byddem bob amser yn disgwyl i ymgynghoriad gael ei gynnal gan Lywodraeth Cymru ar

reoliadau drafft, waeth pa weithdrefn y byddai'r pwerau'n ddarostyngedig iddi.

Casgliad 4: Er mwyn osgoi unrhyw amheuaeth, ac fel egwyddor gyffredinol, ni ddylai Llywodraeth Cymru ddibynnu ar ymgynghoriadau â rhanddeiliaid ar offeryn negyddol yn lle gosod manylion ar wyneb y Bil neu ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol lle y bo'n briodol iddi wneud hynny.

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

34. Mae'r Bil yn cynnwys cyfanswm o 36 o bwerau dirprwyedig i wneud is-ddeddfwriaeth, sy'n cael eu hesbonio ym Mhennod 5 ac Atodiad 1 (nodiadau esboniadol) y Memorandwm Esboniadol.

35. Mae adran 53 yn nodi'r weithdrefn sydd i'w defnyddio wrth wneud gorchmynion a rheoliadau o dan y Bil.

36. O ystyried natur gymharol sylweddol y Bil, rydym wedi canolbwyntio ein sylw ar agweddau penodol ar y Bil a rhoddir ystyriaeth i'r rhain isod.

Adran 2 (Cyngor y Gweithlu Addysg) ac Atodlen 1 (Cyngor y Gweithlu Addysg)

37. Mae adran 2 yn newid enw Cyngor Addysgu Cyffredinol Cymru i Gyngor y Gweithlu Addysg ac mae'n cyflwyno Atodlen 1, sy'n nodi cyfansoddiad y Cyngor wedi'i ddiweddarau.

38. Trwy Atodlen 1 paragraff 3(1), mae Gweinidogion Cymru yn cael pŵer i wneud gorchmynion i bennu nifer y bobl a fydd yn aelodau o'r Cyngor. Mae'r gorchmyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol oherwydd yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae hyn yn rhoi "hyblygrwydd i ganiatáu ar gyfer unrhyw newidiadau o ran aelodau'r gweithlu addysg ehangach y mae'n ofynnol iddynt gofrestru"¹⁹; nodwyd hefyd fod darpariaeth debyg i'w gweld mewn perthynas â Chyngor Addysgu Cyffredinol Cymru yn *Neddf Addysgu ac Addysg Uwch 1998*.²⁰

39. Mae paragraff 4(1) o'r Atodlen yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau mewn perthynas ag aelodau'r Cyngor a sut y cânt eu penodi. Mae'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol am fod hyn yn darparu "hyblygrwydd i ddiwallu anghenion cyfnewidiol y gweithlu addysg"²¹; mae'r Memorandwm Esboniadol eto'n nodi bod darpariaeth debyg i'w gweld mewn perthynas â Chyngor Addysgu Cyffredinol Cymru yn *Neddf Addysgu ac Addysg Uwch 1998*.²²

¹⁹ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 55

²⁰ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 55

²¹ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 55

²² Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 55

40. Mae paragraff 9(2) o Atodlen 1 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch penodi prif swyddog y Cyngor a'r broses benodi. Ystyrir bod deddfwriaeth ddirprwyedig yn briodol er mwyn galluogi Gweinidogion Cymru:

“... i gael goruchwyllo penodiad/telerau ac amodau o'r fath (yn enwedig mewn cyfnod o gyfyngder ariannol) ond hefyd i'w galluogi i fod yn ddigon hyblyg i addasu i unrhyw newidiadau a allai fod eu hangen, a'u rhoi ar waith”.²³

41. Ystyrir bod y weithdrefn negyddol yn briodol o ystyried bod “rheoliadau yn darparu manylion y broses benodi a sut y pennir telerau ac amodau'r penodiad.”²⁴

42. Aethom ati i ofyn i'r Gweinidog pam y câi'r weithdrefn gadarnhaol ei defnyddio ar gyfer y pŵer gwneud gorchmynion sydd wedi'i gynnwys yn Atodlen 1 paragraff 3(1). Dywedodd mai'r rheswm am hyn oedd ei fod yn fater sy'n gysylltiedig iawn â gwariant cyhoeddus a bod angen i'r Cynulliad cyfan graffu ar y costau cysylltiedig.²⁵

Ein barn ni

43. Nodwn safbwyntiau'r Gweinidog.

44. Rydym yn ystyried bod dadleuon y Gweinidog mewn perthynas â'r gweithdrefnau sydd i'w defnyddio ar gyfer y pwerau gwneud rheoliadau yn Atodlen 1 yn wan ac yn anghyson.

45. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn tynnu sylw at hyblygrwydd fel rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol a'r weithdrefn gadarnhaol mewn perthynas â phwerau gwneud rheoliadau yn Atodlen 1. Fel y dywedwyd yng nghasgliad 3, nid yw defnyddio dadl hyblygrwydd i gyfiawnhau gweithdrefn benodol yn ystyriaeth berthnasol ac mae'n enghraifft dda o'r hyn sy'n ein pryderu ynglŷn â'r mater hwn.

46. Mewn perthynas â'r pŵer i wneud rheoliadau o dan baragraff 3(1) o Atodlen 1, nodwn hefyd fod y Gweinidog yn cyfiawnhau'r defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol drwy gyfeirio at wariant cyhoeddus. Fodd bynnag, gallai dadl o'r fath fod yr un mor berthnasol i reoliadau a

²³ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 56

²⁴ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 56

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 221]*, 30 Medi 2013

wnaed o dan baragraff 9(2) o Atodlen 1, sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru wneud darpariaethau ar gyfer "taliadau cydnabyddiaeth, lwfansau, a chostau" prif swyddog Cyngor y Gweithlu Addysg. Eto i gyd, mae'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

47. Mae dau baragraff 4(1) a 9(2) o Atodlen 1 yn darparu ar gyfer proses benodi. Er mwyn gweithredu arfer gorau yn llawn mewn perthynas â phenodiadau cyhoeddus, credwn y dylai pwerau gwneud rheoliadau o'r fath fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 3: Yn ystod dadl Cyfnod 1, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog egluro'r gweithdrefnau y mae'n bwriadu eu defnyddio ar gyfer y pwerau gwneud rheoliadau yn Atodlen 1 gan egluro'r rhesymau dros ei ddull gweithredu. Yn rhan o hyn, fodd bynnag, rydym hefyd yn argymell y dylai'r Gweinidog roi ystyriaeth ddwys i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ym mhob achos.

Adran 5 (Y pŵer i ychwanegu swyddogaethau)

48. Mae adran 4 yn nodi prif swyddogaethau Cyngor y Gweithlu Addysg. Mae adran 5(1) yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru roi neu osod unrhyw swyddogaethau ychwanegol ar y Cyngor drwy orchymyn. Cyn gwneud gorchymyn o'r fath, rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori â phersonau neu gyrff priodol (e.e. y Cyngor).

49. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae'r gorchymyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd:

"Amlinellir y prif ddyletswyddau ar wyneb y Bil a bydd defnyddio'r weithdrefn negyddol yn caniatáu hyblygrwydd. Bydd unrhyw newidiadau a wneir drwy reoliadau yn ystyried safbwyntiau'r gyrff priodol yn dilyn yr ymgynghoriad."²⁶

50. Pan ofynnwyd iddo ynglŷn â'r angen am hyblygrwydd yn adran 5 a pha fath o swyddogaethau y rhagwelai eu hychwanegu, dynododd y Gweinidog y byddai'n anodd darogan hyn²⁷, gan ychwanegu:

"... we have an institution that, through no fault of its own, is not fit for purpose, because things have evolved around it. So, I

²⁶ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 44.

