Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif. 5

LC5(3)-06-09 Papur 1 : Ymateb Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru i Ymgynghoriad Pwyllgor y Cynulliad

Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru Ymateb i Bwyllgor Deddfwriaeth Rhif 5 Cynulliad Cenedlaethol Cymru Ymgynghoriad ar Orchymyn Arfaethedig Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Yr Iaith Gymraeg) 2009

Cyflwyniad

Mae Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn cynrychioli buddiannau cyrff gwirfoddol, grwpiau cymunedol a gwirfoddolwyr yng Nghymru. Mae dros 2,600 o gyrff yn aelodau uniongyrchol o'r Cyngor ac mae'n cadw cyswllt â llawer mwy o gyrff drwy gyfrwng rhwydweithiau cenedlaethol a rhanbarthol.

Nod y Cyngor yw cryfhau gweithredu gwirfoddol a chymunedol sydd wrth graidd cymdeithas sifil yng Nghymru:

sy'n gynhwysol ac yn cynnig cyfle cyfartal;

yn grymuso pobl i gymryd rhan ac yn meithrin arweinyddiaeth gymunedol;

yn annog ac yn hyrwyddo annibyniaeth gweithredu gwirfoddol;

yn dathlu ac yn adlewyrchu amrywiaeth a dewis ieithyddol a diwylliannol, ac

yn gweithio mewn gwir bartneriaeth gyda sectorau eraill ar sail "pwy sy'n gwneud beth orau".

Mae'r Cyngor wedi ymgynghori â'i holl aelodau ar y mater hwn, a chafodd y dystiolaeth hon ei chywain yn sgil adborth gan gyrff y trydydd sector yng Nghymru.

Gwybodaeth gefndirol am y trydydd sector a'r Gymraeg

Mae'r trydydd sector yng Nghymru wedi gwneud, ac yn parhau i wneud, llawer iawn o waith i gefnogi a datblygu'r Gymraeg drwy gyfrwng ei weithgareddau a'i arferion gwaith mewnol.

Mae'r trydydd sector a'r gwasanaethau Cymraeg y mae'n eu darparu yn rhan hanfodol o fywydau pob dydd pobl Cymru, nid yn unig o safbwynt gweithgareddau diwylliannol ond hefyd o safbwynt gwasanaethau holl bwysig ym maes iechyd, gofal cymdeithasol a lles. Mae llawer o'r cyrff hyn yn hanfodol i oroesiad a thwf y Gymraeg fel iaith gymunedol gan eu bod yn cynnig cyfle i bobl wirfoddoli drwy gyfrwng y Gymraeg ac yn galluogi pobl i gael gwasanaethau yn eu mamiaith, yn ogystal â dathlu'r iaith a'r traddodiadau a gysylltir â hi. Gwneir llawer iawn o waith adfywio, cyswllt a chydlyniant cymunedol drwy gyfrwng gweithgareddau Cymraeg hefyd. Mae hyn yn hynod o bwysig, oherwydd er mwyn i'r iaith oroesi ar lefel gymunedol mae'n rhaid i'r gymuned ei hun fod yn gyfrifol amdani, fel y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi cydnabod yn "Iaith Pawb".

Ar hyn o bryd nid oes gofyniad statudol ar gyrff gwirfoddol i lunio polisi iaith. Fodd bynnag, mae llawer iawn o gyrff gwirfoddol yn paratoi ac yn gweithredu cynlluniau nid o reidrwydd ond, yn hytrach, oherwydd eu bod yn cydnabod bod hynny'n esgor ar nifer o fanteision i'r gwasanaethau y maent yn eu cynnig ac i'w proffil, yn ogystal â'r ffaith eu bod yn mynd law yn llaw â pholisïau cyfle cyfartal a gofal i gwsmeriaid llawer o gyrff gwirfoddol.

Os yw corff gwirfoddol yn darparu gwasanaethau ar ran corff cyhoeddus (megis cynghorau lleol neu gyrff iechyd) mae'n rhaid iddo gydymffurfio â pholisi iaith y corff cyhoeddus hwnnw.

