Cynulliad Cenedlaethol Cymru | Y Gwasanaeth Ymchwil
National Assembly for Wales | Research Service

Addysg ddewisol yn y cartref

Y Pwyllgor Deisebau | 3 Rhagfyr 2019
Petitions Committee | 3 December 2019

Cyfeirnod: RS19/11038

Rhif y ddeiseb: P-05-922 a P-05-923

Teitl y ddeiseb: Tynnu'n ôl y canllawiau arfaethedig ar gyfer addysg yn y cartref

Geiriad y ddeiseb: Rydym yn galw ar Gynulliad Cenedlaethol Cymru i annog Llywodraeth Cymru i dynnu'n ôl y canllawiau arfaethedig ar gyfer addysg yn y cartref.

Gwybodaeth ychwanegol: Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi cyhoeddi canllawiau arfaethedig ar gyfer addysg yn y cartref. Mae hyn yn mandadu bod yn rhaid i rieni sy'n addysgu yn y cartref gwrdd â'u hawdurdod lleol a chaniatáu i'r awdurdod lleol gyfweld â'u plant. Rydym wedi cael cyngor cyfreithiol arbenigol sy'n hawlio bod y canllawiau'n anghyfreithlon ac mae'r deisebwyr yn gofyn bod y canllawiau'n cael eu tynnu'n ôl i'w hailystyried yng ngoleuni'r cyngor hwnnw.

Teitl y ddeiseb: Ydych chi'n gwrando arnom ni? Hawliau a Pharch i Addysg yn y Cartref!

Geiriad y ddeiseb: Nid yw'r canllawiau statudol drafft ar gyfer addysg yn y cartref yn addas at y diben. Bydd yn parhau â'r elyniaeth rhwng awdurdodau lleol ac addysgwyr yn y cartref, a hynny oherwydd yr iaith a ddefnyddir yn y ddogfen a'r nodau y mae am i awdurdodau lleol eu cyflawni.

Nid oes cefnogaeth ddilys yn cael ei darparu ar gyfer addysgwyr yn y cartref. Nid yw addysgwyr yn y cartref yn cael eu hamddiffyn, eu parchu na'u gwerthfawrogi. Nid yw'r ddogfen hon yn eu cydnabod nac yn eu cefnogi mewn unrhyw ffordd ddilys nac effeithiol.

Rydym yn gofyn i'r Cynulliad Cenedlaethol ymchwilio i'r rôl a'r pwysau y mae Swyddfa'r Comisiynydd Plant wedi'u rhoi ar Lywodraeth Cymru mewn perthynas ag addysg yn y cartref, ac i ba raddau y mae hyn wedi llywio'r canllawiau o'i gymharu â mewnbwn rhanddeiliaid yn y gymuned addysg yn y cartref.

Rydym yn gofyn i'r Cynulliad ymchwilio i lefel ymgysylltiad y Comisiynydd Plant â phlant sy'n cael eu haddysgu yn y cartref, ac o ystyried faint o waith ymgysylltu y mae hi wedi'i wneud, pam nad yw hi wedi gwrando ar eu barn am addysg yn y cartref a'i bod yn parhau â'i hymgyrch yn erbyn addysgwyr yn y cartref.

Rydym yn gofyn i'r Cynulliad ymchwilio i weld pam nad oes mesurau yn y canllawiau hyn sy'n amddiffyn addysgwyr yn y cartref ac yn dwyn awdurdodau lleol i gyfrif yn eu hymddygiad mewn perthynas ag addysgwyr yn y cartref.

Rydym yn gofyn i'r Cynulliad ymchwilio i weld pam nad yw'r canllawiau'n sôn am gyfeirio at elusennau addysg yn y cartref Cymru, nac yn argymell y dylid cyfeirio atynt, a hynny er gwaethaf y ffaith mai dyma'r cyrff gorau ar gyfer rhoi cymorth ac eiriolaeth i addysgwyr yn y cartref yng Nghymru.