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 133]*, 30 Medi 2013

think that we do need that flexibility set out in section 5. The power might not be used, of course, and it would only be used after proper consultation and so on, but we absolutely need that flexibility in there in order to deal with what is a constantly evolving arena. In fact, this would be one of the strengths in terms of where Wales could get to through this piece of legislation, in that we would have an instrument to address workforce needs—apart from anything else—that would be unprecedented in the United Kingdom.”²⁸

51. Pan ofynnwyd iddo oni fyddai'r weithdrefn gadarnhaol yn fwy priodol ar gyfer y pŵer gwneud gorchmynion, dywedodd y Gweinidog:

“... we always have to remember that the negative procedure does allow scrutiny. It certainly maximises flexibility. Any changes made by regulation, as I said, would have to go through a period of consultation. I would say, however, Chair, that, if section 5 is of real concern to Members, that is something that I would need to consider very seriously.”²⁹

Ein barn ni

52. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ond nid ydym wedi ein hargyhoeddi gan y dadleuon y mae'n eu cyflwyno dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol. Er ein bod yn cytuno ei fod yn cynnig rhywfaint o waith craffu, nid yw'r hyn a gynigir ganddo mor drylwyr â'r hyn a geir gan y weithdrefn gadarnhaol. Yn yr achos hwn, dylai ychwanegu swyddogaethau i Gyngor y Gweithlu Addysg a sefydlir drwy'r Bil hwn, ac sydd felly'n rhan greiddiol ohono, fod yn ddarostyngedig i'r broses graffu fwy trylwyr hon yn ein barn ni.

Argymhelliad 4: O ystyried natur y pŵer, ac yn absenoldeb esboniad cadarn o blaid defnyddio'r weithdrefn negyddol, rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 5.

²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 134]*, 30 Medi 2013

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 1]*, 30 Medi 2013

Adran 9 (Cofrestr) ac Atodlen 2 (Categoriâu cofrestru)

53. Mae adran 9 yn gwneud darpariaeth fod yn rhaid i Gyngor y Gweithlu Addysg gadw cofrestr o bob person sy'n gymwys i'w gofrestru o dan adran 10 ac yn unol â'r categorïau cofrestru a nodwyd yn Atodlen 2, sef: pob athro mewn ysgol neu sefydliad addysg bellach a phob gweithiwr cymorth dysgu mewn ysgol neu sefydliad addysg bellach. Mae paragraff 2 o Atodlen 2 yn caniatáu i Weinidogion Cymru ddiwygio, dileu neu ychwanegu categori o weithwyr sydd angen eu cofrestru yn rhan o Gyngor y Gweithlu Addysg drwy orchymyn. Mae'r gorchymyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol am ei fod yn addasu deddfiad.³⁰

54. Eglurodd y Gweinidog y sail resymegol dros ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol yma, gan ddweud fod paragraff 2 o Atodlen 2:

“... deals with the education workforce and the addition of new categories of workers to the registration regime. So, that is much more technical, but is a necessary thing that we have to do. If we are going to add youth workers, we would not have to introduce another Bill to do it. Essentially, that is why that is there.”³¹

Ein barn ni

55. Nodwn safbwynt y Gweinidog ac rydym yn fodlon â'r defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol.

Adran 10 (Cymhwysra ar gyfer cofrestru)

56. Mae adran 10 yn amlinellu'r amodau sy'n rhaid i berson eu bodloni er mwyn bod yn gymwys i'w gofrestru'n rhan o'r gweithlu addysg. Yn benodol, mae adran 10(2)(b) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau yn amlinellu'r meini prawf sy'n rhaid i berson gydymffurfio â hwy cyn eu bod yn gymwys i'w cofrestru dros dro. Mae'r rheoliadau'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd:

“Bydd angen hyblygrwydd i ganiatáu i system gofrestru dros dro fodloni dyheadau polisi y dyfodol a diwallu anghenion

³⁰ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 56

³¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff]*, 30 Medi 2013

cyfnewidiol y gweithlu addysg, yn awr ac yn y dyfodol. Mae'r manylion yn dechnegol eu natur."³²

57. Er mwyn i berson fod yn gymwys i'w gofrestru, mae adran 10(3) yn datgan na ddylai fod wedi ei wahardd rhag gweithgaredd a reoleiddir sy'n ymwneud â phlant, yn ddarostyngedig i orchymyn disgyblu a wneir o dan y ddeddf hon na wedi ei anghymwysu rhag gweithio mewn swydd sy'n cyfateb i'r categori cofrestru y mae'n ceisio cofrestru ar ei gyfer mewn rhan arall o'r Deyrnas Unedig. Mae adran 10(6) yn datgan y caiff Gweinidogion Cymru drwy orchymyn ddiwygio is-adran (3) i bennu unrhyw seiliau ychwanegol o ran anghymhwysra sy'n angenrheidiol neu'n hwylus yn eu barn hwy. Mae'r gorchymyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol oherwydd "ei bod hi'n briodol bod newidiadau a wneir i ddeddfwriaeth sylfaenol yn cael eu cymeradwyo yn y cyfarfod llawn."³³

58. Wrth egluro'r gwahaniaeth rhwng y gweithdrefnau ar gyfer y ddwy set o reoliadau, ategodd y Gweinidog mai canlyniad rheoliadau a wnaed o dan adran 10(6) yn diwygio'r Bil oedd hyn ac felly'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.³⁴ Dywedodd hefyd fod adran 10(6) yn effeithio ar y person,³⁵ ac ymhelaethodd ar y pwynt hwn:

"You are using a piece of legislation to, effectively, alter the course of someone's life. Section 10(2)(b) is really about opening up options for the workforce and making workforce development more structured ... section 10(6) is about a much more serious issue."³⁶

59. Ychwanegodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog:

"Our view is that, with regard to section 10(2)(b), the principle of provisional registration is on the face of the Bill, and therefore that is why, for any regulations relating to that, a negative procedure would be appropriate, whereas section 10(6) enables subordinate legislation to actually change the Bill

³² Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 45

³³ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 45

³⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 140]*, 30 Medi 2013

³⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 142]*, 30 Medi 2013

³⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 144]*, 30 Medi 2013

itself, which is why we recognise that an affirmative procedure would be more appropriate in that case.”³⁷

60. Yng ngoleuni sylwadau'r Gweinidog y gallai adran 10(6) effeithio ar lwybr gyrfa person, gofynnwyd a oedd dadl felly dros ddefnyddio gweithdrefn uwchgadarnhaol. Ymatebodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog drwy ddweud:

“We do not think that this can be characterised as something where the superaffirmative would be appropriate.”³⁸

Ein barn ni

61. Nodwn safbwyntiau'r Gweinidog.

62. Yn ein barn ni, mae'r dadleuon a gyflwynodd y Gweinidog yn anghyson. Nodwn fod modd cyfiawnhau'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer pwerau gwneud rheoliadau o dan adran 10(6) oherwydd y gallai seiliau dros anghymhwystra effeithio ar fywyd person. Yn ein barn ni, gallai dadl o'r fath fod yr un mor berthnasol i reoliadau a wneir mewn perthynas â chofrestru dros dro, eto i gyd maent yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

63. Yn yr un modd, pe bai mwy o fanylder wedi'i ychwanegu ar wyneb y Bil yn adran 10(2) ynglŷn â seiliau dros gymhwystra mewn perthynas â chofrestru dros dro, gan ddefnyddio'r dadleuon y cyfeiriwyd atynt ym mharagraff 59 uchod, byddai rheoliadau a wnaed o dan adran 10(2) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 5: Yn ystod dadl Cyfnod 1, rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog egluro'r defnydd o weithdrefn mewn perthynas â'r pwerau gwneud rheoliadau yn adran 10. Yn rhan o hyn, fodd bynnag, rydym hefyd yn argymell y dylai'r Gweinidog roi ystyriaeth ddwys i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ym mhob achos.

³⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 145]*, 30 Medi 2013

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 147]*, 30 Medi 2013

Adrannau 12 (Ffioedd cofrestru) a 13 (Cofrestru: darpariaeth bellach)

64. Mae adran 12 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch y ffioedd y caiff y Cyngor eu codi mewn cysylltiad â chofrestru ac mae is-adran (2) yn datgan yn benodol y caiff rheoliadau wneud darpariaeth ynghylch rhai materion a restrir ym mharagraffau (a) i (g); er enghraifft, swm y ffioedd y caniateir eu codi a hefyd y dulliau y caniateir eu defnyddio i gasglu'r ffioedd hynny.

65. Ystyrir bod y weithdrefn negyddol yn briodol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 12 oherwydd:

“Mae'r manylion yn dechnegol a gweinyddol eu natur, ac mae angen hyblygrwydd i allu newid y ffioedd yn hawdd.”³⁹

66. Mae adran 13 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch cofrestru yn gyffredinol ac mae is-adran (2) yn datgan y caiff rheoliadau wneud darpariaeth benodol ynghylch rhai materion a restrir ym mharagraffau (a) i (i).

“O ran cyfansoddiad y gofrestr a'r modd y mae'n rhaid i ymgeiswyr gyflwyno cais, mae'r materion yn dechnegol a gweinyddol eu natur.”⁴⁰

67. Eglurodd y Gweinidog y sail resymegol dros y dull o weithredu yn adrannau 12 a 13:

“Section 12 deals with the different fees, if you like. This is based, essentially, on the Teaching and Higher Education Act 1998, which currently provides a regulation-making power in relation to fees. It is a negative procedure, but we also have to be careful to provide here, in terms of this Bill, for a regime of fees in which we would have the flexibility to charge different fees for different groups of workers and, indeed, to add further groups of workers over time, which would necessitate that we would, pretty much, regularly have to revisit the fee regime. Of course, there would be consultation each time, leading up to any changes that were made by the regulations, but essentially this

³⁹ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 45-46

⁴⁰ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 46

takes the precedent of the 1998 Act and rolls it forward, with the negative procedure being the correct way forward for section 12.

Section 13 is about the administration of the registration process and, again, what we are talking about here is allowing flexibility for further changes to be made to the register and the process of registration. Again, the precedent is there in the 1998 Act, in section 4, which provides a similar regulation power relating to teachers' registration. So, again, the precedent has been taken from the 1998 Act."⁴¹

Ein barn ni

68. Nodwn safbwyntiau'r Gweinidog.

69. Syndod oedd gweld nad yw adran 12 y Bil yn cynnwys unrhyw wybodaeth ynghylch ffioedd ar ei wyneb. Mae hwn yn faes polisi pwysig, ac yn ein barn ni, mae angen mynegi'r wybodaeth ynglŷn â'r egwyddorion sy'n ymwneud â'r defnydd o ffioedd yn fwy eglur ar wyneb y Bil. Mae'r egwyddor sy'n sail i argymhelliad 1 ein hadroddiad yn gymwys mewn perthynas ag adran 12.

70. Hefyd, o ystyried bod materion ariannol ynghlwm wrth hyn, credwn y dylai rheoliadau o'r fath fod yn destun gwaith craffu mwy trylwyr.

Argymhelliad 6: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil ac o ystyried bod materion ariannol ynghlwm wrth hyn, rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i adran 12 gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol i wneud rheoliadau o dan yr adran hon.

71. Mae'r egwyddor sy'n sail i argymhelliad 1 hefyd yn gymwys mewn perthynas ag adran 13. Rydym hefyd yn ystyried bod y cyfiawnhad dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol yn yr adran hon yn wan.

Argymhelliad 7: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil a'r cyfiawnhad gwan dros ddefnyddio'r weithdrefn negyddol, rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i adran 13 gan

⁴¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion* [paragraffau 161-162], 30 Medi 2013

ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau yn y lle cyntaf.

Adrannau 14 (Athrawon ysgol a gweithwyr cymorth dysgu mewn ysgolion), 15 (Athrawon addysg bellach) a 16 (Gweithwyr cymorth dysgu mewn addysg bellach)

72. Mae adrannau 14 i 16 yn caniatáu i Weinidogion Cymru, drwy reoliadau, osod cyfyngiadau ar bwy gaiff ddarparu gwasanaethau penodol mewn ysgolion a gynhelir (ac ysgolion arbennig) a sefydliadau addysg bellach yng Nghymru. Ym mhob achos, bydd gofyn i'r person fod wedi'i gofrestru er mwyn darparu'r gwasanaethau a meddu ar gymwysterau neu brofiad penodol o bosibl, neu fodloni amodau penodol.

73. Caiff rheoliadau o dan adran 14 (sy'n ymdrin ag athrawon a gweithwyr cymorth dysgu mewn ysgolion) bennu'r mathau o wasanaethau na chaiff person eu darparu mewn ysgol oni bai bod y person yn bodloni gofynion penodol. Mae'r rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, oherwydd, yn ôl y Memorandwm Esboniadol:

“O ran y cymwysterau, yr amodau a'r hyfforddiant sy'n ofynnol, mae'r manylion yn dechnegol eu natur.”⁴²

74. Mae adran 15 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau yn datgan y meini prawf a'r amodau y mae'n rhaid i berson sy'n darparu addysg mewn neu ar ran sefydliad addysg bellach yng Nghymru gydymffurfio â hwy. Caiff rheoliadau bennu cyfyngiadau ar y gwasanaethau y cânt eu darparu. Mae adran 16 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau mewn perthynas â gweithwyr cymorth dysgu addysg bellach. Caiff rheoliadau, sydd hefyd yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, bennu pa gymwysterau sydd eu hangen, unrhyw hyfforddiant penodedig sydd angen ei gwblhau neu amodau cydymffurfio ag unrhyw amod penodedig arall.

75. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae rheoliadau a wneir o dan adrannau 15 a 16 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd:

⁴² Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 46

“Mae’r manylion yn dechnegol eu natur ac yn benodol i’r gweithiwr addysg dan sylw.”⁴³

76. Dywedodd y Gweinidog:

“Again, section 14 is about adding new categories, essentially. What we are talking about here is that it is necessary that we have the capacity to update each category of worker as they will have different requirements, so we need the flexibility around the negative procedure there. It is simply a function, if you like, of the kind of job we want the legislation to do. On section 15, again, what I would say is that the detail is technical, as it is specific to the education worker in question, and the regulations will deal with the details of requirements for FE teachers. The subject matter of those regulations would be relatively minor in terms of the overall legislation. In terms of section 16, which is about FE learning support workers, again, the same logic applies—these are regulations dealing with the finer detail for those FE learning support workers. So, all this is relatively minor in terms of the overall legislation that we are considering.”⁴⁴

Ein barn ni

77. Nodwn safbwyntiau’r Gweinidog. Fel sy’n amlwg yn adran *Ein barn ni* ym Mhennod 4, mae’r egwyddor sy’n sail i argymhelliad 1 yn berthnasol i adrannau 14 i 16 o’r adroddiad.