Hefyd, yn 2007 cyhoeddodd Bwrdd yr Iaith Gymraeg y canllawiau "Dyfarnu Grantiau, Benthyciadau a Nawdd: Materion yn ymwneud â'r Gymraeg" sy'n rhoi cyngor i gyrff sy'n dyfarnu grantiau a ariennir gan arian cyhoeddus er mwyn sicrhau bod egwyddor cydraddoldeb iaith yn cael ei hadlewyrchu yn y gweithgareddau a gefnogir gan y grantiau.

Fel y dangosodd yr ymgynghori diweddar (Ionawr 2009) ar Gompact rhwng Bwrdd yr Iaith Gymraeg, Llywodraeth Cynulliad Cymru a'r trydydd sector, mae'r trydydd sector yn rhannu dyhead y Llywodraeth a'r Bwrdd i weld mwy o gyfleoedd i ddefnyddwyr gwasanaethau ddefnyddio'r Gymraeg yn y trydydd sector, mwy o wirfoddolwyr Cymraeg eu hiaith ledled Cymru ac i'r Gymraeg ddod yn rhan o brif ffrwd yr holl ddatblygiadau polisi a dyraniadau cyllid.

Cwestiynau'r ymgynghoriad

1. A ddylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru allu deddfu mewn perthynas â hyrwyddo a defnyddio'r iaith Gymraeg? [gweler hefyd gwestiynau 4, 5 ac 11 isod]

Mae Bwrdd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru wedi cytuno ar y safbwynt isod o ran cefnogaeth y Cyngor i Orchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol a Mesurau:

Yr ydym, yn gyffredinol, yn cefnogi trosglwyddo pwerau o San Steffan i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan ein bod yn teimlo mai dyna sydd orau er lles y trydydd sector yng Nghymru.

Byddem yn rhoi ein cefnogaeth i unrhyw gynnig am Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol sy'n eang ei arwyddocâd i'r sector yn ei gyfanrwydd.

Yr ydym yn cytuno felly, fel yr amlinellir yn y Gorchymyn, y dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru allu deddfu mewn perthynas â hyrwyddo a defnyddio'r iaith Gymraeg.

2. A ddylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru allu deddfu mewn perthynas â pha wasanaethau ddylai'r cyhoedd allu eu cael yn ddwyieithog? [Er mwyn gweld trafodaeth fanylach ar yr agwedd hon, gweler cwestiynau 6-9 ac 11 isod]

Mae'r Cyngor yn cytuno y dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru allu deddfu mewn perthynas â pha wasanaethau statudol (h.y. gwasanaethau y mae'n ofynnol yn ôl y gyfraith eu bod yn bodoli) y dylai'r cyhoedd allu eu cael yn ddwyieithog, pa sector bynnag sy'n darparu'r gwasanaethau hyn.

Nid ydym yn cytuno y dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru allu llunio deddfau sy'n cwmpasu gweithgareddau craidd cyrff trydydd sector lle "nad "ydynt yn cael eu comisiynu i ddarparu gwasanaethau statudol ar ran corff cyhoeddus.

Teimlwn y byddai rhagor o reoleiddio yn mynd yn groes i'r gydnabyddiaeth o annibyniaeth y sector a nodwyd yng Nghynllun Sector Gwirfoddol Llywodraeth Cynulliad Cymru, sy'n datgan:

bod cyrff gwirfoddol a chymunedol yn gyrff annibynnol sy'n pennu eu blaenoriaethau eu hunain ac yn rheoli eu gwaith eu hunain;

bod cyrff y sector gwirfoddol yn gweithredu o fewn yr egwyddorion y cawsant eu sefydlu ar eu sail, a'u bod yn atebol i'w haelodau ac i'r unigolion a'r cymunedau y maent yn gweithio gyda hwy.