Rydym yn gofyn i'r Cynulliad ymchwilio i weld pa adborth y mae Llywodraeth Cymru wedi'i gael gan randdeiliaid sylfaenol ac a yw Llywodraeth Cymru wedi cynrychioli eu safbwyntiau a'u hanghenion yn deg i'r un graddau ag amcanion y Comisiynydd Plant a'r awdurdodau lleol.

1. Cefndir

Mae rhieni'n dewis addysgu eu plant yn y cartref am lawer o resymau. Gall y rhesymau hyn fod yn rhai ideolegol neu athronyddol sy'n ffafrio addysg yn y cartref, neu ddymuniad i ddarparu addysg sydd â sail wahanol i'r hyn a geir mewn ysgolion fel rheol. Efallai bod rhieni'n anfodlon â'r system ysgolion, neu'r ysgol y mae lle ar gael ynddi. Mae'r rhesymau eraill yn cynnwys plentyn yn cael ei fwlio yn yr ysgol, rhesymau iechyd, yn enwedig iechyd meddwl y plentyn, amharodrwydd neu anallu plentyn i fynd i'r ysgol, gan gynnwys ffobia o'r ysgol neu anghenion addysgol arbennig, neu ddiffyg canfyddedig o ddarpariaeth addas yn y system ysgolion ar gyfer yr anghenion hynny.

Mae Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi data am nifer y plant y mae'n hysbys eu bod yn cael eu haddysgu'n ddewisol yn y cartref. Yn y flwyddyn academaidd 2018/19, **roedd yn hysbys bod 2,517 o blant yn cael eu haddysgu'n ddewisol yn y cartref yng Nghymru**. Cynyddodd cyfradd y disgyblion a addysgir yn ddewisol yn y cartref yn 2018/19 **i 6.6 o 1,000**, o'i chymharu â 5.5 o 1,000 yn 2017/18. Gan fod rhieni'n hysbysu eu hawdurdod lleol yn wirfoddol eu bod yn addysgu eu plant yn y cartref (oni bai eu bod wedi tynnu eu plentyn allan o'r ysgol), efallai na fydd y data hyn yn cynnwys pob plentyn a addysgir yn ddewisol yn y cartref.

1.1. Y cefndir cyfreithiol

Caiff rhieni addysgu eu plant yn y cartref ar yr amod eu bod yn cyflawni gofynion adran 7 o Ddeddf Addysg 1996:

> 7. Duty of parents to secure education of children of compulsory school age.
>
> The parent of every child of compulsory school age shall cause him to receive efficient full-time education suitable –
>
> (a) to his age, ability and aptitude, and
>
> (b) to any special educational needs he may have,
>
> either by regular attendance at school or otherwise.

Nid oes dyletswydd gyfredol ar awdurdodau lleol i fonitro cynnydd plant a addysgir yn y cartref. Fodd bynnag, o dan adran 436A o Ddeddf Addysg 1996, **mae'n ddyletswydd ar awdurdodau lleol i wneud trefniadau i nodi plant nad ydynt yn derbyn addysg addas:**

> 436A Duty to make arrangements to identify children not receiving education
>
> (1) A local authority must make arrangements to enable them to establish (so far as it is possible to do so) the identities of children in their area who are of compulsory school age but
>
> (a) are not registered pupils at a school, and
>
> (b) are not receiving suitable education otherwise than at a school.

2. Camau gweithredu gan Lywodraeth Cymru

Rhwng mis Medi a mis Tachwedd 2012, fe wnaeth Llywodraeth Cymru ynghynghori ynghylch cynigion i ddeddfu i gyflwyno cynllun cofrestru a monitro gorfodol ar gyfer plant a addysgir yn ddewisol yn y cartref. Esboniodd Huw Lewis, Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg a Sgiliau ar y pryd, mewn datganiad ar 6 Mai 2014, ei fod wedi penderfynu peidio â chyflwyno deddfwriaeth, ond y byddai Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi canllawiau anstatudol.

