

# MEMORANDWM GAN Y DIRPRWY WEINIDOG DROS IECHYD A GWASANAETHAU CYMDEITHASOL

CYFRAITH GYFANSODDIADOL: DATGANOLI, CYMRU

## **Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Lles Cymdeithasol)**

**2008** (a enwyd gynt yn Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
(Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Rhif 4) 2008

### **Cynnig ar gyfer Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol mewn perthynas â Chodi Tâl am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol Amhreswyl**

#### **Cyflwyniad**

1. Cafodd y Memorandwm hwn ei baratoi a'i osod yn unol â Rheol Sefydlog (SO) 22.32. Mae'n nodi cefndir y darpariaethau yng Ngorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol drafft y Llywodraeth sydd wedi'i atodi, a fyddai'n trosglwyddo cymhwysedd deddfwriaethol ychwanegol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Caiff y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol ei osod yn unol ag SO 22.31.
2. Mae cyd-destun cyfansoddiadol y cais hwn wedi'i nodi yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 (Deddf 2006) a pholisi Llywodraeth y DU. Roedd Papur Gwyn Llywodraeth y DU, sef "Trefn Lywodraethu Well i Gymru", a gyhoeddwyd ym mis Mehefin 2005, yn nodi ymrwymiad Llywodraeth y DU i gynyddu pwerau deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru fel corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd â'i weithdrefnau craffu manwl ei hun.
3. Mae adran 95 Deddf 2006 yn rhoi grym i'w Mawrhydi, drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor, i roi cymhwysedd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ddeddfu drwy Fesur Cynulliad ar faterion penodol. Gellir ychwanegu'r materion hyn at Feysydd yn Atodlen 5 i Ddeddf 2006. Gall Mesurau Cynulliad wneud unrhyw ddarpariaeth a allai gael ei gwneud drwy Ddeddf Seneddol (ac felly gall addasu'r ddeddfwriaeth bresennol a gwneud darpariaeth newydd) mewn perthynas â materion, yn amodol ar y cyfyngiadau y darperir ar eu cyfer yn Rhan 3 Deddf 2006. Cyfeirir at Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 95 Deddf 2006 fel Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol yn y memorandwm hwn.

4. Gellir gosod materion yn y meysydd yn Atodlen 5 i Ddeddf 2006, naill ai drwy Ddeddf Seneddol neu Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol, a gymeradwyir gan y Cynulliad a dau Dŷ'r Senedd. Mae'r ail lwybr yn galluogi'r Cynulliad i ddechrau'r broses i drosglwyddo cymhwysedd o'r fath, drwy Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol.
5. Byddai'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol drafft yn trosglwyddo mwy o gymhwysedd deddfwriaethol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ym maes Lles Cymdeithasol (maes 15 yn Atodlen 5 i Ddeddf 2006).

### **Cefndir**

6. Bydd pwerau deddfwriaethol newydd o ran y 'mater' dan sylw yn galluogi Llywodraeth Cynulliad Cymru, Aelodau'r Cynulliad a Phwyllgorau'r Cynulliad i ddatblygu cynigion ar gyfer deddfwriaeth ar ffurf Mesurau sy'n seiliedig ar flaenoriaethau ac amserlenni Cymru. Bydd y Cynulliad yn craffu ar y Mesurau hyn yn drylwyr ac yn eu cymeradwyo.
7. Mae darparu gwasanaethau cymdeithasol, gan gynnwys codi tâl am wasanaethau, yn fater sydd wedi'i ddatganoli. Swyddogaeth i awdurdodau lleol yw asesu'r angen am wasanaethau cymdeithasol, fel y'i diffinnir yn adran 1 Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol Awdurdodau Lleol 2007, a darparu'r gwasanaethau hyn. Cafodd pwerau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan Ddeddf 1970 eu datganoli drwy Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 a Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am gyhoeddi cyfarwyddiadau a chanllawiau i awdurdodau lleol o ran arfer eu swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol. Mae Gweinidogion Cymru hefyd yn gyfrifol am reoleiddio a gorchwyllo'r ddarpariaeth gofal cymdeithasol o ran amryw ddarnau o deddfwriaeth gofal cymdeithasol, gan gynnwys Deddf Safonau Gofal 2000 a Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003.
8. Ym mis Chwefror 2007, cyhoeddodd Llywodraeth Cynulliad Cymru ei strategaeth ddeng mlynedd ar gyfer Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru, sef "Bywydau Bodlon, Cymunedau Cefnogol". Mae'n nodi sut y bydd gwasanaethau cymdeithasol modern yn cyfrannu at Gymru well ac at wella bywydau'i dinasyddion. Mae hefyd yn pwysleisio'r angen am wasanaethau modern, hygrych ac adweithiol, sy'n cael eu darparu i safon uchel mewn modd hyblyg, cyson a chynaliadwy ar draws ffiniau sefydliadol.
9. Mae'n rhagweld y bydd mwy o bwyslais yn cael ei roi ar gymorth yn y cartref a gwasanaethau ataliol yn hytrach nag ar ofal preswyl. Felly mae'r cais hwn am gymhwysedd deddfwriaethol yn deillio o'r angen i sicrhau bod trefniadau awdurdodau lleol i godi tâl am wasanaethau cymdeithasol yn cefnogi'r strategaeth hon.

