

Adroddiad ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru)

Tachwedd 2019



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, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Gellir cael rhagor o gopïau 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: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddMCD@cynulliad.cymru**
Twitter: **@SeneddMCD**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019

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.

Adroddiad ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru)

Tachwedd 2019



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 15 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Cadeirydd y Pwyllgor:



Mick Antoniw AC
Llafur Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Suzy Davies AC
Ceidwadwyr Cymreig



Carwyn Jones AC
Llafur Cymru



Dai Lloyd AC
Plaid Cymru



Cynnwys

1. Rhagarweiniad	5
Cyflwyno'r Bil	5
Y Cefndir	5
Cylch gwaith y Pwyllgor.....	6
2. Cymhwysedd Deddfwriaethol	8
Cyffredinol	8
Hawliau dynol	8
Ein barn ni	8
3. Sylwadau cyffredinol	10
Yr angen am ddeddfwriaeth.....	10
Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth.....	10
4. Sylwadau penodol gan gynnwys pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth	11
Rhan 2 – Gwella Gwasanaethau Iechyd	11
Y Cefndir	11
Tystiolaeth.....	11
Ein barn ni	12
Rhan 3 – Dyletswydd gonestrwydd	12
Y Cefndir	12
Tystiolaeth.....	14
Ein barn ni	17
Rhan 4 – Corff Llais y Dinesydd ar gyfer Iechyd a Gofal Cymdeithasol.....	17
Y Cefndir	17
Tystiolaeth.....	18
Ein barn ni	19
Rhan 5 – Amrywiol a Chyffredinol	19
Y Cefndir	19

Tystiolaeth.....	20
Ein barn ni	21

1. Rhagarweiniad

Ar 17 Mehefin 2019, cyflwynwyd y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru) (y Bil) gan Vaughan Gething AC, y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (y Gweinidog).

Cyflwyno'r Bil

1. Mae Memorandwm Esboniadol¹ (Y Memorandwm) yn cyd-fynd â'r Bil,² ac ar 19 Mehefin cyhoeddodd y Gweinidog Ddatganiad o Fwriad y Polisi ar gyfer Is-ddeddfwriaeth i'w gwneud o dan y Bil.³
2. Cyfeiriwyd y Bil gan Bwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol at y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon ar 21 Mai 2019, a phenderfynwyd y byddai adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol yn cael ei gyflwyno ar 15 Tachwedd 2019.⁴

Y Cefndir

3. Mae'r Memorandwm Esboniadol (y Memorandwm) yn nodi bod y Bil yn cynnwys nifer o ddarpariaethau mewn perthynas â pholisi iechyd a gofal cymdeithasol, a "gyda'i gilydd, bwriad y darpariaethau yw bod o fudd cronol cadarnhaol i boblogaeth Cymru a rhoi amodau ar waith sy'n arwain at wella iechyd a lles".⁵
4. Mae'r Memorandwm yn crynhoi darpariaethau'r Bil fel a ganlyn:
 - gosod ystyriaethau ansawdd wrth galon popeth y mae cyrff GIG yng Nghymru a Gweinidogion Cymru (mewn perthynas â'u swyddogaethau iechyd) yn ei wneud drwy ddyletswydd benodol. Mewn perthynas â'r ddyletswydd ansawdd, caiff cyrff GIG eu diffinio fel Byrddau Iechyd Lleol

¹ Llywodraeth Cymru: Memorandwm Esboniadol y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru), Mehefin 2019

² Ar gael ar [wefan](#) y Cynulliad Cenedlaethol

³ Llywodraeth Cymru, Y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru) Datganiad o Fwriad y Polisi ar gyfer Is-ddeddfwriaeth, Mehefin 2019 (Datganiad o Fwriad y Polisi)

⁴ Y Pwyllgor Busnes, Adroddiad ar yr amserlen ar gyfer trafod y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru), Mehefin 2019

⁵ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 2

- (BILLau), Ymddiriedolaethau'r GIG, Awdurdodau Iechyd Arbennig (heb gynnwys Awdurdodau Iechyd Arbennig trawsffiniol);
- gosod dyletswydd gonestrwydd ar bob corff GIG ar lefel sefydliadol, gan ei gwneud yn ofynnol iddynt fod yn agored ac yn onest pan fydd pethau'n mynd o'i le. Mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd, caiff cyrff GIG eu diffinio fel BILLau, Ymddiriedolaethau, Awdurdodau Iechyd Arbennig (gan gynnwys Gwaed a Thrawsblaniadau'r GIG mewn perthynas â'i swyddogaethau yng Nghymru) a darparwyr gofal sylfaenol yng Nghymru mewn perthynas â gwasanaethau'r GIG y maent yn eu darparu;
- cryfhau llais dinasyddion ar draws gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol, gan greu cysylltiad cryfach rhwng pobl a'r sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau iddynt;
- cryfhau'r trefniadau llywodraethu ar gyfer Ymddiriedolaethau'r GIG.⁶