Teimlwn bod dull gwirfoddol o weithio sy'n cael ei arwain gan alw eisoes wedi cyflawni llawer ar ran y Gymraeg ers Deddf 1993 ac y gallai barhau i wneud hynny yn y dyfodol. Byddem yn argymell, felly, mai'r dewis cywir fyddai cynnal y sefyllfa fel y mae ar hyn o bryd i'r cyrff trydydd sector hynny sy'n darparu gwasanaethau nad ydynt yn rhai cyhoeddus, ac ar yr un pryd fuddsoddi mewn ffyrdd penodol i alluogi pob math o gyrff trydydd sector i ddatblygu eu gallu i weithio'n ddwyieithog a chynnig gwasanaethau dwyieithog.

Nid ydym yn dweud, yn sgil hyn, na ellir gwella'r sefyllfa fel y mae ar hyn o bryd, ond nid ydym yn teimlo bod angen deddfwriaeth i wneud hynny.

Ceir ewyllys da aruthrol at yr iaith yn y sector, a byddai llawer o gyrff yn hoffi cynyddu cyfran eu gwaith dwyieithog, ond maent yn cydnabod, os ydynt am wneud hynny mewn modd cymesur a chynaliadwy, ei bod yn bosibl nad Cynllun Iaith Gymraeg (sef yr unig ddewis 'cydnabyddedig' sydd ar gael iddynt ar hyn o bryd) yw'r ffordd orau o wneud hynny. Fodd bynnag, prin yw'r wybodaeth am ganfod dulliau amgen o gynyddu cyfran y gwaith dwyieithog mewn ffyrdd creadigol sydd, lle bo modd, yn niwtral o ran eu cost.

Mae'r cyngor a gynigir gan Fwrdd yr Iaith Gymraeg ar hyn o bryd yn canolbwyntio ar ddrafftio Cynllun Iaith Gymraeg a sicrhau bod y cynllun hwnnw'n cael ei gymeradwyo. Mae cymorth a chyngor ar ddatblygu dwyieithrwydd ar gael gan brosiect Estyn Llaw a'r Mentrau Iaith (ill dau'n cael eu hariannu gan Fwrdd yr Iaith) ac er bod parch mawr at y gwasanaethau y maent yn eu cynnig, ceir llawer mwy o angen nag y mae ganddynt y capasiti i ymdrin ag ef ar hyn o bryd.

Byddem yn croesawu symud oddi wrth y pwyslais ar ddatblygu Cynllun Iaith Gymraeg fel yr unig ddewis i gyrff y trydydd sector, ac yn hytrach roi rhagor o anogaeth (drwy gyfrwng canllawiau a chefnogaeth o ffynonellau megis Bwrdd yr Iaith a'r prosiectau y mae'n eu cefnogi) i ddull o ymdrin â dwyieithrwydd sy'n realistig, yn gymesur ac yn berthnasol i waith cyrff y trydydd sector; ynghyd â chydnabyddiaeth glir bod y dull hwn o weithio yr un mor ddilys a gwerthfawr â datblygu cynllun ffurfiol.

Ymhlith y rhwystrau sy'n wynebu cyrff y trydydd sector sydd eisiau cynyddu eu gwaith a'u gwasanaethau dwyieithog ar hyn o bryd mae:

Cost dybiedig, a gwir gost, gweithio'n ddwyieithog

Anawsterau o ran recriwtio staff Cymraeg eu hiaith

Y ffaith y gallai rhai pobl ystyried mai gweithred symbolaidd yn unig yw darparu dim ond rhai agweddau ar eich gwasanaethau yn Gymraeg yn sgil cyfyngiadau ariannol neu staff

Yr ofn na fyddwch yn gallu cyrraedd yr holl dargedau y byddech yn eu gosod mewn Cynllun Iaith Gymraeg yn sgil y ffactorau uchod, ac y byddwch yn cael eich beirniadu'n hallt am hynny

Goblygiadau o ran amser, cost ac ymrwymiad personol pan mae staff yn dysgu neu'n gwella eu Cymraeg yn rhan o'u swydd.