78. Nid yw’n eglur pam na chaiff materion o egwyddor sy’n ymwneud â’r maes polisi hwn ymddangos ar wyneb y Bil.

Argymhelliad 8: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil ac o ystyried y pŵer disgresiwn i wneud rheoliadau, rydym yn argymhell y dylai’r Gweinidog gyflwyno gwelliannau sy’n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau o dan adrannau 14, 15 a 16, a defnyddio’r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pwerau gwneud rheoliadau yn yr adrannau hynny yn y lle cyntaf.

⁴³ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 47

⁴⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 164]*, 30 Medi 2013

Adrannau 17 (Gofyniad i ymgymryd â chyfnod sefydlu) a 19 (Apelau yn erbyn penderfyniadau sefydlu)

79. Mae adran 17 yn galluogi Gweinidogion Cymru i'w gwneud hi'n ofynnol i berson gwblhau cyfnod sefydlu cyn y gellir cofrestru'r person hwnnw'n llawn. Mae'r Bil yn datgan y caiff rheoliadau a wneir o dan yr adran hon wneud darpariaethau mewn perthynas â materion a nodwyd ym mharagraffau (a) i (f). Bydd y rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd bod "y manylion yn dechnegol eu natur."⁴⁵

80. Mae adran 19 yn caniatáu i berson y penderfynwyd nad yw wedi cwblhau cyfnod sefydlu yn llwyddiannus i apelio i Gyngor y Gweithlu Addysg yn erbyn y penderfyniad. Mae adran 19(3) yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch materion sy'n ymwneud â'r weithdrefn apelio. Mae'r rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd eu natur "dechnegol a gweithrediadol".⁴⁶

81. Eglurodd y Gweinidog fod *Deddf Addysgu ac Addysg Uwch 1998* wedi darparu cysail ar gyfer defnyddio'r weithdrefn negyddol mewn perthynas â'r pŵer gwneud rheoliadau yn adran 19.⁴⁷ Ychwanegodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog:

"In terms of the ... relationship between having things on the face of the Bill and in regulations, you will see from the 1998 Act ... that, in terms of a right of appeal, the actual right would be prescribed in regulations, whereas you will see that, in terms of this Bill, we have actually set out that right on the face of the Bill."⁴⁸

Ein barn ni

82. Nodwn safbwyntiau'r Gweinidog.

83. Mae'r egwyddor sy'n sail i argymhelliad 1 yn berthnasol i adran 17. Nodwn hefyd fod adran 18 yn awgrymu bod rheoliadau o dan adran 17 i'w rhoi mewn grym.

⁴⁵ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 49

⁴⁶ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 49

⁴⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 166]*, 30 Medi 2013

⁴⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 167]*, 30 Medi 2013

Argymhelliad 9: Oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil ac o ystyried y pŵer disgresiwn i wneud rheoliadau, rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau sy'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau o dan adran 17, ac i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pŵer gwneud rheoliadau yn yr adran hon yn y lle cyntaf.

84. Rydym yn falch o nodi bod yr hawl i apelio wedi'i osod ar wyneb y Bil yn adran 19, gan na ddigwyddodd hyn yn y ddarpariaeth gyfatebol o dan *Ddeddf Addysgu ac Addysg Uwch 1998*. Fodd bynnag, rydym o'r farn y dylai materion sy'n ymwneud ag apelau fod yn destun gweithdrefn graffu fwy trylwyr y darperir ar ei chyfer gan y weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 10: Rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 19.

Adran 23 (Gwerthuso personau cofrestredig)

85. Mae adran 23 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i'w gwneud hi'n ofynnol i berfformiad person cofrestredig gael ei werthuso. Caiff y rheoliadau osod gwahanol ofynion mewn perthynas â gwahanol gategoriâu cofrestru. Cyn gwneud rheoliadau o'r fath, rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori ag unrhyw bersonau neu gyrff sy'n briodol yn eu barn hwy.

86. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn egluro'r sail resymegol dros y dull o weithredu a fabwysiedir:

“Mae systemau sefydlu ac arfarnu sydd wedi'u cynllunio'n dda ar gyfer y gweithlu addysg yn hanfodol i godi safonau. Fodd bynnag, mae'r trefniadau sefydlu ac arfarnu sydd eisoes yn bodoli ar gyfer pob categori wedi datblygu i wahanol raddau. Er enghraifft, mae trefniadau sefydlu ac arfarnu athrawon wedi hen sefydlu erbyn hyn ond mae'r sefyllfa'n wahanol yn achos y categorïau eraill. Mae'r Bil, felly, yn ystyried y gwirionedd ymarferol hwn drwy roi pŵer gwneud rheoliadau i Weinidogion Cymru i wneud darpariaeth ynghylch sefydlu ac arfarnu. O ganlyniad, bydd modd sefydlu trefniadau gwahanol ar gyfer categorïau gwahanol. Mae hyn yn sicrhau bod digon o hyblygrwydd i ddiwallu anghenion cyfnewidiol y gweithlu addysg, yn awr ac yn y dyfodol a bydd yn sicrhau bod y

trefniadau yn bodloni gofynion gwahanol y gweithlu ehangach.”⁴⁹

87. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn datgan bod y rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd:

“Mae'r manylion yn dechnegol eu natur ac mae angen iddynt gynnwys grwpiau newydd posibl o weithwyr yn y dyfodol.”⁵⁰

88. Cyfeiriodd y Gweinidog at yr angen am hyblygrwydd fel y rheswm dros y defnydd o'r weithdrefn negyddol⁵¹ a hefyd, soniodd am y cynsail a ddarperir yn *Neddf Addysg 2002*:

“We must have that there because of the changing workforce landscape that we are trying to deal with, both now and in the future—always in response to evidence, and always in response to consultation ... we can look back now to the Education Act 2002, in which there is a similar regulation-making power in respect of teachers' appraisal ... I cannot see any reason we cannot take that as a valid precedent in terms of negative appraisal. If it has been good enough for teachers since 2002 and we have had no problems with it, then I cannot see why the wider workforce could not be a part of it as well.”⁵²

Ein barn ni

89. Nodwn sylwadau'r Gweinidog.

90. Mae'r egwyddor sy'n sail i argymhelliad 1 yn gymwys mewn perthynas ag adran 23; ni welwn unrhyw reswm pam na ellir gosod materion o egwyddor a pholisi sy'n ymwneud ag arfarnu personau cofrestredig ar wyneb y Bil.

91. Nodwn hefyd fod adran 23(5) yn caniatáu i reoliadau ddylanwadu ar y taliadau cydnabyddiaeth a roddir i berson cofrestredig. Yng ngoleuni sylwadau blaenorol y Gweinidog ynghylch y defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer rheoliadau sy'n ymdrin â materion

⁴⁹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 46

⁵⁰ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 49

⁵¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 173]*, 30 Medi 2013

⁵² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 173]*, 30 Medi 2013

gwariant cyhoeddus, ystyriwn fod ei ddadleuon yr un mor gymwys yn yr achos hwn.

92. Nodwn fod pŵer a chynnwys adran 23 yn deillio o adran 131 o *Ddeddf Addysg 2002*, sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Nodwn hefyd fod y pŵer hwn wedi'i arfer gan Weinidogion Cymru wrth lunio *Rheoliadau Gwerthuso Athrawon Ysgol (Cymru) 2011*. Er hynny, credwn y dylai'r Gweinidog ailystyried y weithdrefn graffu a manteisio ar y cyfle deddfwriaethol hwn i wella lefelau craffu'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 11: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i sicrhau:

- (i) oherwydd y diffyg manylder ar wyneb y Bil, bod dyletswydd yn cael ei darparu i wneud y rheoliadau o dan adran 23;
- (ii) bod y weithdrefn gadarnhaol yn cael ei defnyddio ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 23.