Yn dilyn ymgynghoriad ym mis Mai 2015, cyhoeddwyd Addysg ddewisol yn y cartref. Canllawiau anstatudol ar gyfer awdurdodau lleol ym mis Ionawr 2017. Mae'r canllawiau'n ceisio egluro hawliau rhieni/gofalwyr sy'n addysgu yn y cartref a chyfrifoldebau awdurdodau lleol, a rhoi arweiniad i awdurdodau lleol ynghylch datblygu a chynnal cydberthnasoedd â theuluoedd sy'n addysgu eu plant yn y cartref. Dywedodd Kirsty Williams, Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg, mewn datganiad ar 9 Ionawr 2017 a oedd yn cyd-fynd â chyhoeddi'r canllawiau, er bod y canllawiau'n ceisio sicrhau cydbwysedd priodol:

> Credaf fod angen i ni addasu dull mwy cadarn o ddarparu addysg i bob plentyn, ni waeth ymhle y darperir yr addysg honno. Bydd y canllawiau hyn yn rhan o becyn o fesurau rwyf yn eu

> hystyried i gefnogi awdurdodau lleol, y gymuned addysgu gartref a darparwyr amgen, yn cynnwys y potensial o gyflwyno deddfwriaeth.

Ar 29 Gorffennaf 2019, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad ynghylch canllawiau statudol i awdurdodau lleol a llawlyfr i addysgwyr yn y cartref. Mae'r ymgynghoriad yn nodi bod awdurdodau lleol wedi galw am ganllawiau mwy cadarn na chanllawiau anstatudol 2017 o ran nodi plant a phobl ifanc nad ydynt yn derbyn addysg addas, ac o ran asesu addasrwydd addysg yn y cartref. Bydd ymgynghoriadau ar wahân ar reoliadau ynghylch:

- ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol i sefydlu a chynnal cronfa ddata i'w cynorthwyo i nodi plant nad ydynt ar gofrestr unrhyw ysgol a gynhelir, unrhyw gofrestr addysg heblaw yn yr ysgol (EOTAS), neu gofrestr ysgol annibynnol, ac nad ydynt yn derbyn addysg addas;
- ei gwneud yn ofynnol i fyrddau iechyd lleol ddatgelu i awdurdodau lleol wybodaeth benodol, gyfyngedig ac anghlinigol am blentyn sydd fel arfer yn preswylio yn ardal yr awdurdod lleol hwnnw; ac
- ei gwneud yn ofynnol i ysgolion annibynnol rannu data gyda'r awdurdod lleol am y disgyblion sydd wedi'u cofrestru gyda nhw.

Ceir rhai gwahaniaethau rhwng canllawiau anstatudol 2017 a'r canllawiau statudol drafft a gyhoeddwyd eleni. Mewn perthynas ag awdurdodau lleol yn cwrdd ac yn cyfweld â phlant a addysgir yn y cartref, mae canllawiau 2017 yn nodi:

> Cwrdd â theuluoedd addysg ddewisol yn y cartref
>
> Rydym yn argymell bod cyfarfod cychwynnol yn cael ei gynnal â theuluoedd addysg ddewisol yn y cartref i drafod eu darpariaeth ac unrhyw gyngor a chymorth parhaus sydd eu hangen arnynt. Dylid cysylltu â'r teulu drwy lythyr fel arfer gan ofyn am gyfarfod neu wneud cais am ddiweddariad ysgrifenedig. Dylai'r ddwy ochr gytuno ar y man cyfarfod. Ar ôl hynny, rydym yn argymell bod yr ALl [awdurdod lleol] yn ceisio cysylltu â theuluoedd addysg ddewisol yn y cartref o leiaf unwaith y flwyddyn. Os bydd rhieni'n dewis peidio â chwrdd â swyddogion ALl yn eu cartref, dylid ceisio gwneud trefniadau eraill.