Cylch gwaith y Pwyllgor

5. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21⁷ (ac eithrio Rheol Sefydlog 21.8⁸), ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

6. Yn ein gwaith o graffu ar Filiau a gyflwynir yn y Cynulliad Cenedlaethol, ein dull yw ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys bod yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR);
- y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd mewn is-ddeddfwriaeth;

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 3

⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ionawr 2019

⁸ Mae swyddogaethau o dan Reol Sefydlog 21.8 yn gyfrifoldeb i'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

- a yw'r weithdrefn ddeddfwriaethol briodol wedi cael ei dewis, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
- unrhyw fater arall yr ydym yn ei ystyried yn berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth.

7. Cawsom dystiolaeth gan y Gweinidog yn ein cyfarfod ar 30 Medi 2019.⁹

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion

2. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Cyffredinol

8. Buom yn ystyried y Bil hwn o dan y model cymhwysedd deddfwriaethol sy'n seiliedig ar gadw pwerau, fel y'i nodir yn adran 108A o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006).
9. Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.^{10 11}
10. Yn ei datganiad hithau ar gymhwysedd deddfwriaethol,¹² dywedodd y Llywydd, Elin Jones AC, y byddai darpariaethau'r Bil, yn ei barn hi, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

Hawliau dynol

11. I fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, mae adran 108A(2)(e) o *Ddeddf 2006* yn ei gwneud yn ofynnol i bob darpariaeth mewn Bil gydymffurfio â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR).
12. Dywedodd y Gweinidog wrthym ei fod o'r farn bod y Bil:

"... is compatible with the convention on human rights and, as is usual, in the integrated impact assessment that's been carried out, and that's available publicly; it's on the Welsh Government website."¹³

Ein barn ni

13. Nodwn y dystiolaeth gan y Gweinidog.
14. Er bod pennod 8 o'r Memorandwm yn cynnwys trafodaeth fer ar asesiadau effaith, nid yw'n cyfeirio'n uniongyrchol at ystyried hawliau dynol. Yn y bennod, mae linc i grynodeb sy'n esbonio sut y gallai'r Bil effeithio ar nifer o feysydd¹⁴ ond nid yw'r crynodeb yn cyfeirio'n uniongyrchol at hawliau dynol. Nid yw'r crynodeb

¹⁰ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 5

¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [8]

¹² Datganiad y Llywydd am Cymhwysedd Deddfwriaethol: Y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru), 17 Mehefin 2019

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [8]

¹⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 597; Llywodraeth Cymru, Y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru): asesiad effaith, Mehefin 2017

ei hun, na'r dudalen y mae wedi'i leoli arni ar y we yn cysylltu o gwbl â'r asesiadau effaith eu hunain.

15. Rydym yn achub ar y cyfle i ailadrodd y casgliad diweddaraf a wnaed yn ein hadroddiad ar y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru)¹⁵ ac, yn gynharach yr wythnos hon, Bil y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Indemniadau) (Cymru)¹⁶; mae'n bwysig bod esboniadau llawn a thrylwyr o asesiadau a gynhelir mewn perthynas â hawliau dynol ar gael mewn Memoranda Esboniadol sy'n cydfynd â Biliau a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Adroddiad ar y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru), Awst 2019

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Adroddiad ar Fil y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Indemniadau) (Cymru), Tachwedd 2019

3. Sylwadau cyffredinol

Yr angen am ddeddfwriaeth

16. Mae'r Bil yn cynnig cyflwyno newidiadau a fydd yn ail-lunio'r ddyletswydd ansawdd ar gyrff y GIG yng Nghymru a Gweinidogion Cymru; gosod dyletswydd gonestrwydd ar holl gyrff y GIG; cryfhau llais dinasyddion ar draws y gwasanaethau iechyd a chymdeithasol; a chryfhau'r trefniadau llywodraethu ar gyfer Ymddiriedolaethau'r GIG.¹⁷ Ar gyfer pob un o'r agweddau hyn, mae'r Memorandwm yn esbonio pam mae angen newid a'r risgiau oni chaiff deddfwriaeth ei gwneud. Rydym yn ystyried agweddau penodol ar yr angen am ddeddfwriaeth ym Mhennod 4 o'r adroddiad hwn.

Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth

17. Mae'r Bil yn cynnwys 28 o adrannau mewn pum Rhan, tair Atodlen a phedwar pŵer i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth.

18. Mae crynodeb o'r pwerau dirprwyedig ym Mhennod 5 o'r Memorandwm. Fel y soniwyd yn gynharach yn yr adroddiad hwn, mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi darparu Datganiad o Fwriad y Polisi.

19. Ym Mhennod 4 o'r adroddiad hwn, rydym yn ystyried agweddau penodol ar gydbwysedd yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn a adewir i is-ddeddfwriaeth.