Byddem hefyd yn croesawu rhagor o ganllawiau i gyrff ar sut i gynnwys cost gweithio'n ddwyieithog yn rhan o brif ffrwd ceisiadau am arian yn y dyfodol. Ymhlith y problemau ar hyn o bryd mae:

Peidio ag ystyried dwyieithrwydd, a chyrff yn cael trafferth yn sgil hynny i ddarparu unrhyw wasanaethau drwy gyfrwng y Gymraeg oherwydd cyfyngiadau ariannol

Cyrff yn gwneud cais am rai costau cyfieithu a hwythau heb syniad o'r gwir alw am eu gwasanaethau yn Gymraeg

Cyrff yn cymryd yn ganiataol y bydd aelod o'r staff sy'n siarad Cymraeg yn gallu gweithredu fel gwasanaeth cyfieithu i'r corff

Cyrff ddim yn meddwl y tu hwnt i gyfieithu'r holl ddeunyddiau i'r Gymraeg wrth ystyried sut i gynnig gwasanaeth Cymraeg.

I grynhoi, i fwyafrif y trydydd sector nid yw'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol arfaethedig yn cynrychioli gwell ffordd ymlaen o ran galluogi'r sector i wella ei allu i weithio'n ddwyieithog neu i gynnig rhagor o wasanaethau dwyieithog na'r dull gwirfoddol a ddefnyddir ar hyn o bryd. Os gwneir i'r trydydd sector ymwneud â'r Gymraeg drwy gyfrwng cydymffurfio a rheoleiddio, byddai hwn yn gam yn ôl o safbwynt parch at annibyniaeth y sector a'r gydnabyddiaeth o'r gwaith da aruthrol a wnaed yn wirfoddol er 1993.

3. A ddylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru allu deddfu mewn perthynas â rhyddid pobl i ddefnyddio'r Gymraeg gyda'i gilydd? [gweler hefyd gwestiwn 10 isod]

Yn ôl yr hyn a ddeallwn, ni fyddai'r mater hwn yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff gymryd camau cadarnhaol i hwyluso defnydd o'r Gymraeg rhwng unigolion, ond yn hytrach i barchu'r rhyddid i ddefnyddio'r iaith; mae hon yn egwyddor y mae Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn ei chefnogi.

4. Beth yw eich barn am yr egwyddor cyffredinol y dylid rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad yn y maes a nodir ym Materion 20.1 a 20.2? hy

Mater 20.1: Hybu neu hwyluso'r defnydd o'r iaith Gymraeg; a thrin yr iaith Gymraeg a'r iaith Saesneg ar sail cydraddoldeb;

Mater 20.2: Darpariaeth am neu mewn cysylltiad â rhyddid personau sy'n dymuno defnyddio'r iaith Gymraeg i wneud hynny â'i gilydd (gan gynnwys unrhyw gyfyngiadau ar y rhyddid hwnnw).

Yr ydym yn cytuno â'r egwyddorion hyn, fel yr amlinellwyd yn ein hatebion i gwestiynau 1 a 3 uchod.

5. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y byddai Mater 20.1 yn adleisio'r egwyddorion sydd wrth wraidd Deddf 1993 ac yn adeiladu ar yr egwyddorion hynny a hefyd yn caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu ar ystod y swyddogaethau sy'n cael eu cyflawni ar hyn o bryd gan Fwrdd yr Iaith Gymraeg ac adeiladu ar y swyddogaethau hynny. A ydych yn cytuno y bydd yn caniatáu i'r Cynulliad wneud hyn? Os na, sut y dylid ei ddiwygio?

Ymddengys hyn yn rhesymol fel y mae wedi'i ddiffinio yn y Memorandwm Esboniadol ar hyn o bryd.

6. Beth yw eich barn ar gwmpas y Gorchymyn arfaethedig o ran y categorïau o bersonau y byddai'n caniatáu i'r Cynulliad osod dyletswyddau arnynt i ddarparu gwasanaethau penodol yn ddwyieithog i'r cyhoedd, hy a yw wedi'i lunio'n rhy gul neu'n rhy eang (Mater 20.1 (a) - (i))? Nodwch yn glir yr isadran/isadrannau y mae eich sylwadau yn ymwneud â hi/â hwy, hy (a) - (i) ac unrhyw is-isadrannau o dan (h).