10. O dan delerau adran 17 “Deddf Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a Dyfarniadau Nawdd Cymdeithasol 1983” (HASSASSA) ynghylch a ddylid codi tâl, a faint o dâl y dylid ei godi, cyfrifoldeb awdurdodau lleol unigol yw gwneud penderfyniad ar wasanaethau cymdeithasol amhreswyl. Mae hyn wedi arwain at amrywiadau sylweddol o ran codi tâl am wasanaethau cyfatebol.
11. Mae defnyddwyr gwasanaethau, gofalwyr a'u cynrychiolwyr yn pryderu ynghylch y ffaith bod y costau sy'n cael eu pennu yn aml yn rhy uchel a bod modd i wahanol awdurdodau lleol bennu symiau gwahanol ar gyfer gwasanaethau tebyg, sy'n arwain at anghydraddoldeb ac ansicrwydd i'r grwpiau hyn. Mae hefyd anghysondeb yn y ffordd y caiff budd-daliadau a/neu wariant sy'n gysylltiedig ag anabledd eu trin yn asesiad yr unigolyn.
12. Hefyd gwneir y cais hwn am gymhwysedd deddfwriaethol yng nghydestun cyfyngiadau ar y setliad cyfredol sydd, mewn rhai achosion, yn cyfyngu ar allu Llywodraeth Cynulliad Cymru i fynd i'r afael â blaenoriaethau a materion Cymru. Er bod modd i Lywodraeth y Cynulliad ddarparu canllawiau statudol i awdurdodau lleol o dan adran 7 Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol Awdurdodau Lleol ynghylch arfer eu trefniadau codi tâl, mae'r effaith y mae hyn yn ei chael wedi cael ei chyfyngu.
13. Gan ddefnyddio'r pwerau yn adran 7, cyhoeddodd Llywodraeth Cynulliad Cymru y canllawiau “Codi Tâl Tecach” i awdurdodau lleol yn 2002 mewn ymgais i fynd i'r afael â rhai o'r problemau o ran yr amrywiaeth eang mewn polisïau codi tâl a weithredir yng Nghymru. Maent yn parhau i gynnig arfer da yn bennaf heblaw am bedair elfen allweddol statudol ac sy'n sicrhau bod gan ddefnyddwyr lefel incwm gwarantiedig ar ôl i dâl gael ei godi.
14. Mae adran 7 felly'n ffordd o gyhoeddi canllawiau cyffredinol yn y maes hwn. Fodd bynnag, pe bai Llywodraeth y Cynulliad yn cyhoeddi canllawiau cynhwysfawr pellach o dan adran 7 mewn perthynas â chodi tâl am ofal cymdeithasol amhreswyl, byddai angen sicrhau nad oedd yn amharu ar hawl sylfaenol awdurdodau lleol i godi tâl am wasanaethau penodol ac adfer taliadau sy'n rhesymol yn eu tyb hwy, fel y nodir yn adran 17 HASSASSA. Gall Llywodraeth y Cynulliad roi cyfarwyddyd ynghylch sut dylai awdurdod fynd ati i arfer ei ddisgresiwn i godi tâl, ond ni all y cyfarwyddyd ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol arfer eu disgresiwn mewn ffordd benodol. Ni allwn ychwaith addasu'r pŵer hwnnw o ddisgresiwn drwy gyfyngu'r pŵer i godi tâl. Felly ni fyddai modd creu polisi sy'n ceisio creu mwy o gysondeb, er enghraifft drwy bennu uchafswm costau neu gostau safonol, drwy ddefnyddio pwerau adran 7. I'r perwyl hwn, nid yw pwerau gweithredol presennol Gweinidogion Cymru yn ddigonol i'w galluogi i sicrhau dull gweithredu tecach, mwy cyson.
15. Yn ogystal â chyhoeddi'r canllawiau “Codi Tâl Tecach”, ym mis Chwefror 2006, cyhoeddodd y cyn-Weinidog dros Iechyd a

Gwasanaethau Cymdeithasol becyn o fesurau i leihau effaith codi tâl am ofal cymdeithasol amhreswyl i bobl anabl a phobl hŷn, ac ystod o fentrau i wella ansawdd a nifer y gwasanaethau hynny i'r rhai sy'n eu derbyn a'u gofalwyr. Cyhoeddodd hefyd ymrwymiad parhaus i "adolygu trefniadau codi tâl am ofal cartref a gwneud diwygiadau pan fydd cyfle i wneud hynny".

