

• **MEMORANDWM GAN LYWODRAETH
CYNULLIAD CYMRU**

**Y GYFRAITH GYFANSODDIADOL: DATGANOLI,
CYMRU**

**Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru
(Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Llywodraeth Leol)
2009**

Cynnig ar gyfer Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol
ynghlŷn â chynghorau cymuned a recriwtio, cadw a
lwfansau cynghorwyr

Cyflwyniad

1. Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 ("Deddf 2006") yn rhoi'r pŵer i'w Mawrhydi, drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor, i roi cymhwysedd deddfwriaethol sy'n parhau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ("y Cynulliad") i ddeddfu drwy Fesur Cynulliad ar faterion penodedig. Caiff Mesurau Cynulliad wneud unrhyw ddarpariaeth y gallai Deddf Seneddol ei gwneud (ac o'r herwydd gall addasu deddfwriaeth bresennol a gwneud darpariaeth newydd), yn unol â'r cymhwysedd a roddir i'r Cynulliad ac yn ddarostyngedig i ddarpariaethau Deddf 2006.
2. Mae'r ddogfen sydd ynghlwm yn Orchymyn drafft yn y Cyfrin Gyngor. Mae'n pennu 'mater' y cynigir ei ychwanegu at gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Er mwyn gwneud hynny, bydd angen i Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor gael ei wneud gan Ei Mawrhydi yn dilyn cymeradwyo drafft o'r Gorchymyn gan y Cynulliad a chan ddau Dŷ'r Senedd.
3. Cafodd y memorandwm hwn ei baratoi gan Lywodraeth Cynulliad Cymru ("Llywodraeth y Cynulliad"). Mae'n esbonio cefndir a chyddestun y Gorchymyn arfaethedig yn y Cyfrin Gyngor.
4. Bydd pwerau deddfwriaethol newydd o ran y mater penodedig yn galluogi'r Cynulliad i basio Mesurau a seilir ar flaenoriaethau ac

amserlenni yng Nghymru. Bydd y Mesurau hyn yn destun craffu trylwyr a chymeradwyaeth gan y Cynulliad.

Y cefndir

5. Mae Llywodraeth y Cynulliad yn dymuno diwygio Rhan 1 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006 er mwyn cynnwys materion o dan Faes 12 (llywodraeth leol) ynglŷn â'r canlynol:
 - llywodraeth leol ar lefel cymuned (mae'r ddeddfwriaeth sydd mewn grym yn gyfredol yn darparu ar gyfer cyfarfodydd cymunedol a chynghorau cymuned a thref, y cyfeirir atynt yn energig fel "cynghorau cymuned");
 - gwybodaeth gyhoeddus ynghylch llywodraeth leol ar gyfer cymunedau, siroedd a bwrdeistrefi sirol;
 - cydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr mewn cynghorau cymuned, sir a bwrdeistref sirol ac i aelodau Awdurdodau Parc Cenedlaethol ac awdurdodau tân ac achub;
 - hybu a chefnogi aelodaeth cynghorau cymuned, sir a bwrdeistref sirol.
 -
6. Mae'r cyd-destun ar gyfer cynnig Llywodraeth y Cynulliad yn deillio o dri adolygiad a'u hadroddiadau cysylltiedig i amgylchiadau cynghorau cymuned a chynghorwyr yng Nghymru.
7. Yn gyntaf, yr astudiaeth a wnaed yn 2003 gan Brifysgol Cymru, Aberystwyth: Cyflwynodd Sefydliad Daearyddiaeth a Gwyddorau Daear i gynghorau cymuned yng Nghymru ["Astudiaeth Ymchwil i Rôl a Swyddogaethau Cynghorau Cymuned a Thref yng Nghymru a'u Potensial i'r Dyfodol" ("Adroddiad Aberystwyth")] adolygiad cynhwysfawr o'r gweithgareddau a wneir gan gynghorau cymuned ledled Cymru. Canfu Adroddiad Aberystwyth y cyfyngiadau yr oedd cynghorau cymuned yn credu eu bod yn eu hwynebu a gosododd nifer o gynigion i wella rôl cynghorau cymuned, pe bai cyngor yn dymuno ysgwyddo cyfrifoldebau ychwanegol. Daeth Adroddiad Aberystwyth hefyd i'r casgliad bod y gweithdrefnau presennol ar gyfer sefydlu cyngor cymuned yn rhy gyfyng a bod y rhai ar gyfer diddymu cyngor cymuned yn rhy lac. Argymhellodd Adroddiad Aberystwyth ymhellach y dylai Llywodraeth y Cynulliad archwilio mecanweithiau amgen posibl ar gyfer cyllido cynghorau cymuned a chynghorau tref yn uniongyrchol, a darparu cyllid ychwanegol drwy ddefnyddio grantiau uniongyrchol. Mewn ymateb ffurfiol i Adroddiad Aberystwyth (yn 2004), ymrwymodd Llywodraeth y Cynulliad i geisio cael deddfwriaeth i fynd i'r afael â materion a nodir yn yr adolygiad, gyda'r bwriad o roi trefniadau ar waith i ddatblygu a chryfhau rôl y cynghorau cymuned a'u galluogi i gyflwyno ystod eang o wasanaethau a chymau yn lleol. Byddai hyn hefyd yn cynyddu effeithiolrwydd rôl gynrychioli'r cynghorau cymuned a'u gallu i weithio mewn partneriaeth â chyrrff eraill.