Yn ein barn ni, mae cwmpas y Gorchymyn arfaethedig fel y mae'n berthnasol i'r trydydd sector yn aneglur.

Mae ein sylwadau'n cyfeirio'n benodol at isadrannau (b) ac (e).

Teimlwn fod angen rhagor o eglurder ynghylch pa fathau o gyrff y trydydd sector a fyddai'n cael eu cwmpasu gan yr isadrannau isod; hyd yn hyn, mae ymdrechion i ganfod pa fathau o gyrff a gwasanaethau a fydd yn cael eu cwmpasu gan unrhyw ddeddf newydd wedi canolbwyntio ar enghreifftiau o'r sector preifat.

Yr ydym yn glir nad yw isadran (b) yn cynrychioli newid i'r sefyllfa fel y mae ar hyn o bryd h.y. mae'n rhaid i gorff gwirfoddol sy'n darparu gwasanaethau ar ran corff cyhoeddus gydymffurfio â pholisi iaith y corff cyhoeddus hwnnw; nid oes gennym ddim gwrthwynebiad i hyn, fel yr ydym wedi datgan yn ein hymateb i gwestiwn 2.

Fodd bynnag, mae hyn yn golygu ei bod yn aneglur pa fath o gyrff trydydd sector a fyddai, felly, yn cael eu cwmpasu gan isadran (e) na fyddent eisoes yn cael eu cwmpasu gan isadran (b) – yr ydym wedi archwilio hyn ymhellach yn ein hymateb i gwestiwn 9 isod.

7. A yw'r diffiniad a ddefnyddir ar gyfer "awdurdodau cyhoeddus" ar gyfer y Mater hwn yn briodol ("pob awdurdod cyhoeddus sy'n dod o fewn ystyr "public authority" yn adran 6 Deddf Hawliau Dynol 1998")? Os na, pa ddiffiniad y dylid ei ddefnyddio a pham?

Nid oes gennym unrhyw ddiffiniad arall i'w gynnig.

8. Byddai Mater 20.1 yn caniatáu i ddyletswyddau gael eu gosod ar "wasanaethau telathrebu" a "gwasanaethau post a swyddfeydd post" (Mater 20.1 isadran (h)(iii) a (h)(iv)). A yw'r diffiniadau a ddefnyddir ar gyfer "gwasanaethau post", a "gwasanaethau telathrebu" o dan yr adran "Dehongli'r maes hwn" yn y Gorchymyn arfaethedig yn angenrheidiol ac yn briodol? Os na, sut y dylid mynd ati i'w hailddrafftio a pham y

dylid gwneud hyn?

Nid oes gennym ddim sylwadau i'w gwneud ar y mater hwn.

9. Mewn perthynas â Mater 20.1, isadran (e) - "personau sy'n darparu gwasanaethau i'r cyhoedd sy'n derbyn cyfanswm o £200,000 neu fwy o arian cyhoeddus mewn blwyddyn ariannol", sef "arian y perir ei fod ar gael yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol":

(i) A yw'n angenrheidiol nodi'r diffiniad o "arian cyhoeddus" yn y Gorchymyn arfaethedig? Os felly, a yw'n briodol (fel y'i nodir o dan "Dehongli'r maes hwn")?

(ii) Byddai dyletswyddau ond yn cael eu gosod ar bobl sy'n derbyn mwy na £200,000. Ai £200,000 yw'r trothwy cywir i'r Cynulliad gael pwerau deddfu?

Yn y memorandwm esboniadol caiff 'arian cyhoeddus' ei ddiffinio fel arian:

'a ddarparwyd yn uniongyrchol gan y Cynulliad, Gweinidogion Cymru, Senedd y DU, Gweinidogion y Goron neu un neu ragor o sefydliadau'r Cymunedau Ewropeaidd, neu'n anuniongyrchol gan neu oddi wrth y cyrff hyn (er enghraifft, drwy awdurdodau lleol neu Gyrff a Noddir gan Lywodraeth y Cynulliad).'