¹⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 12-15

4. Sylwadau penodol gan gynnwys pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth

Rhan 2 – Gwella Gwasanaethau Iechyd

Y Cefndir

20. Mae Rhan 2 yn cynnwys adran 2 yn unig.

21. Mae adran 2 yn pennu diwygiadau i'w gwneud i *Ddeddf Gwasanaethau Iechyd Gwladol (Cymru) 2006*. Mae'r diwygiadau yn mewnosod adrannau newydd yn y Ddeddf honno, sy'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i sicrhau gwelliant yn ansawdd gwasanaethau iechyd, o ran effeithiolrwydd a diogelwch gwasanaethau iechyd a phrofiad unigolion y darperir gwasanaethau iechyd iddynt. Rhaid i Weinidogion Cymru osod adroddiad blynyddol gerbron y Cynulliad Cenedlaethol yn manylu ar y camau y maent wedi'u cymryd i gydymffurfio â'u dyletswydd.

22. Mae adran 2 hefyd yn gosod dyletswyddau tebyg ar fyrddau iechyd lleol, ymddiriedolaethau'r GIG ac awdurdodau iechyd arbennig (AIA) (ond nid awdurdodau iechyd arbennig sy'n gweithredu ar sail drawsffiniol). Rhaid i'r cyrff hyn gyhoeddi adroddiadau blynyddol ar y camau y maent wedi'u cymryd i gydymffurfio â'u priod ddyletswyddau.

23. Dywed y Memorandwm fod “angen newid mawr os ydym am symud y ffocws oddi wrth y dehongliad cul o ansawdd, ac ni fydd modd cyflawni hyn drwy weithio o fewn y fframwaith deddfwriaethol presennol” a “heb newid deddfwriaethol, mae'n annhebygol y gwelwn yr effaith ddymunol o gael dull gweithredu system gyfan o ran ansawdd”.¹⁸ Mae'n ychwanegu bod angen deddfwriaeth i roi dyletswydd ansawdd statudol ar Weinidogion Cymru ac i wneud darpariaeth ar gyfer dyletswydd i gyflwyno adroddiadau, sydd wedi'i hepgor o'r ddyletswydd bresennol.¹⁹

Tystiolaeth

24. Gofynnwyd i'r Gweinidog pam mae angen deddfwriaeth mewn perthynas â'r ddyletswydd ansawdd a pham nad oedd cyhoeddi canllawiau manwl yn ddigon

¹⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 42

¹⁹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 44

mewn perthynas â'r ddyletswydd bresennol o dan *Ddeddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003*. Ei ateb oedd:

“The reason I think that legislation is desirable and necessary is that, in framing a broader duty of quality, we think we will make even more progress ... Part of our challenge in the quality provision of health services is that the current duty, even with regulations or more guidance, doesn't apply to Ministers. So, it doesn't apply to, if you like, this leadership level of the health service. And we're also setting out some important aspects about reporting as well, to make sure that it isn't just that we frame the duty in a way where it's supposed to be central in decision making across the service, and having a more open way of doing so, but you'll be able to see a reporting period for each organisation and, indeed, Welsh Ministers, about how that duty's been applied, and I don't think we can do that by having guidance or regulations around the current duty as listed.”²⁰

Ein barn ni

25. Nodwn resymau'r Gweinidog dros gynnwys Rhan 2 yn y Bil.

Rhan 3 – Dyletswydd gonestrwydd

Y Cefndir

26. Mae Rhan 3 (adrannau 3 i 11) yn gwneud darpariaeth ar gyfer dyletswydd gonestrwydd mewn perthynas â gwasanaethau iechyd, ac ynghylch dyletswydd o'r fath.

27. Mae adran 3 o'r Bil yn esbonio pryd y bydd y ddyletswydd gonestrwydd yn gymwys. O dan adran 3(1), gosodir dyletswydd gonestrwydd ar gyrff y GIG, sef byrddau iechyd lleol, ymddiriedolaethau'r GIG, awdurdodau iechyd arbennig a darparwyr gofal sylfaenol (personau sy'n darparu gwasanaethau meddygol, deintyddol, offthalmig neu fferyllol cyffredinol ar ran byrddau iechyd lleol). Bydd y ddyletswydd yn gymwys pan fodlonir y ddau amod a ganlyn:

- bod person (y “defnyddiwr gwasanaeth”) y mae'r corff yn darparu neu wedi darparu gofal iechyd iddo wedi dioddef canlyniad andwyol (is-adran (2)); a

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [11]

- bod darparu'r gofal iechyd yn ffactor, neu y gall fod wedi bod yn ffactor, a achosodd i'r defnyddiwr gwasanaeth ddioddef y canlyniad hwnnw (is-adran (3)).