8. Yn ail, yn Rhagfyr 2007 cyflwynwyd Adroddiad Comisiwn y Cynghorwyr "Cynrychioli'r Dyfodol" ("Adroddiad 2007") i Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol Llywodraeth y DU. Roedd Adroddiad 2007 yn cynnwys nifer o gynigion a luniwyd i gynorthwyo recriwtio mwy o ymgeiswyr ar gyfer llywodraeth leol a chynorthwyo gyda chadw cynghorwyr ar ôl iddynt gael eu hethol. Ym mis Mawrth 2008 sefydlodd Llywodraeth y Cynulliad Banel Arbenigol Comisiwn y Cynghorwyr Cymru ("y Panel Arbenigol") i ystyried argymhellion Adroddiad 2007 a pha mor gymwys ydynt i Gymru ac i edrych ar faterion ehangach sy'n gysylltiedig â recriwtio a chadw cynghorwyr. Mae'r Panel ar fin cyflwyno adroddiad i Lywodraeth y Cynulliad, ond mae eisoes wedi rhoi ar ddeall yn anffurfiol ei fod o'r farn bod angen ymdrech ar y cyd gan Lywodraeth y Cynulliad i wella: monitro amrywiaeth cynghorwyr ac ymgeiswyr; hyfforddi a datblygu cynghorwyr presennol; gweithio oriau hyblyg i gynghorwyr; cefnogaeth weinyddol i gynghorwyr; ac atebolrwydd cyhoeddus cynghorwyr.
9. Yn drydydd, mae adroddiad Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol ("y Panel Annibynnol") i fod i ddod i law tua diwedd 2009. Mae'r Panel Annibynnol yn adolygu strwythur taliadau i gynghorwyr yng Nghymru, gan gynnwys cyflogau, lwfansau a phensiynau sy'n daladwy i gynghorwyr. Gwnaeth adroddiad cychwynnol y Panel Annibynnol (Gorffennaf 2008) a'r adroddiad atodol (Rhagfyr 2008) amryw o argymhellion ar gyfer diwygiadau yn y dyfodol, ac yn benodol ceisio cymhwysedd deddfwriaethol dros daliadau i gynghorwyr.
10. Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi penderfynu mynd ymlaen â'r gorchymyn cymhwysedd deddfwriaethol atodedig i geisio rhoi pwerau i'r Cynulliad i ddeddfu o ran yr ardaloedd a ddynodir gan yr adolygiadau.