Mae'r canllawiau statudol drafft yn nodi:

> Er mwyn i awdurdod lleol fodloni ei hun bod yr addysg a ddarperir gan y rhieni yn addas, **dylai'r** awdurdod lleol weld y plentyn a siarad ag ef. Heb weld y plentyn, bydd yn anodd i awdurdod lleol asesu addasrwydd yr addysg yn rhesymol a gwybod a yw unrhyw dystiolaeth arall a ddarperir yn ymwneud â'r plentyn hwnnw. Bydd cyfathrebu â'r plentyn yn rhoi cyfle i'r awdurdod lleol feithrin dealltwriaeth well o'r ffordd y mae'r plentyn yn dysgu a pha feysydd dysgu y mae ganddo ddiddordeb ynddynt. [pwyslais fel y nodir yn y canllawiau]

Mae hefyd yn nodi:

> Dylai amlder y cyfarfodydd â theuluoedd a addysgir yn y cartref fod yn gymesur ac yn seiliedig ar amgylchiadau unigol pob plentyn. Dylid cynnal cyfarfod o leiaf unwaith y flwyddyn er mwyn sicrhau y cynhelir addasrwydd yr addysg ac yr ystyrir bod y plentyn yn gwneud cynnydd addas.

Mae'r canllaw diwygiedig yn egluro, yn y cyd-destun hwn, mai ystyr 'dylai' yw:

> Rhaid i awdurdodau lleol roi sylw dyledus i'r canllawiau statudol hyn a'u hystyried yn ofalus. Ar ôl gwneud hynny, byddai angen bod rheswm da dros gyfiawnhau peidio â chydymffurfio â nhw. Er enghraifft, ni fyddai'r ffaith bod y teulu yn ei osgoi neu'n gwrthod yn gyfystyr â rheswm da.

Mae'r canllawiau statudol drafft yn nodi, wrth adolygu eu gweithdrefnau a'u harferion, mai arfer da fyddai i awdurdodau lleol gynnwys sefydliadau addysg yn y cartref ac addysgwyr yn y cartref. Mae hefyd yn nodi y dylai awdurdodau lleol ddarparu gwybodaeth glir a chywir am eu polisïau addysg yn y cartref ar eu gwefannau, a hynny ar dudalen benodol ar gyfer addysg yn y cartref, gan gynnwys manylion cyswllt sefydliadau cymorth addysg yn y cartref lle y byddant ar gael. Mae'r llawlyfr drafft ar gyfer addysgwyr yn y cartref yn cynnwys manylion rhai sefydliadau sy'n bodoli i gefnogi addysgwyr yn y cartref, er enghraifft Ed Yourself ac Education Otherwise.

2.1. Comisiynydd Plant Cymru

Mae tri adroddiad blynyddol diwethaf Comisiynydd Plant Cymru wedi galw ar Lywodraeth Cymru i wneud newidiadau sylweddol o ran polisi i sicrhau nad yw plant sy'n cael eu haddysgu yn y cartref yn anweledig a'u bod yn cael eu holl hawliau dynol. Mae hyn yn cynnwys eu hawl i addysg, eu hawl i gymryd rhan mewn penderfyniadau am eu bywydau a'u hawl i fod yn ddiogel.

Adeg **adroddiad blynyddol 2018-19** y Comisiynydd Plant (a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2019), argymhellodd y dylai Llywodraeth Cymru ddiweddaru a chyhoeddi ei pholisi, gyda'r nod o ateb y tri phrawf canlynol yn llawn:

- Sicrhau y gellir cyfrif am bob plentyn yng Nghymru ac nad yw yr un yn byw yn anweledig o ran gwasanaethau cyffredinol a chymdeithas yn gyffredinol;
- Bod pob plentyn yn cael addysg addas, a bod ganddo fynediad at ei hawliau dynol eraill, gan gynnwys iechyd, gofal a diogelwch; ac
- Na ellir cyflawni hyn heb alluogi pob plentyn i gael ei weld, a bod ei safbwyntiau, gan gynnwys ei safbwyntiau am ei addysg, a'i brofiadau, yn cael gwrandawiad.

Mae adroddiad blynyddol y Comisiynydd Plant ar gyfer 2018-19 yn nodi, o ran pryderon ynghylch diffyg cyflymder a chynnydd, ei bod wedi dweud wrth Lywodraeth Cymru ei bod yn ystyried defnyddio ei phwerau cyfreithiol i adolygu datblygiad y maes polisi hwn, gan gadw'r opsiwn i adolygu ar unrhyw adeg pe bai ganddi bryderon nad yw'r Llywodraeth yn arfer ei swyddogaethau i sicrhau y caiff nodau polisi priodol eu bodloni.