Adrannau 24 (Cod ymddygiad ac ymarfer) a 25 (Cod ymddygiad ac ymarfer: darpariaeth bellach)

93. Mae adran 24 yn ei gwneud hi'n ofynnol i Weinidogion Cymru baratoi a chyhoeddi cod ymddygiad ac ymarfer sy'n pennu'r safonau a ddisgwylir gan bersonau cofrestredig. Caiff y cod bennu gwahanol safonau ar gyfer categorïau gwahanol o'r gweithlu addysg. Mae'n ofynnol i Gyngor y Gweithlu Addysg ysgwyddo cyfrifoldeb am y cod a'i adolygu'n gyson.

94. Mae adran 25(1) yn datgan y caiff Gweinidogion Cymru wneud darpariaeth ynghylch y cod ac mewn cysylltiad â'r cod drwy reoliadau. Mae adran 25(2) yn datgan y caiff rheoliadau wneud darpariaeth yn benodol ynghylch ffurf a chynnwys y cod yn ogystal â chanlyniadau unrhyw fethiant gan berson cofrestredig i gydymffurfio â'r cod, a gaiff gynnwys trafodion disgyblu o dan adran 26.

95. Mae'r pŵer i wneud rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd:

“Mae’r manylion yn dechnegol eu natur, a cheir gofyniad i’r cod gael ei adolygu bob tair blynedd.”⁵³

96. Eglurodd swyddog a oedd yn bresennol gyda’r Gweinidog sut y caiff y cod ei ddatblygu:

“... the code of conduct that we have for teachers is the code against which they are held in terms of their practice and their performance and the basis for any disciplinary procedures against them. So, the code of conduct will be, in the first instance, for Welsh Ministers to establish, because we have to ensure that that code is representative of all of the registered professions. Obviously, the General Teaching Council for Wales would work with us in preparing that code, and we will be building on the code that already exists and is in operation for teachers. The regulations deal with the form and the content—what the code might need to look like, not necessarily the substance of the code, which will be for the council. We have set on the face of the Bill that, as a minimum, that will be revised every three years. However, the code will be something that the education workforce council will be responsible for keeping constantly under review and revising as appropriate.”⁵⁴

Ein barn ni

97. Ystyriwn fod yn rhaid i god a gyhoeddir o dan adrannau 24(1) a 24(5) fod yn seiliedig ar reoliadau a wnaed ymlaen llaw o dan adran 25. Yn ogystal, o ystyried bod rheoliadau a wneir yng nghyd-destun adran 25(2)(b) yn gallu effeithio ar yrfa person, credwn fod y dadleuon a wnaed gan y Gweinidog mewn perthynas ag Atodlen 1 paragraff 3(1) ac adran 10(6) yr un mor berthnasol i adran 25(2)(b). Credwn felly y dylid defnyddio’r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 12: Rydym yn argymell y dylai’r Gweinidog gyflwyno gwelliant sy’n gosod dyletswydd i wneud rheoliadau o dan adran 25(1) ac i ddefnyddio’r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pŵer gwneud rheoliadau hwn.

⁵³ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 50

⁵⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 179]*, 30 Medi 2013

Adrannau 26 (Swyddogaethau disgyblu) a 28 (Swyddogaethau disgyblu: darpariaeth bellach)

98. Yn rhinwedd adran 26, mae'n ofynnol i Gyngor y Gweithlu Addysg gynnal ymchwiliadau pan honnir bod person cofrestredig yn euog o ymddygiad proffesiynol annerbyniol, anghymhwysedd proffesiynol difrifol neu wedi ei gollfarnu o drosedd berthnasol. Mae adran 26 yn rhoi nifer o swyddogaethau i'r Cyngor. Mae adran 26(6) yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ar gyfer eithrio neu gyfyngu ar rai o'r swyddogaethau a roddwyd, ac mae adran 26(7) yn datgan y caiff y ddarpariaeth hon roi ystyriaeth i'r pwerau sy'n arferadwy gan y Gwasanaeth Datgelu a Gwahardd o dan *Ddeddf Diogelu Grwpiau Hyglwyf 2006*.

99. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan y dylid defnyddio'r weithdrefn negyddol oherwydd:

“Bydd hyn yn caniatáu i swyddogaethau disgyblu'r Cyngor roi ystyriaeth i bwerau sy'n cael eu harfer o dan Ddeddf 2006, neu adlewyrchu'r pwerau hynny, yn gyflym.”⁵⁵

100. Mae adran 28(1) yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch swyddogaethau disgyblu Cyngor y Gweithlu Addysg. Mae hyn yn cynnwys gweithdrefnau ar gyfer ymchwilio, gorchmynion disgyblu a'r camau y gallai fod yn ofynnol i gyflogwr person sy'n cael gorchymyn disgyblu eu cymryd. Mae adran 28(4) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau yn darparu y bydd gorchymyn gwahardd a wneir mewn perthynas ag athro yn Lloegr yn cael yr un effaith yng Nghymru. Mae adran 28(5) yn datgan y caiff rheoliadau o'r fath addasu unrhyw ddarpariaeth a wneir mewn Deddf.

101. Mae rheoliadau a wneir o dan adran 28(1) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd bod y manylion yn dechnegol eu natur⁵⁶, ond mae'r rhai a wneir o dan adran 28(4) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, lle maent yn ychwanegu at destun y ddeddf, yn ei ddiwygio neu'n ei ddileu.

102. Pan ofynnwyd iddo pam y mae'r weithdrefn negyddol yn cael ei defnyddio yn adrannau 26(6) a 28(1), dywedodd y Gweinidog:

⁵⁵ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 51

⁵⁶ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 52

“This is not Welsh Ministers getting involved with the disciplinary procedures of the council; this is Welsh Ministers being enabled to exclude or restrict any of the council’s disciplinary functions in section 26. That does give Welsh Ministers the power to tailor the disciplinary powers of the council, if you like.”⁵⁷

103. Ychwanegodd:

“Section 28 gives the council disciplinary functions, essentially. That is a technical piece of law making. It is not about Welsh Ministers getting involved with the nuts and bolts of a disciplinary procedure.”⁵⁸

104. Trwy gyfeirio at y Gwasanaeth Datgelu a Gwahardd, dynododd y Gweinidog nad oedd yn gweld, er enghraifft, y dylid defnyddio gweithdrefn gadarnhaol bob tro yr oedd angen gwneud newid technegol o ran gwahardd o broffesiwn penodol.⁵⁹ Ychwanegodd:

“... we have to bear in mind that we are dealing with a landscape that we cannot, confidently, in every respect, predict. We are also dealing with professions that have a different degree of professional contact with, for instance, young people in very different contexts. So, I do not see that coming back to a Plenary session of the Assembly every time the form and the content of the procedure for disciplinary proceedings, for instance, needs to be addressed leads us to a very good place in terms of the day-to-day working of the new council.”⁶⁰

105. Ceisiodd swyddog a oedd yn bresennol gyda’r Gweinidog egluro’r sefyllfa drwy gyfeirio at yr egwyddorion sy’n cael eu dilyn yn gyffredinol ar gyfer pennu ai’r weithdrefn negyddol neu’r weithdrefn gadarnhaol sy’n briodol. Dywedodd:

“Section 28(4) illustrates where we recognise that there is potential in that section for us to change the Bill. In those

⁵⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 202]*, 30 Medi 2013

⁵⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 205]*, 30 Medi 2013

⁵⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 209]*, 30 Medi 2013

⁶⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 209]*, 30 Medi 2013

circumstances, we recognise that the affirmative procedure would be appropriate, and hence why there is provision for that in this particular Bill. However, if there are section 28(4) regulations that do not amend the Bill, then, in our view, that would be appropriate for the negative procedure because, in the Bill itself, you are determining principles in terms of the disciplinary functions, and we would say that there is sufficient detail on the face of the Bill, in terms of what the council can and will do in terms of discipline, for you to have an idea as to what it will actually do. The mechanics and the details of how that will be administered are more appropriate for regulations, and the technical nature of those regulations, and the need for them, potentially, to be changed, possibly regularly, to meet evolving needs, leads to our conclusion that it would be negative.”⁶¹

Ein barn ni

106. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ond nid ydym wedi ein hargyhoeddi gan ei gyfiawnhad dros y gweithdrefnau a fabwysiadwyd mewn perthynas ag adrannau 26(6) a 28(1) y Bil.