Y fframwaith deddfwriaethol cyfredol

11. Sefydlodd Deddf Llywodraeth Leol 1972 ("Deddf 1972") y system gyfredol o lywodraeth leol yng Nghymru a Lloegr ac mae'n gwneud darpariaethau ynglŷn â threfn a swyddogaethau awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr gan gynnwys system o gymunedau yng Nghymru. Y bwrdeistrefi, y dosbarthau trefol a'r plwyfi gwledig yng Nghymru oedd yr ardaloedd hyn gynt, ac ar 1 Ebrill 1974, rhannau rhanedig penodol o ddosbarthau trefol oeddynt. Mae swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan Ddeddf 1972, i'r graddau y maent yn arferadwy yng Nghymru, wedi eu trosglwyddo, gyda rhai eithriadau, i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac fe'u breinir bellach yng Ngweinidogion Cymru. Ad-drefnwyd llywodraeth leol ymhellach o dan Ddeddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994. Mae statudau eraill sy'n ymwneud â'r materion y mae'r Gorchymyn arfaethedig yn mynd i'r afael â hwy yn cynnwys Deddf Llywodraeth Leol a Thai 1989, Deddfau Llywodraeth Leol 2000 a 2003 a Deddfau Cynrychiolaeth y Bobl 1983 a 1985. Mae gan Weinidogion Cymru swyddogaethau gweithredol o dan Ddeddf

Llywodraeth Leol 2000 a 2003. Nid yw swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol yn unol â Deddfau Cynrychiolaeth y Bobl wedi eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru.

- 12 Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru eisoes gymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â sawl agwedd ar lywodraeth leol, fel a nodir ym maes 12 yn Atodlen 5 i Ddeddf 2006. Mae'r cymhwysedd deddfwriaethol a roddir gan y Gorchymyn hwn yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad sy'n gymhwysedd mwy eang na'r pŵer cyfredol sydd gan Weinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth. Nid oes gan na'r Cynulliad na Gweinidogion Cymru y pŵer ar hyn o bryd i ddeddfu ar gyfer gwneud newidiadau sylweddol i'r gyfraith sy'n rhychwantu'r pynciau canlynol: cynghorau cymuned (cyfansoddiad, strwythur, gweithdrefnau a chyfrifoldebau), adolygiadau cymunedol, y gydberthynas rhwng haenau o lywodraeth leol, lwfansau i gynghorwyr (gan gynnwys swyddogaethau'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol, y cyfyngir arno gan reoliadau a wnaed yn 2007) a recriwtio a chadw cynghorwyr. Byddai'r cymhwysedd deddfwriaethol a fyddai'n cael ei roi gan y Gorchymyn arfaethedig yn galluogi'r Cynulliad i wneud newidiadau i'r gyfraith yn y meysydd hyn drwy gyfrwng Mesur. Ceir mwy o ddadansoddi manwl yn y paragraffau isod sy'n nodi'r cynigion penodedig.

Cwmpas

13. Cynigir mewnosod deg Mater o dan Faes 12: Llywodraeth Leol, yn Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i alluogi'r Cynulliad i ystyried deddfwriaeth ar y materion hyn drwy Fesurau Cynulliad.
14. Byddai erthygl 2(2) yn mewnosod Materion 12.8 i 12.17 ym Maes 12. Mae'r paragraffau canlynol yn disgrifio pob un o'r Materion yn ei dro.
15. Byddai *Mater 12.8* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad dros gyfansoddiad, strwythur a gweithdrefnau cynghorau cymuned a thros gyfarfodydd cymunedol. Byddai hefyd yn rhoi cymhwysedd dros drefniadau o ran adolygiadau cymunedol. Pennir y darpariaethau cyfredol ynghylch y gweithgareddau hyn yn Rhan II a Rhan IV o Ddeddf 1972. Mae adrannau 27-29 o Ddeddf 1972 yn pennu'r gweithdrefnau ar gyfer cynnal cyfarfodydd cymunedol a'r camau ar gyfer sefydlu a diddymu cynghorau cymuned. Nid oes gan Weinidogion Cymru bwerau gwneud rheoliadau i'w galluogi i newid y rheolau ar gyfer galw cyfarfodydd cymunedol neu ar gyfer cynnal etholiadau cymunedol. Mae adran 55(2) o Ddeddf 1972 yn gosod dyletswydd ar bob prif gyngor yng Nghymru i gadw ei ardal gyfan o dan adolygiad cyson er mwyn ystyried a ddylid gwneud argymhellion i Gomisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol Cymru o ran cyfansoddiad, diddymiad neu addasiad yn ardaloedd eu cymunedau.
16. Byddai *Mater 12.9* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad dros drefniadau etholiadol ar gyfer cynghorau cymuned. Mae hyn yn cynnwys materion