Cymerodd **Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg** dystiolaeth gan y Comisiynydd Plant am ei hadroddiad blynyddol ar 6 Tachwedd 2019. Yn ei thystiolaeth, dywedodd:

- mae symudiad mawr wedi bod tuag at fodloni ei thri phrawf;
- mae'r canllawiau statudol drafft yn rhoi gwell syniad ynghylch sut y byddai plant yn cael eu gweld a'r hyn a fyddai'n digwydd os na fyddant yn cael eu gweld;
- mae meysydd yn y canllawiau lle ceir bylchau yr hoffai eu gweld yn cau; ac
- o ran gwybod ble mae plant, cafwyd datganiadau polisi ynghylch bwriadau'r Llywodraeth.

Pan ofynnwyd iddi am yr awgrym bod y canllawiau drafft yn anghyfreithlon, dywedodd y Comisiynydd Plant:

> Obviously, the Government will have had their own legal advice before they put out their draft guidance, and I'm sure they'll be working on a response to that. The key issue, and the key discussions I've had with the Minister, when I've had the chance to discuss this with her, has been how much they can do under secondary legislation—which is what they're attempting to do this under, which was an attempt to do it quickly. It hasn't actually been very quick, but it was an attempt to do this more quickly and proportionately—and what would need primary legislation. So, my understanding is that they've worked hard to make sure that the guidance uses the full extent of what can be done through secondary legislation, but, clearly, there are different legal interpretations and I'm sure there are going to be robust legal discussions about that.

Aeth hi ymlaen i ddweud:

> There's been talk about this going forward for a number of years since the child practice review recommendations on the death of Dylan Seabridge. It's very complex; I'm not at all suggesting to the Government it's easy. It's a very complex area to work in, as we all know. It's a highly emotive area. People feel very personally pro or against it, a bit like many other areas that this committee considers. So, it is very complex. It's been a very difficult area, I think, for the Government to work up their guidance on. However, it's a shame that it still remains so controversial and so opposed by sections of the home educating community, who I don't think speak for everyone who's home educating.

Mae'r **Pwyllgor wedi ysgrifennu at y Gweinidog Addysg (19 Tachwedd 2019)** yn ceisio eglurhad am y materion cyfreithiol ynghylch y canllawiau.

3. Camau gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru

3.1. Y Pwyllgor Deisebau

Cafwyd tair deiseb ynghylch addysg yn y cartref cyn y ddwy sy'n cael eu trafod yn y cyfarfod hwn. Cafwyd un am y canllawiau anstatudol a gyhoeddwyd i ymgynghori arnynt ym mis Mai 2015, a'r llall mewn perthynas ag ymgynghoriad 2012 am gofrestru a monitro addysg yn y cartref:

- trafododd y Pwyllgor Deisebau **P-04-646: Deiseb yn erbyn Canllawiau Anstatudol yng Nghymru ar Gyfer Awdurdodau lleol ar Addysg Ddewisol yn y Cartref** yn 2015. Aeth y Gweinidog Addysg a Sgiliau ar y pryd i'r afael â phryderon y deisebydd a chytunodd i sicrhau y byddai ei safbwyntiau'n cael eu hystyried wrth ddatblygu'r canllawiau newydd. Felly, cafodd y ddeiseb ei chau;
- trafodwyd **P-04-517: Atal Llywodraeth Cymru rhag cyflwyno system i fonitro plant sy'n dewis cael eu haddysgu gartref o dan wedd diogelu** rhwng mis Tachwedd 2013 a mis Tachwedd 2014; a
- thrafododd y Pwyllgor Deisebau **P-04-437: Gwrthwynebu cofrestru gorfodol ar gyfer plant sy'n derbyn addysg yn y cartref** rhwng mis Tachwedd 2012 a mis Mehefin 2014. Y deisebydd sydd wedi cyflwyno un o'r deisebau y mae'r Pwyllgor yn eu trafod ar hyn o bryd (P-05-922, Tynnu'n ôl y canllawiau arfaethedig ar gyfer addysg yn y cartref).