28. O dan adran 4, rhaid i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n nodi'r camau gweithdrefnol i'w dilyn gan gorff GIG pan fydd dyletswydd gonestrwydd yn gymwys i'r corff. Mae rhestr o'r materion sydd i'w cynnwys yn y rheoliadau yn adrannau 4(2) a 4(3), a gwneir darpariaeth yn adran 4(4) i'r rheoliadau wneud "unrhyw ddarpariaeth arall mewn cysylltiad â'r weithdrefn gonestrwydd y mae Gweinidogion Cymru yn ystyried ei bod yn briodol". Yn ôl y Memorandwm:

"Mae manylion y weithdrefn yn addas ar gyfer rheoliadau gan y bydd hyn yn galluogi'r weithdrefn onestrwydd i gael ei chadw yn unol â'r weithdrefn sy'n ymwneud â chwynion a nodir mewn rheoliadau (Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Trefniadau Pryderon, Cwynion ac Iawn) (Cymru) 2011) – y bwriad yw y bydd y weithdrefn onestrwydd a'r weithdrefn gwynion yn gweithio gyda'i gilydd er mwyn osgoi dyblygu."²¹

29. Mae'r rheoliadau o dan adran 4 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd, fel y nodwyd yn y Memorandwm, byddant "yn nodi gweithdrefn dechnegol i'w dilyn".²²

30. Mae Adran 5 yn ei gwneud yn ofynnol i ddarparwr gofal sylfaenol lunio adroddiad blynyddol ynghylch a yw'r ddyletswydd gonestrwydd wedi dod yn effeithiol mewn cysylltiad â gofal iechyd a ddarparwyd gan y darparwr. Mae'r adran yn pennu pa wybodaeth y mae'n rhaid i'r adroddiad ei chynnwys (ond gall gynnwys gwybodaeth arall hefyd). Yn rhinwedd adran 6, mae'n ofynnol i ddarparwyr gofal sylfaenol lunio adroddiad ar gyfer pob bwrdd iechyd lleol y maent yn darparu gwasanaethau gofal iechyd ar ei ran. Yn ei dro, rhaid i bob bwrdd iechyd lleol lunio adroddiad cryno.

31. Mae adran 7 yn ei gwneud yn ofynnol i fyrddau iechyd lleol, ymddiriedolaethau'r GIG ac awdurdodau iechyd arbennig Cymru (gan gynnwys Gwaed a Thrawsblaniadau'r GIG mewn perthynas ag arfer ei swyddogaethau yng Nghymru) lunio adroddiad blynyddol ar y ddyletswydd gonestrwydd cyn gynted ag y bo'n ymarferol ar ôl diwedd pob blwyddyn ariannol. Mae hefyd yn gwneud darpariaeth ynghylch yr hyn y mae'n rhaid i'r adroddiad hwnnw ei gynnwys (ond gall gynnwys gwybodaeth arall hefyd). O dan adran 8, mae'n ofynnol i gyrff GIG, lle bo hynny'n briodol, gyhoeddi'r adroddiadau a lunnir o dan adran 7. Yn achos bwrdd iechyd lleol, rhaid i'r adroddiad gynnwys y crynodeb a lunnir ganddo o dan

²¹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 44-45

²² Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 44

adran 6 o'r adroddiadau a ddarperir i'r bwrdd iechyd lleol gan ddarparwyr gofal sylfaenol sy'n darparu gwasanaethau ar ei ran.

32. Mae adran 9 yn darparu na chaiff adroddiad a gyhoeddir o dan adran 8 gan gorff GIG enwi unigolion penodol, tra bod adran 10 yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff GIG, wrth arfer swyddogaethau sy'n ymwneud â'r ddyletswydd gonestrwydd, roi sylw i unrhyw ganllawiau a ddyroddir gan Weinidogion Cymru. Mae'r canllawiau'n ddarostyngedig i'r drefn "dim gweithdrefn".

Tystiolaeth

33. Gofynnwyd i'r Gweinidog pam nad oes manylion wedi'u cynnwys ar wyneb y Bil am beth yw'r ddyletswydd gonestrwydd mewn gwirionedd a sut y bydd yn gweithio'n ymarferol. Ei ateb oedd:

"If you look at section 3 of the Bill as provided, we've set out first the different limbs of the test ... about someone being a service user, and the second is that there's been a factor in someone suffering an adverse outcome, and that the level of harm or expected harm would have been more than minimal. So, actually, in terms of what's on the face of the Bill, we have given some prescription around that, and in terms of then setting out the circumstances about what is more than minimal in the duty of candour, I think that is appropriately done by guidance ... the guidance allows you to have something that looks more like a book, that says, 'Here is the range of circumstances where you consider it to be more than minimal'. And given the range of areas in which healthcare is provided ... I think it should be much more user friendly for the public, the service user, but also for staff within the service to understand whether the duty could or should have been triggered."²³