megis nifer y cynghorwyr y caniateir eu hethol; a ddylid rhannu cynghorau cymuned yn wardiau at ddibenion etholiadol ai peidio; ac adolygiadau o'r trefniadau hyn. Nid yw'r Mater yn cynnwys yr etholfraint llywodraeth leol, y trefniadau ar gyfer cofrestru etholiadol a gweinyddu etholiadol, gan gynnwys cynnal etholiadau, a'r system bleidleisio a ddefnyddir mewn etholiadau cynghorau cymuned yng Nghymru.

17. Byddai *Mater 12.10* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad i estyn i gynghorau cymuned yng Nghymru y pŵer i hybu neu i wella llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol eu hardaloedd. Mae Rhan I o Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 yn darparu pŵer i awdurdodau lleol wneud unrhyw beth y maent o'r farn ei fod yn debygol o arwain at hybu neu wella llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol eu hardal. O ran Cymru, dim ond cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol yw'r awdurdodau lleol y rhoddir iddynt y pŵer llesiant yn adran 2(1) o Ddeddf 2000.
18. Mae *Mater 12.11* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad er mwyn i Weinidogion Cymru roi grantiau i gynghorau cymuned. Derbynnir y rhan helaethaf o incwm cyngor cymuned drwy gyfrwng praesept treth gyngor o dan adran 41 o Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992. Gall rôl cynghorau cymuned sy'n rôl sy'n datblygu greu gofynion newydd ar eu cyllid ac argymhellwyd gan adroddiad Aberystwyth y dylai Llywodraeth y Cynulliad ystyried darparu cyllid ychwanegol drwy ddefnyddio grantiau uniongyrchol.
19. Byddai *Mater 12.12* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ddeddfu i annog perthynas gynhyrchiol a chydweithredu rhwng cynghorau cymuned a rhwng cynghorau cymuned a phrif gynghorau (h.y. cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol). Ym mis Gorffennaf 2008, cyhoeddwyd '*Cymuned ar y Cyd - Meithrin Cydberthynas a Siarteri ar gyfer Awdurdodau Unedol a Chynghorau Cymuned a Thref - Canllawiau Terfynol*' gan Lywodraeth y Cynulliad. Mae'r ddogfen hon yn darparu arweiniad i hyrwyddo trefniadau cydweithredol a fyddai'n galluogi'r ddwy haen lywodraethol i gydweithio mewn ffordd sy'n cefnogi ei gilydd ac yn cydweithredu â'i gilydd er lles eu cymunedau. Yn gyfredol, gwirfoddol yw datblygu a mabwysiadu trefniadau cydweithredol, er bod Llywodraeth y Cynulliad yn cymell hynny'n gryf.
20. Byddai *Mater 12.13* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad i roi mesurau ar waith i godi ansawdd gwasanaethau a ddarperir gan gynghorau cymuned. Yn gyfredol, nid oes rhaglen genedlaethol i asesu pa mor gymwys yw cynghorau cymuned yng Nghymru, yn wahanol i Loegr lle y mae Cynllun Ansawdd Cynghorau Plwyf a Thref, sef rhaglen genedlaethol ac iddi safonau a osodir gan randdeiliaid y cynllun, yn bodoli.
21. Byddai *Mater 12.14* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ddeddfu i annog tryloywder a chyfranogiad ehangach yn nhrefodion cynghorau