107. O ystyried bod adran 26(6) yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n gwahardd neu'n cyfyngu ar rai o'r swyddogaethau a roddwyd i Gyngor y Gweithlu Addysg o dan adran 26(1), credwn y byddai craffu mwy trylwyr yn briodol.

108. Credwn hefyd fod rheoliadau a wneir o dan adran 28(1) yn galw am weithdrefn gadarnhaol o ystyried eu bod yn ymwneud â materion disgyblu. Credwn fod dull o weithredu o'r fath yn gyson â dadleuon a gyflwynwyd gan y Gweinidog mewn perthynas ag effaith deddfwriaeth ar lwybr gyrfa person.

109. Rydym yn fodlon â'r gweithdrefnau a nodwyd ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 28(4).

Argymhelliad 13: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer gwneud rheoliadau o dan adran 26(6) ac adran 28(1).

⁶¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 211]*, 30 Medi 2013

Adrannau 33 (Y Cyngor i gynnal cofnodion ynghylch personau penodol), 35 (Rhoi gwybodaeth: y Cyngor), 36 (Rhoi gwybodaeth: cyflogwyr) a 37 (Rhoi gwybodaeth: asiantwyr a chontractwyr)

110. Mae adrannau 33 i 38 yn ymdrin â chadw a darparu gwybodaeth sy'n berthnasol i swyddogaethau Cyngor y Gweithlu Addysg neu gofrestru a rheoleiddio personau sy'n dymuno cael eu cofrestru. Mae adran 33 yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau yn ei gwneud hi'n ofynnol i'r Cyngor gadw cofnodion am bersonau amrywiol. Er enghraifft, gall hyn gynnwys dal gwybodaeth am bobl sydd wedi gwneud cais i gofrestru ac wedi eu gwrthod, neu bobl sydd wedi eu tynnu oddi ar y gofrestr ar ôl cael eu disgyblu.

111. Mae adran 35 yn amlinellu'r gofyniad i'r Cyngor ddarparu gwybodaeth. Mae adran 35(4) hefyd yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau sy'n ei gwneud hi'n ofynnol i'r Cyngor ddarparu gwybodaeth i bersonau neu gyrff penodol (ac yn unol ag amodau penodol).

112. Mae adran 36 yn gosod dyletswydd ar gyflogwr perthnasol i roi gwybodaeth i'r Cyngor am berson cofrestredig nad yw wedi'i gyflogi bellach yn sgîl ymddygiad amhroffesiynol, anghymhwystra neu gollfarn am drosedd berthnasol. Bydd rheoliadau o dan adran 36(2) yn nodi'r wybodaeth sy'n ofynnol.

113. Mae adran 37 yn gosod dyletswydd statudol ar asiantwyr a chontractwyr i ddarparu gwybodaeth i'r Cyngor ynghylch person cofrestredig. Caiff Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau o dan adran 27(2) yn pennu pa wybodaeth sydd ei hangen.

114. Mewn perthynas â swyddogaethau gwneud rheoliadau ar gyfer adrannau 33(1), 35(4) a 37(2), mae'r Memorandwm Esboniadol yn dynodi bod y weithdrefn yn negyddol oherwydd bod y "manylion yn dechnegol /gweithrediadol eu natur ac nid ydynt yn debygol o fod yn ddadleuol", ac ar gyfer adran 36(2), mae'n negyddol am fod "y manylion yn dechnegol".⁶²

115. Cadarnhaodd y Gweinidog y safbwynt hwn wrth gael ei holi gan ddweud mai manylion cymharol fach yw'r rhain o gymharu â'r

⁶² Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 53

ddeddfwriaeth yn ei chyfanrwydd.⁶³ Dynododd hefyd fod adrannau 35, 36 a 37 yn adlewyrchu darpariaethau tebyg yn *Neddf Addysgu ac Addysg Uwch 1998*.⁶⁴

Ein barn ni

116. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ac rydym yn fodlon â'r defnydd o'r weithdrefn negyddol ar gyfer y pwerau gwneud rheoliadau o dan adrannau 33, 35, 36 a 37.

Adrannau 44 (Personau ag anawsterau dysgu: asesu anghenion addysg a hyfforddiant ôl-16), 45 (Asesiadau o anghenion addysg a hyfforddiant ôl-16: apelau), 46 (Personau ag anawsterau dysgu: cyfeillion achos a gwasanaethau eiriol) a 47 (Cyfrifoldeb am ddarparu addysg a hyfforddiant ôl-16 i bersonau ag anawsterau dysgu)

117. Mae Rhan 3 o'r Bil yn ymwneud â phersonau ag anawsterau dysgu.

118. Mae adran 44 yn diwygio *Deddf Dysgu a Sgiliau 2000* drwy fewnosod adrannau newydd 40A i 40F y Ddeddf honno y mae rhai ohonynt (adrannau newydd 40B, 40C a 40D), yn cynnwys pwerau gwneud rheoliadau ar gyfer Gweinidogion Cymru. Mae'r adrannau hyn yn ymwneud ag asesiadau o anghenion addysg a hyfforddiant ôl-16 person ag anawsterau dysgu.

119. Mae adran 45 yn diwygio *Deddf Dysgu a Sgiliau 2000* drwy fewnosod adrannau newydd 40G i 40M y Ddeddf honno y mae rhai ohonynt (adrannau newydd 40I, 40J a 40K), yn cynnwys pwerau gwneud rheoliadau ar gyfer Gweinidogion Cymru. Mae'r adrannau hyn yn ymwneud ag apelau mewn perthynas ag asesiadau o anghenion addysg a hyfforddiant ôl-16 person ag anawsterau dysgu.

120. Mae adran 46 yn diwygio *Deddf Dysgu a Sgiliau 2000* drwy fewnosod adrannau newydd 40N a 40O o'r Ddeddf honno sy'n cynnwys pwerau gwneud rheoliadau ar gyfer Gweinidogion Cymru. Mae'r adrannau hyn yn ymwneud â chyfeillion achos a gwasanaeth eiriol mewn perthynas â phersonau ag anawsterau dysgu.

⁶³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 219]*, 30 Medi 2013

⁶⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 219]*, 30 Medi 2013

121. Mae adran 47 yn mewnosod adran newydd 41A yn *Neddf Dysgu a Sgiliau 2000*. Mae'n darparu ynghylch cyfrifoldebau awdurdod lleol wedi i asesiad addysg a hyfforddi ôl-16 gael ei gynnal ac yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau.