Mae'r diffiniad hwn o 'arian cyhoeddus' yn eglur a dylid ei gadw'n rhan o'r Gorchymyn arfaethedig at ddibenion eglurder.

Byddem, fodd bynnag, yn croesawu rhagor o eglurder ynghylch a yw arian loteri yn cael ei ddiffinio fel 'arian cyhoeddus' ac felly'n dod o dan gwmpas y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol arfaethedig; gan fod arian loteri yn amodol ar egwyddor 'ychwanegedd' ni fyddem yn cytuno ei fod yn cyfateb i'r diffiniad o 'arian statudol'.

Mae'n gwbl angenrheidiol bod isadran (e) yn cael ei haileirio i roi'r un eglurder i'r term 'gwasanaethau i'r cyhoedd'; h.y. a yw hyn yn golygu gwasanaethau statudol (h.y. gwasanaethau y mae'n ofynnol iddynt fodoli yn ôl y gyfraith) neu unrhyw fathau o wasanaethau neu weithgareddau sydd wedi'u hanelu at y cyhoedd, gan gynnwys rhai anstatudol. Mae'r ateb i'r cwestiwn hwn yn holl bwysig i'r cyrff trydydd sector hynny sy'n derbyn mwy na £200,000 o arian cyhoeddus i gefnogi eu gweithgareddau craidd ac sydd angen bod yn ymwybodol a fyddant yn destun cwmpas y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol ac unrhyw ddeddfau newydd.

Fel yr amlinellwyd yn ein hymateb i gwestiwn 2 uchod, nid ydym yn teimlo ei bod yn addas nac yn realistig i gyrff y trydydd sector sy'n cael rhagor na £200,000 i ddarparu eu gweithgareddau craidd arferol (sy'n anstatudol) gael eu cynnwys dan gwmpas y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol. Teimlwn y gellid gwneud gwelliannau i gynyddu gallu'r sector i ddatblygu ei arferion gwaith a'i wasanaethau dwyieithog heb fod angen deddfu, fel yr amlinellwyd yn yr ymateb i gwestiwn 2 uchod.

10. A yw cwmpas Mater 20.2 yn briodol ("darpariaeth am neu mewn cysylltiad â rhyddid personau sy'n dymuno defnyddio'r iaith Gymraeg i wneud hynny â'i gilydd (gan gynnwys unrhyw gyfyngiadau ar y rhyddid hwnnw)")? A fydd yn caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu yn y dyfodol er mwyn gweithredu'r cynnig fel y mae wedi'i amlinellu yn y Memorandwm Esboniadol?

Fel y nodwyd yn ein hymateb i gwestiwn 3 uchod; yn ôl yr hyn a ddeallwn, ni fyddai'r mater hwn yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff gymryd camau cadarnhaol i hwyluso defnydd o'r Gymraeg rhwng unigolion, ond yn hytrach i barchu'r rhyddid i ddefnyddio'r iaith; mae hon yn egwyddor y mae Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn ei chefnogi.

11. Beth yw eich barn ynghylch Erthyglau 4 a 5 y Gorchymyn arfaethedig sy'n ymdrin â chymhwyso'r Gorchymyn arfaethedig i gyrff y Goron?

Byddai'n ymddangos yn rhesymol bod cyrff y Goron yn cael eu cynnwys dan y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol arfaethedig yn yr un modd â chyrff cyhoeddus eraill.

12. A oes unrhyw faterion eraill a fyddai'n dylanwadu ar effeithiolrwydd unrhyw Fesurau yn y dyfodol gan nad yw'r Gorchymyn arfaethedig yn ddigon eang? Os felly, a allwch awgrymu sut y byddai'n rhaid ehangu'r Gorchymyn arfaethedig er mwyn mynd i'r afael â'r materion hyn?

Na.

Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

Mawrth 2009