cymuned. Mae adran 21(2)(a) o Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 1985 yn darparu, pan fo etholiad arferol o gynghorwyr cymunedol, bod nifer annigonol o bersonau wedi'u henwebu neu'n parhau i fod wedi'u henwebu'n ddilys i lenwi swyddi gwag, caiff y cyngor newydd gyfethol unrhyw berson neu bersonau i lenwi unrhyw swyddi gwag sydd ar ôl. Mae'n rhan o arferion da bod cyfleoedd ar gyfer cyfethol yn cael eu hysbysebu'n agored o fewn y gymuned leol. Mae hyn yn osgoi'r canfyddiad bod cynghorau cymuned yn 'siop gyfyngedig' ac mae'n rhoi cyfle i grwpiau a dangynrychiolir i allu cymryd rhan. Er hynny, nid oes unrhyw ofyniad ar hyn o bryd i hysbysebu swyddi gwag.

22. Byddai *Mater 12.15* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ddeddfu i annog mwy o atebolrwydd mewn llywodraeth leol drwy'r wybodaeth a roddir gan brif gynghorau a chan gynghorau cymuned am eu gweithgareddau i bobl leol.
23. Byddai *Mater 12.16* yn rhoi cymhwysedd dros faterion ynglŷn â chyflogau, lwfansau, pensiynau a thaliadau eraill i aelodau cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol, awdurdodau parciau cenedlaethol, cynghorau cymuned ac awdurdodau tân ac achub yng Nghymru. Ceir darpariaethau deddfwriaethol ar gyfer talu cynghorwyr yn adran 18 o Ddeddf Llywodraeth Leol a Thai 1989, adran 100 o Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 a rheoliadau cefnogol. Mae'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol wedi nodi'r angen am ddiwygiadau o ran lwfansau, pensiynau ac arian rhodd i gynghorwyr ond nid yw'r Panel hyd yn hyn wedi cwblhau ei ystyriaeth o bob un o'r materion ac ni chyflwynir ei gasgliadau hyd nes y bydd yn rhoi ei adroddiad yn Rhagfyr 2009.
24. Byddai *Mater 12.17* yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad i'w gwneud yn ofynnol i brif gynghorau a chynghorau cymuned ddarparu gwell cefnogaeth ac amodau gwaith ar gyfer cynghorwyr wrth eu gwaith er mwyn cynorthwyo i recriwtio mwy o ymgeiswyr ar gyfer llywodraeth leol a chadw cynghorwyr ar ôl iddynt gael eu hethol. Mae "Panel Arbenigol" Llywodraeth y Cynulliad wedi ystyried argymhellion Comisiwn Cynghorwyr Llywodraeth y DU ar recriwtio a chadw cynghorwyr ac fe fydd yn cyflwyno adroddiad cyn bo hir. Byddai'r cymhwysedd hwn yn galluogi'r Cynulliad i ymateb i'r adroddiad hwnnw fel y bo'n briodol.

Terfynau daearyddol unrhyw Fesur Cynulliad

25. Byddai'r GCD arfaethedig yn caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu drwy Fesur ynglŷn â chynghorau cymuned a recriwtio cynghorwyr, cadw cynghorwyr a lwfansau yng Nghymru. Nid oes unrhyw ddarpariaeth yn y GCD a fyddai'n galluogi'r Cynulliad i ddeddfu ynglŷn â swyddogaethau awdurdodau lleol yn Lloegr.

Swyddogaethau Gweinidogion y Goron

26. Yn rhinwedd Rhan 2 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006, ni all Mesur Cynulliad roi na gosod unrhyw swyddogaeth ar un o Weinidogion y Goron. Nid yw'r GCD arfaethedig hwn yn ceisio datgymhwyso'r cyfyngiad hwn. Yn rhinwedd Rhannau 2 a 3 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006, ni chaniateir i'r Cynulliad drwy Fesur ddileu neu addasu unrhyw swyddogaeth gan Weinidog y Goron heb gydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol.

Y Casgliad

27. Am y rhesymau a amlinellir uchod, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynnig y dylai cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru gael ei estyn yn unol â darpariaethau'r Gorchymyn drafft y mae'r Memorandwm Esboniadol hwn yn ymwneud ag ef.