34. Buom hefyd yn trafod pam nad yw'r Bil yn cynnwys unrhyw sancsiynau am fethu â chydymffurfio â'r ddyletswydd gonestrwydd, yn enwedig pan fo dirwy neu sancsiwn o'r fath mewn grym yn Lloegr. Dywedodd y Gweinidog nad oedd yn bwriadu cyflwyno sancsiynau ariannol, gan esbonio fel a ganlyn:

"There are some philosophical differences between us and the current administration in England as to the use of fines as a mechanism to try and drive improvement. In this area, there have been a relatively small number of fines introduced since a similar duty was introduced in England ... I don't think it necessarily means that organisations are more likely to comply if you have an element of financial sanctioning within

²³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [13]

it, because even if I then decided to fine groups of people, I would then have to decide what the level is, how to do it, set out a scheme for doing so ... I actually think that, if there's a failure in the duty of candour... The regulator would be made aware, and it would be a factor in considering the status of the organisation.

... This is about having a more open culture where people recognise upfront in the conversation that takes place with staff and the public about where failings are taking place, because most people want an acknowledgement of that. Most people don't want to run action against the national health service ...

The other part that I touched on is the practical side of having to have a mechanism with appeals. Then you need to think about whether you're running a mechanism that actually soaks up more money than it's actually going to deliver. And I don't think you can make a case to say that having a financial fining, sanctioning regime would actually be the right thing to do to drive the sort of improvement you want, and I think it could well end up costing money, given the experience in England, where they have a very small level of sanctions being applied.”²⁴

35. Ychwanegodd:

“... we're not creating a new statutory tort, we're not changing the law of negligence. If someone were bringing a claim and they thought that there had been a breach of the duty, that might go towards evidence, but it won't change the test that exists about formal legal action being taken. This is, really, not about trying to create new offences, because it doesn't; it's not about trying to bolster the legal process for taking claims. It really is aimed at helping to move further forward the culture within the health service to be more open and to want to learn from mistakes where they do take place ... So, it's about what's gone wrong and why, how we learn from it, how we improve, and how we are much more honest at an earlier point with the public if that's happened.”²⁵

36. O ran pam nad oedd y weithdrefn gadarnhaol yn gymwys i reoliadau o dan adrannau 4(2), 4(3) a 4(4) o'r Bil, dywedodd y Gweinidog ei fod yn disgwyl ymgynghori ar y rheoliadau, yn sicr wrth eu darparu am y tro cyntaf, ac y byddent yn dechnegol i raddau helaeth, cyn ychwanegu bod ganddo feddwl agored ac y

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [15-17]

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [26]

byddai ganddo ddiddordeb ym marn y Pwyllgor.²⁶ Cydnabu hefyd rywfaint o newydd-deb yn achos y rheoliadau sydd i'w gwneud o dan adran 4.²⁷

37. Buom hefyd yn trafod mater cysondeb wrth gymhwyso'r ddyletswydd gonestrwydd i gleifion o Gymru sy'n derbyn triniaeth yng Nghymru a Lloegr. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod darpariaeth iechyd a gofal trawsffiniol reolaidd, a phenderfynwyd cymhwyso dyletswydd Cymru i ddarpariaeth yng Nghymru, a pheidio â chael gorgyffwrdd o ran ymestyn dyletswydd Cymru i ddarparwyr yn Lloegr.²⁸ Dywedodd mai'r rheswm am hynny oedd y byddai'n faes "ffrwythlon" i gyfreithwyr ac nad oedd yn credu y byddai o reidrwydd yn gwella ansawdd y gofal a'r hyn y gallai unigolion ddisgwyl ei gael.²⁹

38. Gofynnwyd hefyd i'r Gweinidog beth fyddai'n digwydd pe na byddai'r adroddiadau'n cael eu paratoi "cyn gynted ag y bo'n ymarferol" yn unol â'r darpariaethau perthnasol yn adrannau 5 i 8 o'r Bil. Atebodd fel a ganlyn:

"If someone doesn't provide a report within a time frame, then that would obviously flag a range of concerns about how seriously the duty is being applied within that organisation. If any organisation, after the introduction of this new way of working, should the Assembly agree to it, didn't provide a report in good time, it would be extraordinary if the regulators themselves did not take a greater interest and didn't have a significant bearing on any escalation choice made by this or a future Minister."³⁰

39. Tynnodd sylw hefyd at bwysigrwydd y canllawiau a sut y maent yn berthnasol i'r modd y dylid cyflawni'r ddyletswydd.³¹

40. Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth, esboniodd y Gweinidog sut y byddai'r rheoliadau a'r canllawiau'n gweithio gyda'i gilydd. Dywedodd y byddai'r canllawiau yn cael eu defnyddio i bennu sut a ble y bydd y ddyletswydd yn gymwys a sut olwg fydd arni'n ymarferol ac y byddent yn ffynhonnell ddisgrifiadol a hwylus i staff a'r cyhoedd.³²

²⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [63-65]

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [67]

²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [46-47]

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [47]

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [21]

³¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [21]

³² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [31-33]

Ein barn ni

41. Mae'n bwysig bod dinasyddion yn deall sut mae'r gyfraith yn effeithio arnynt a pha hawliau y mae'n eu rhoi iddynt.

42. Er bod y Bil yn nodi'r weithdrefn i'w dilyn pan fydd y ddyletswydd gonestrwydd yn cael ei sbarduno, nid yw'n diffinio ar wyneb y Bil, beth yw ystyr y ddyletswydd gonestrwydd. O ganlyniad, efallai na fydd dinasyddion sy'n anghyfarwydd â therminoleg o'r fath yn deall sut mae'r Bil, os caiff ei ddeddfu, yn effeithio arnynt.

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog, yn ystod y ddadl Cyfnod 1, esbonio pam nad oes diffiniad o'r ddyletswydd gonestrwydd ar wyneb y Bil ac esbonio hefyd ymhle y gall dinasyddion, felly, ddod o hyd i wybodaeth am ei ystyr.

43. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ynghylch pam nad yw'r Bil yn cynnwys darpariaethau ar gyfer sancsiynau am fethu â chydymffurfio â'r ddyletswydd gonestrwydd. Rydym hefyd yn nodi'r sylwadau a wnaed gan y Gweinidog mewn perthynas â darpariaeth drawsffiniol.

44. O ran y weithdrefn graffu a fydd yn gymwys i reoliadau a gaiff eu gwneud o dan adrannau 4(2), 4(3) a 4(4) o'r Bil, nodwn, er na fydd y rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, fod y Gweinidog wedi dweud ei fod yn bwriadu ymgynghori ar y rheoliadau pan fyddant yn cael eu cyflwyno am y tro cyntaf.

45. Nodwn hefyd sylwadau'r Gweinidog ynghylch adrannau 5 i 8 o'r Bil sy'n ei gwneud yn ofynnol i ddarparwyr gofal sylfaenol, byrddau iechyd lleol, ymddiriedolaethau'r GIG ac awdurdodau iechyd arbennig Cymru (gan gynnwys Gwaed a Thrawsblaniadau'r GIG mewn perthynas â'i swyddogaethau yng Nghymru) lunio adroddiad blynyddol ar y ddyletswydd gonestrwydd cyn gynted ag y bo'n ymarferol ar ôl diwedd pob blwyddyn ariannol. Dylai Llywodraeth Cymru ei gwneud yn glir i'r cyrff hyn y bydd disgwyl iddynt lunio'r adroddiadau hynny mewn modd amserol.

Rhan 4 – Corff Llais y Dinesydd ar gyfer Iechyd a Gofal Cymdeithasol

Y Cefndir

46. Mae Rhan 4 o'r Bil yn cynnwys adrannau 12 i 21.

47. Mae Adran 12 ac Atodlen 1 yn sefydlu Corff Llais y Dinesydd ar gyfer Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Cymru (y Corff). Mae'n disodli'r Cynghorau Iechyd Cymuned (sy'n cael eu diddymu gan adran 21 o'r Bil).

48. Nodir (yn adran 13) mai amcan cyffredinol y Corff, wrth arfer ei swyddogaethau, yw cynrychioli buddiannau'r cyhoedd mewn cysylltiad â gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol.

49. O dan adran 14, rhaid i'r Corff gymryd camau i hybu ymwybyddiaeth y cyhoedd o'i amcan cyffredinol ac o'i swyddogaethau, a chyhoeddi datganiad sy'n nodi sut y mae'n bwriadu hybu ymwybyddiaeth o'i swyddogaethau a cheisio barn y cyhoedd at ddibenion ei amcan cyffredinol.

50. Mae adran 15 yn caniatáu i'r Corff gyflwyno sylwadau i awdurdodau lleol a chyrff GIG ynghylch unrhyw beth y mae'n ystyried ei fod yn berthnasol i ddarparu gwasanaeth iechyd neu ddarparu gwasanaethau cymdeithasol, ac os bydd yn gwneud hynny, rhaid i'r awdurdod lleol neu'r corff GIG roi sylw i'r sylwadau.

51. Mae adran 16 yn ymwneud â gwasanaethau eirioli mewn cysylltiad â chwynion am wasanaethau, ac mae adran 17 ac adran 18 yn cynnwys dyletswyddau ynghylch hybu ymwybyddiaeth a chyflenwi gwybodaeth.