122. Eglurodd y Gweinidog mai diben y newidiadau hyn i *Ddeddf Dysgu a Sgiliau 2000* yw diddymu pwerau Gweinidogion Cymru a throsglwyddo pŵer i awdurdodau lleol i bob pwrpas; ystyriai fod y dull o weithredu a fabwysiadwyd yn ffordd gymesur a phriodol o wneud hynny.⁶⁵ Roedd yn cydnabod nad oedd y broses hon o ddiddymu pwerau yn gyflawn, o ystyried y pwerau gwneud rheoliadau sy'n cael eu cadw.⁶⁶ Siaradodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog ynglŷn â natur y pwerau hyn:

"The 11 regulation-making powers within that part of the Bill will probably come down to two broad sets of regulations that will set out the detail to ensure that, when we move the responsibilities to the local authorities, we can ensure consistency of approach, so that learners can expect to receive a single approach to assessment and to establish a level of detail consistently across Wales. That will, in effect, protect learners and ensure that the way that the special educational needs tribunal looks at the cases is consistent and has structure. So, the regulations are about the detail underneath the principles."⁶⁷

123. Ychwanegodd:

"At the moment, we have no regulation-making powers in the relevant provisions of the 2000 Act, because the responsibilities and the duties sit with Welsh Ministers. So the regulation-making powers are there to ensure that, when we put responsibilities on local authorities, they deliver consistently and to a minimum standard."⁶⁸

⁶⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 229]*, 30 Medi 2013

⁶⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 230-31]*, 30 Medi 2013

⁶⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 232]*, 30 Medi 2013

⁶⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 234]*, 30 Medi 2013

Ein barn ni

124. Nodwn sylwadau'r Gweinidog.

125. Ystyriwn fod Rhan 3 y Bil yn sicrhau cydbwysedd rhesymol rhwng yr hyn sydd ar ei wyneb a'r hyn sydd wedi'i adael i is-ddeddfwriaeth. Rydym yn croesawu hyn.

126. Fodd bynnag, nodwn fod Rhan 3 yn diwygio deddfwriaeth bresennol ac rydym yn bryderus nad yw'r dull o weithredu a fabwysiadwyd yn gyson ag amcan Llywodraeth Cymru o wneud cyfraith yng Nghymru yn fwy hygyrch drwy'r broses o gydgrynhoi.

127. Er ein bod yn fodlon ar y cyfan â'r pwerau gwneud rheoliadau a ddarperir yn yr adrannau newydd sydd i'w mewnosod yn y *Ddeddf Dysgu a Sgiliau 2000*, ystyriwn y dylai rheoliadau sydd i'w gwneud mewn perthynas ag apelau fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 14: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adrannau 40K(2), 41A(5) a 41A(6) o *Ddeddf Dysgu a Sgiliau 2000*; mae'r adrannau hyn i'w mewnosod yn rhinwedd adrannau 45 a 47 o'r Bil.

Adran 49 (Dyddiadau tymhorau a gwyliau ac amser sesiynau ysgol)

128. Mae adran 49 yn diwygio *Deddf Addysg 2002* mewn perthynas â Chymru drwy fewnosod adrannau newydd 32A, 32B a 32C. Mae adran newydd 32A yn nodi cyfrifoldebau awdurdodau lleol neu gorff llywodraethu o ran pennu tymor ysgol a dyddiadau gwyliau. Ar ôl penderfynu ar ddyddiadau, dylid rhoi gwybod i Weinidogion Cymru amdanynt drwy ddilyn gweithdrefn a nodwyd mewn rheoliadau, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol am eu bod yn dechnegol.⁶⁹ Mae adran newydd 32B o *Ddeddf 2002* yn caniatáu i Weinidogion Cymru gyfarwyddo awdurdod lleol neu gorff llywodraethu i bennu dyddiadau tymor ysgol gwahanol i'r rhai a osodwyd o dan adran 32A. Cyn rhoi cyfarwyddyd o dan yr adran hon, rhaid i Weinidogion Cymru gynnal ymgynghoriad priodol. Mae adran 32B(4) yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynglŷn ag ymgynghoriad o'r fath. Maent yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd eu

⁶⁹ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 59

bod “yn dechnegol eu natur ac nid ydynt yn debygol o fod yn ddadleuol.”⁷⁰

129. Mae adran newydd 32C(5) o Ddeddf 2002 yn ailddatgan y ddarpariaeth bresennol mewn perthynas ag amser sesiynau ysgol sy'n berthnasol i Gymru yn adran 32 o Ddeddf Addysg 2002 ar hyn o bryd.⁷¹ Mae'r pwerau gwneud rheoliadau yn cydgrynhai pwerau gwneud rheoliadau presennol yn adran 32 o Ddeddf 2002 ac maent yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.⁷²

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

“The provisions around setting of term dates are new powers, to an extent. The new element is where Welsh Ministers may issue directions. That said, the principle about local authorities and governing bodies of voluntary-aided and foundation schools in the first instance setting dates is the same. The second part of it is that we have taken the opportunity to re-enact the provisions on school session times, so that it is in the same place, but that is just a straight re-enactment and there is no change to the law.”⁷³

Ein barn ni

131. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ac rydym yn fodlon i'r weithdrefn negyddol gael ei defnyddio mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan adrannau newydd 32A, 32B a 32C o *Ddeddf Addysg 2002*.

Adran 52 (Darpariaeth ategol)

132. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro adran 52 fel a ganlyn:

“Mae'r pwerau a roddir ar Weinidogion Cymru gan yr adran hon yn caniatáu iddynt wneud unrhyw orchmynion sy'n briodol yn eu barn hwy er mwyn i'r Bil gyflawni ei ddibenion a chael ei effaith lawn.

Mae enghreifftiau o sut y gellid defnyddio'r pŵer hwn yn cynnwys:

⁷⁰ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 59

⁷¹ Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 – Nodiadau esboniadol, paragraff 130

⁷² Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 60

⁷³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 237]*, 30 Medi 2013

- gwneud newidiadau i ddeddfwriaeth arall o ganlyniad i'r newidiadau a wneir gan y Bil hwn (yn enwedig pan fo Senedd y DU hefyd yn diwygio'r un ddeddfwriaeth ar yr un pryd);
- rhoi mwy o eglurder o ran unrhyw un neu ragor o'r gweithdrefnau newydd;
- ymdrin â materion sydd heb eu rhagweld ac sy'n deillio o roi'r system newydd ar waith.

Pan fo'r pŵer hwn yn cael ei ddefnyddio i ddiwygio testun deddfwriaeth sylfaenol rhaid iddo gael ei osod gerbron y Cynulliad, a'i gymeradwyo ganddo, cyn y daw i rym.”⁷⁴

133. Mae hefyd yn dweud:

“Er bod yr egwyddorion wedi'u hamlinellu ar wyneb y Ddeddf, a bydd rhaid diwygio amryw o Ddeddfau eraill, nid yw'n ymarferol nodi pob gwelliant canlyniadol ar hyn o bryd.”⁷⁵

134. Pan ofynnwyd i'r Gweinidog roi rhyw arwydd pam y byddai pwerau mor ysgubol a chyffredinol eu mynegiant yn cael eu defnyddio, dywedodd:

“In section 52, we are dealing with Henry VIII powers, essentially. As Members will be aware, this is about primary legislation being amended without having to present another Bill. There are two aspects to this in the Bill. One is section 52 and there is another paragraph in Schedule 2. They are both subject to the affirmative procedure. Section 52 is in relation to school term dates. We might not require that power at all, but... the UK Government... is bringing forward primary legislation to amend section 32 of the Education Act 2002, and it is amending the Act. This is all happening at around the same time, so we may need to use the power to amend section 32 to ensure that our changes still work. So, section 52 is specifically

⁷⁴ Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 – Nodiadau Esboniadol, paragraffau 136 i 138

⁷⁵ Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 61

there to ensure that we can carry on making legislation in Wales, regardless of what happens in Westminster.”⁷⁶

Ein barn ni

135. Yn seiliedig ar sylwadau'r Gweinidog, mae gennym rai pryderon ynglŷn ag ehangder y pwerau y mae adran 52 yn darparu ar eu cyfer. Nid yw'n gwbl eglur i ni sut y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu eu defnyddio neu sut y gellid eu defnyddio gan lywodraethau yn y dyfodol. O ganlyniad, ystyriwn ei bod hi'n werth edrych ar y defnydd o weithdrefn uwchgadarnhaol mewn perthynas ag adran 52 er mwyn gwrthbwyso ehangder y pŵer a geisir.