Ym mis Mai 2014, cyhoeddodd Huw Lewis, y Gweinidog Addysg ar y pryd, ei fod wedi penderfynu, ar ôl ymgynghori, peidio â deddfu ar gyfer cynllun cofrestru a monitro gorfodol yn ystod tymor cyfredol y Cynulliad. Felly caewyd y ddwy ddeiseb (P-04-517 a P04-437).

3.2. Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg

Mae'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg wedi cadw diddordeb yn y mater o addysg ddewisol yn y cartref ac wedi gohebu â'r Gweinidog Addysg a Chomisiynydd Plant Cymru, ac eraill:

- 28 Chwefror 2018: **Llythyrau rhwng y Gweinidog Addysg a Chomisiynydd Plant Cymru ynghylch cronfa ddata a chanllawiau statudol arfaethedig**
- 22 Tachwedd 2018: **Llythyr gan Gomisiynydd Plant Cymru at y Prif Weinidog**
- 28 Tachwedd 2018: **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg at Gomisiynydd Plant Cymru**
- 10 Ionawr 2019: **Llythyr gan Gomisiynydd Plant Cymru**
- 30 Ionawr 2019: **Llythyr gan Gomisiynydd Plant Cymru**
- 18 Gorffennaf 2019: **Llythyr gan Gomisiynydd Plant Cymru** a **Llythyr gan y Gweinidog Addysg**

- 14 Tachwedd 2019: **Llythyr gan Protecting Home Education Wales ynghylch y canllawiau statudol drafft ar gyfer awdurdodau lleol am addysg yn y cartref** ac **e-bost gan yr ymddiriedolwr a chyswllt Cymru ar gyfer Education Otherwise ynghylch y canllawiau statudol drafft ar gyfer awdurdodau lleol am addysg yn y cartref**
- 19 Tachwedd 2019: Mae'r **Pwyllgor wedi ysgrifennu at y Gweinidog Addysg (19 Tachwedd 2019)** yn ceisio eglurhad am y materion cyfreithiol ynghylch y canllawiau.

4. Y sefyllfa yn Lloegr

Yn dilyn galwad gynharach am dystiolaeth, ar 2 Ebrill 2019 cyhoeddodd Adran Addysg Llywodraeth y DU ymgynghoriad ynghylch deddfwriaeth arfaethedig yn ymwneud â phlant nad ydynt yn yr ysgol. Daeth yr ymgynghoriad i ben ar 24 Mehefin 2019.

Roedd yr ymgynghoriad yn ceisio safbwyntiau am gynigion i greu pedair dyletswydd newydd:

- dyletswydd ar awdurdodau lleol i gadw cofrestr o blant o oedran ysgol gorfodol nad ydynt wedi'u cofrestru mewn ysgol a ariennir gan y wladwriaeth neu ysgol annibynnol gofrestredig;
- dyletswydd ar rieni i ddarparu gwybodaeth i'w hawdurdod lleol os yw eu plentyn o fewn cwmpas y gofrestr;
- dyletswydd ar leoliadau addysg y mae plant ar y gofrestr yn eu mynychu i ymateb i ymholiadau gan awdurdodau lleol am yr addysg a ddarperir i blant unigol; a
- dyletswydd ar awdurdodau lleol i ddarparu cymorth i deuluoedd sy'n addysgu yn y cartref os bydd teuluoedd o'r fath yn gofyn amdano.

Nid yw Llywodraeth y DU wedi cyhoeddi ei hymateb i'r ymgynghoriad.

Gwneir pob ymdrech i sicrhau bod y wybodaeth yn y papur briffio hwn yn gywir adeg ei gyhoeddi. Dylai darllenwyr fod yn ymwybodol nad yw'r papurau briffio hyn yn cael eu diweddaru o reidrwydd na'u diwygio fel arall i adlewyrchu newidiadau dilynol.