Tystiolaeth

52. Gofynnwyd i'r Gweinidog a oedd yr amcan cyffredinol mewn perthynas â'r Corff wedi'i lunio'n eang yn fwriadol ac a oedd cynlluniau i ddyroddi unrhyw ganllawiau. Atebodd fel a ganlyn:

"I don't intend to issue guidance to the citizen voice body as to how it should exercise its functions. There will be a remit letter, but no more than that. We're deliberately looking to create a citizen voice body with much greater operational independence than the current community health council movement has. That's why it's deliberately drawn with the breadth that it is here."³³

53. O ran ehangder yr adran, gofynnwyd sut y gallai'r Gweinidog fod yn sicr y bydd gan y Corff y lefel gywir o fynediad at wasanaethau iechyd a chymdeithasol. Yn ei ymateb, eglurodd fel a ganlyn:

"... in sections 17 and 18, we talk about the duty to promote awareness of the activities of the citizen voice body, and the duty to supply information to the citizen voice body. I do expect us to provide some

³³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [49]

further guidance on what that will look like, again, to provide a description of how we expect people to interact with each other. You'll also note the point in section 15 about making representations as well.”³⁴

54. Aeth yn ei flaen i ddweud:

“We haven’t gone to the point of having on the face of the Bill a right to enter premises, because some of these premises will be somebody’s home. We already deliver healthcare in people’s homes, and we look to do more of it.

... we’re looking to find a way through ... to think about how this would work in practice.”³⁵

55. O ran adran 18 o’r Bil a’r ddyletswydd i gyflenwi gwybodaeth i’r Corff, gofynnwyd beth fyddai’n digwydd pe byddai awdurdod lleol yn gwrthod cyflenwi gwybodaeth. Dywedodd y Gweinidog ei fod yn ystyried sut i fwrw ymlaen ar y pwynt hwn ond nad oedd sefydlu proses gyfreithiol ffurfiol yn opsiwn deniadol oherwydd fod hynny’n awtomatig yn codi cynnen ymhlith pobl. Dywedodd ei fod yn bwriadu cyflwyno gwelliannau llywodraeth i geisio pennu proses i ddatrys y mater.³⁶

Ein barn ni

56. Nodwn sylwadau’r Gweinidog ynghylch ehangder adran 13 a sut y bydd Rhan 4 o’r Bil yn gweithredu. Rydym yn deall bod y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon yn ystyried yr effaith ar bolisi o ddisodli’r Cynghorau Iechyd Cymuned gyda’r Corff, a sut orau i adlewyrchu’r materion polisi hyn yn y Bil.

57. Rydym hefyd yn nodi sylwadau’r Gweinidog ynghylch adran 18 ac yn croesawu ei benderfyniad i gyflwyno gwelliannau i’r adran hon i fynd i’r afael â sefyllfa pe byddai awdurdod lleol yn gwrthod cyflenwi gwybodaeth.

Rhan 5 – Amrywiol a Chyffredinol

Y Cefndir

58. Mae Rhan 5 (adrannau 22 i 28) o’r Bil yn cynnwys ystod o ddarpariaethau amrywiol.

³⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [52]

³⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [53-54]

³⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [58]

59. Yn benodol, mae adran 26 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i wneud darpariaeth atodol, gysylltiedig neu ganlyniadol; neu ddarpariaeth ddarfodol, drosiannol neu arbed. O dan adran 26(1), gellir arfer y pŵer pan fo Gweinidogion Cymru “yn ystyried ei bod yn angenrheidiol neu’n hwylus at ddibenion y Ddeddf”. Mae adran 16(2) yn cynnwys pŵer i ddiwygio, diddymu neu ddirymu unrhyw ddeddfiad (pŵer Harri VIII³⁷) er mwyn gwneud darpariaethau o’r fath. Mae rheoliadau o’r fath yn ddarostyngedig i’r weithdrefn negyddol, oni bai bod y pŵer Harri VIII yn cael ei arfer, ac os felly mae’n ddarostyngedig i’r weithdrefn gadarnhaol.

60. Mae’r Memorandwm yn nodi bod y rheoliadau’n briodol i sicrhau:

“...pan nodir bod angen gwneud diwygiadau i ddeddfwriaeth arall er mwyn i’r Bil gael effaith lawn, nid yw’n ofynnol cael deddfwriaeth sylfaenol bellach.”³⁸

61. Nid yw’r datganiad o fwriad y polisi yn cynnwys unrhyw wybodaeth yn esbonio sut mae Gweinidogion Cymru yn bwriadu defnyddio’r pwerau.