Argymhelliad 15: Fel rhan o ddadl Cyfnod 1, rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog nodi'n eglur sut y mae'n bwriadu defnyddio'r pwerau y mae adran 52 yn darparu ar eu cyfer. Yn ogystal, rydym yn argymhell ei fod yn cyfiawnhau'r defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol yn hytrach na'r weithdrefn uwchgadarnhaol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan yr adran hon.

Adran 56 (Cychwyn)

136. Mae adran 56 yn rhoi darpariaethau cychwyn ar gyfer y Bil. Mae adran 56(5)(b) yn egluro y caiff gorchymyn a wneir o dan adran 56(4) gynnwys unrhyw ddarpariaeth drosiannol, ddarfodol neu arbed sy'n angenrheidiol neu'n hwylus ym marn Gweinidogion Cymru.

137. Eglurodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog ei bod hi'n arferol i ddarpariaethau cychwyn gynnwys y geiriad a nodir yn adran 56(5)(b):

“That is common wording that you would get in every piece of primary legislation. It is designed to cater for the situation of moving from an existing regime to a new regime, where there is a transitional period. You need to make provision to make that seamless. So, it is not about making new principles; it is just about the mechanics of moving in one instance from one regime to a new regime.”⁷⁷

⁷⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 240]*, 30 Medi 2013

⁷⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 246]*, 30 Medi 2013

Ein barn ni

138. Yr arfer safonol yw na chaiff unrhyw weithdrefn ei rhagnodi ar gyfer gorchmynion cychwyn ac rydym yn fodlon â'r drefn hon.

139. Fodd bynnag, thema gyffredin yn ein gwaith craffu ar Filiau'r Cynulliad yw ystyried sut y gellid defnyddio'r darpariaethau cychwyn sy'n cael eu cynnwys ynddynt o ystyried nad ydynt yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn. Rydym wedi ysgrifennu at y Prif Weinidog am eglurhad ynghylch cynnwys darpariaethau o'r fath ac wedi nodi ei ymateb⁷⁸.

140. Credwn mai un ffordd o oresgyn ein pryderon yw gwneud gorchmynion cychwyn yn ddarostyngedig i weithdrefn negyddol os ydynt:

(i) yn gwneud mwy na dim ond cychwyn darpariaethau a'u bod yn cynnwys darpariaethau ategol, waeth pa mor angenrheidiol fo hynny i sicrhau proses ar gyfer trosglwyddo'n effeithiol i drefn newydd;

(ii) yn cychwyn darpariaethau mewn Cynulliad gwahanol i'r un y gwneir y rhiant-ddeddf ynddo.

Argymhelliad 16: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i'r Bil i wneud gorchmynion cychwyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol pan gânt eu gwneud:

- (i) yn unol ag adran 56(5)(b); neu**
- (ii) ar ôl y Pedwerydd Cynulliad.**

Sylwadau cyffredinol ar Ran 5

141. Nodwn fod adrannau 52(1) a 53(1)(a) yn caniatáu ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth gysylltiedig, ganlyniadol, atodol, drosiannol, ddarfodol neu arbed. Mae adran 56 (5)(b) yn caniatáu i orchymyn gael ei wneud a gaiff gynnwys "darpariaeth drosiannol, ddarfodol neu arbed". Mae'r holl adrannau hyn yn cynnwys darpariaethau ategol, eto i gyd maent yn ddarostyngedig i weithdrefnau gwahanol.

⁷⁸ Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at y Prif Weinidog, *Gorchmynion Cychwyn*, 2 Gorffennaf 2013; Llythyr gan y Prif Weinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 18 Hydref 2013; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 14 i 36]*, 4 Tachwedd 2013

Argymhelliad 17: Yn ystod dadl Cyfnod 1, rydym yn argymell bod y Gweinidog yn esbonio ac yn egluro pam:

- (i) y mae angen cyfeirio at ddarpariaethau ategol mewn tri man gwahanol yn y Bil a
- (ii) pam y mae gweithdrefnau gwahanol yn cael eu defnyddio ym mhob achos.

Memorandwm Esboniadol

142. Rydym eisoes wedi mynegi pryder ynglŷn â'r diffyg manylder yn y Nodiadau Esboniadol o fewn y Memorandwm Esboniadol (gweler paragraff 27).

143. Yn ein barn ni, byddai'r Memorandwm Esboniadol drwyddo draw wedi elwa o fod yn fwy trylwyr a manwl wrth egluro diben y ddeddfwriaeth. Yn benodol, mae'r Bil yn pwysu ar adrannau mewn deddfwriaeth arall, a byddai wedi bod yn ddefnyddiol i gynorthwyo'r broses graffu pe bai tabl tarddiadau, yn nodi ffynonellau'r ddeddfwriaeth yr argymhellir ei chydgrynhoi (neu ei haddasu) yn y Bil hwn, wedi'i gynnwys yn y Memorandwm Esboniadol gwreiddiol.

Argymhelliad 18: Rydym yn argymell y dylid cyhoeddi Memorandwm Esboniadol diwygiedig yn dilyn Cyfnod 2 ac y dylai gynnwys tabl tarddiadau.

144. Trwy gydol Pennod 5 o'r adroddiad hwn, rydym wedi tynnu sylw at y ffordd y mae'r Gweinidog wedi cyfiawnhau'r defnydd naill ai o'r weithdrefn negyddol neu'r weithdrefn gadarnhaol. Mae Casgliadau 3 a 4 yn egluro ein barn ar rai o'r dadleuon a ddefnyddiwyd.

145. At ei gilydd, credwn fod y dadleuon a ddefnyddiwyd i gyfiawnhau gweithdrefn benodol wedi bod yn wan, yn enwedig o ystyried esboniadau a amlinellwyd ym Mhennod 5 y Memorandwm Esboniadol. Ystyriwn nad yw'r rhesymau a roddwyd dros fabwysiadu gweithdrefn benodol yn cynnwys y lefel angenrheidiol o fanylder ac eglurder. Maent hefyd yn ailadroddus ac yn rhoi'r argraff mai ychydig o amser ac o feddwl a neilltuwyd ar gyfer paratoi'r ddogfen bwysig hon.

Casgliad 5: Mae diffyg rhesymau digonol dros fabwysiadu gweithdrefn benodol ar gyfer craffu ar ddarnau unigol o ddeddfwriaeth ddirprwyedig, ynghyd â strwythur fframwaith Rhan 2 o'r Bil, wedi ein harwain i argymell y dylid defnyddio gweithdrefn

gadarnhaol mewn mwy o achosion nag y byddem fel arfer yn ei ddisgwyl.