Tystiolaeth

62. Holwyd y Gweinidog am ehangder y pŵer o dan adran 26 a pham mae’r term “hwylus” yn cael ei ddefnyddio yn adran 26(1). Atebodd gan ddweud:

“Because different tests apply to what’s necessary and what’s expedient in legislation. The much stricter necessity test may mean that where we would commonly, regardless of our business around this table, recognise it may be positive in terms of meeting the purpose behind the Bill, or the Act as I hope it becomes, we may not nevertheless be able to get to meet the necessity test. So, we may end up having something that is unhelpful, and there’s general recognition of that, but not being able to resolve that. So, it’s a drafting point about the extent and the nature of powers, but it doesn’t give Ministers carte blanche to do whatever they feel like. There is, and you’ll understand this, a technical understanding of what ‘expedient’ actually means.”³⁹

63. Nid oedd y Gweinidog yn cytuno bod defnyddio’r term “hwylus” yn adran 26(1) yn cyfleu gormod o bŵer. Ychwanegodd nad yw mor anarferol â hynny i gael

³⁷ Pŵer Harri VIII yw darpariaeth o fewn Bil sy’n ei gwneud yn bosibl i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol neu ei diddymu gan is-ddeddfwriaeth (e.e. offeryn statudol), a all fod yn ddarostyngedig i gymeradwyaeth y Cynulliad Cenedlaethol neu beidio.

³⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 45

³⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [69]

pŵer fel hyn, ond ei fod yn ymwneud yn hytrach â'r ffordd y mae'r pŵer hwnnw'n cael ei arfer. Dywedodd hefyd fod pwerau tebyg mewn Biliau a Deddfau diweddar.⁴⁰

64. Yn ogystal, dywedodd y Gweinidog:

"I wouldn't agree with your characterisation of 'expedient' being whatever is convenient for the Government. That isn't a technical understanding of what 'expedient' means—desirable, useful, or having a practical benefit. I think that goes well beyond just convenient for the Government ... Whichever Welsh Minister sought to exercise that regulation-making power would need the consent of the Assembly to do so in an affirmative motion in the Chamber. So, it's not quite the Government being able to do what it likes when it likes. I don't think that's a fair characterisation."⁴¹

65. Pan ofynnwyd iddo sut yr oedd yn bwriadu defnyddio'r pwerau, dywedodd y Gweinidog:

"No, we don't have any intention, and I'm not intending to try and store things up to try and use and try and amend under this process. This is part of—you'll understand this—the backstop that exists ... But that's why it's got an affirmative process around it. So, the Assembly has to positively agree to any changes made using the powers in this section."⁴²

Ein barn ni

66. Rydym yn pryderu ynghylch ehangder y pwerau sy'n cael eu rhoi i Weinidogion Cymru o dan adran 26.

67. Nid ydym o'r farn ei bod yn briodol i Lywodraeth Cymru gael pwerau mor eang i lunio rheoliadau fel rhan o agwedd "backstop" tuag at ddeddfu, yn enwedig pan fo modd defnyddio pwerau o'r fath i ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth sylfaenol a lle nad yw'n eglur a fyddant yn cael eu defnyddio na sut y byddant yn cael eu defnyddio. Nid yw cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i bwerau o'r fath yn dilysu eu defnydd. Nid oes modd diwygio rheoliadau ac nid ydym o'r farn y dylai rheoliadau sy'n gallu gwneud newidiadau eang, ond

⁴⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [73-74]

⁴¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [76]

⁴² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [88]

amhenodol, i ddeddfwriaeth sylfaenol fod yn ddarostyngedig i benderfyniad “ie” neu “na” i’w cymeradwyo neu eu gwrthod.

68. Nodwn hefyd sylwadau’r Gweinidog ynghylch defnyddio’r term “hwylus” yn adran 26(1). Rydym, yn rheolaidd, yn mynegi pryderon am y defnydd o’r term hwn a thermau tebyg mewn cysylltiad â phwerau i lunio rheoliadau, boed hynny mewn deddfwriaeth gan y llywodraeth neu heb fod gan y llywodraeth.⁴³

69. Rydym yn dal o’r farn y dylai Gweinidogion Cymru ddefnyddio dull mwy penodol yn hytrach na’r pwerau mwyaf eang sydd ar gael iddynt. Credwn hefyd y dylai pwerau i lunio rheoliadau fod at bwrpas clir. Wrth roi pwerau rhy eang mae risg bob amser y byddant yn cael eu defnyddio yn y dyfodol mewn ffyrdd na chawsant eu bwriadu i’w defnyddio ac na ellir bod wedi’u rhagweld pan gyflwynwyd y Bil.

Argymhelliad 2. Dylai’r Gweinidog, yn ystod y ddadl Cyfnod 1, nodi’n glir ac yn fanwl sut y mae’n bwriadu defnyddio’r pwerau sydd wedi’u cynnwys yn adran 26 o’r Bil.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell y dylai’r Gweinidog gyflwyno gwelliant i’r Bil i ddileu’r geiriau “neu’n hwylus” yn adran 26(1).

⁴³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Diddymu’r Hawl i Brynu a Hawliau Cysylltiedig \(Cymru\)](#), Gorffennaf 2017, paragraff 53 ac argymhelliad 4; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Rheoleiddio Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig \(Cymru\)](#), Chwefror 2018, argymhelliad 8; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus \(Cymru\)](#), Mawrth 2018, paragraff 82 ac argymhelliad 1.