16. Felly er bod Llywodraeth y Cynulliad wedi cymryd camau i leddfu effaith codi tâl, mae datblygiadau eraill yn y dyfodol yn awgrymu y bydd angen cymryd mwy o gamau ar godi tâl:
  - a. Mae pwysau cynyddol ar wasanaethau, gyda chyllidebau'n cynyddu'n arafach nag yn y blynyddoedd diweddar, yn debygol o olygu y bydd awdurdodau lleol unigol yn teimlo mwy o gymhelliant i godi costau mewn ffyrdd sy'n debygol o ymestyn yr anghysondebau presennol;
  - b. O ganlyniad i "Cyflawni Ar Draws Ffiniau", sef fframwaith Llywodraeth y Cynulliad ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, mae'n debygol y bydd mwy o bwyslais yn cael ei roi ar grwpiau o gyrff yn comisiynu ac yn darparu gwasanaethau yn rhanbarthol ar y cyd. Unwaith eto, bydd yn bwysig i systemau codi tâl gefnogi hyn.
17. Felly byddai pwerau newydd yn y maes hwn yn galluogi Llywodraeth Cynulliad Cymru i ddatblygu cynigion cydlynus ar gyfer Mesurau, ar sail blaenoriaethau ac amserlenni Cymru a fydd yn ein galluogi i sicrhau dull teg a chyson o godi tâl.

## Cwmpas

18. Cynigir gosod y mater ym Maes 15: Lles Cymdeithasol yn Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i alluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar y mater hwn drwy Fesur Cynulliad. Mae'r Gorchymyn hwn yn cwmpasu taliadau y mae awdurdodau lleol yn eu codi ar gyfer gofal cymdeithasol preswyl. Ni fyddai'n galluogi'r Cynulliad i ddeddfu o ran taliadau y mae darparwyr gofal preifat yn eu codi am ofal cymdeithasol amhreswyl. Mae hefyd yn cwmpasu'r trefniadau ar gyfer codi tâl ar y defnyddwyr gwasanaethau hynny sy'n derbyn unrhyw fath o daliad i'w galluogi hwy, neu'r rhai sy'n gofalu amdanynt, i sicrhau gwasanaeth gofal cymdeithasol amhreswyl sy'n bodloni'u hanghenion (byddai hyn ond yn berthnasol i Daliad Uniongyrchol ar hyn o bryd gan mai dyma'r unig fath o daliad uniongyrchol i unigolyn at y diben hwn. Mae'r diffiniadau o wasanaethau gofal cymdeithasol, awdurdodau lleol a lles yn cael eu pennu yn y Gorchymyn drafft.
19. Byddai'r mater yn galluogi'r Cynulliad i sicrhau bod awdurdod, pan fydd yn penderfynu codi tâl, yn gwneud hynny'n unol â'r gofynion y gellir eu rhagnodi drwy Fesur Cynulliad neu oddi tano. Mae Llywodraeth y Cynulliad hefyd yn dymuno cael yr hyblygrwydd i beidio â chodi tâl am

wasanaethau penodol neu i grwpiau penodol o gleientiaid os yw'n dod i'r casgliad bod hyn yn briodol, ac mae'r mater wedi'i ddrafftio er mwyn galluogi i ddarpariaeth o'r fath gael ei gwneud drwy Fesur Cynulliad neu oddi tano.

20. Prif ddiben y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn felly yw rhoi grym i'r Cynulliad gymeradwyo Mesurau Cynulliad o dan Ran 3 Deddf Llywodraeth Cymru, a fydd yn galluogi Llywodraeth y Cynulliad i reoleiddio'r gwaith o bennu taliadau a dileu'r anghysondebau eang sy'n bodoli ar hyn o bryd.

### **Newidiadau i'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol yn dilyn craffu cyn-ddeddfwriaethol**

21. Roedd y Gorchymyn arfaethedig a gyflwynwyd ar gyfer craffu cyn-ddeddfwriaethol yn dibynnu ar elfennau o'r Gorchymyn Plant Agored i Niwed ar gyfer diffiniadau ac eithriadau. Gan y bydd y Gorchymyn drafft hwn yn cael ei osod gerbron y Cynlluniad cyn y Gorchymyn Plant Agored i Niwed, gwnaethpwyd y newidiadau canlynol, gyda llawer ohonynt yn mynd i'r afael ag argymhellion a wnaed gan Bwyllgor Craffu'r Cynulliad y ei adroddiad:

- Ail-rifo'r mater - mae'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol arfaethedig ar Blant Agored i Niwed yn rhoi materion 15.1 i 15.8 ym Maes 15 yn atodlen 5 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 ar hyn o bryd. Roedd fersiwn flaenorol y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn ar godi tâl am ofal cymdeithasol amhreswyl felly'n rhoi mater 15.9 ym Maes 15. Gan y bydd y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn yn cael ei osod gerbron y Cynulliad cyn y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol Plant Agored i Niwed, mae bellach yn cael ei roi ym mater 15.1.
- Cynnwys diffiniadau gwasanaethau gofal cymdeithasol, awdurdodau lleol a lles – mae'r diffiniadau i'w defnyddio ym Maes 15 sy'n berthnasol i'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn (gwasanaethau gofal cymdeithasol, awdurdodau lleol a lles) wedi cael eu symud yma gyda mân newidiadau i adlewyrchu'r ffaith y bydd y diffiniadau'n berthnasol i'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn yn unig am y tro. Argymhelliad y Pwyllgor Materion Cymreig a Phwyllgor Craffu'r Cynulliad oedd cynnwys y diffiniadau sy'n berthnasol i'r Gorchymyn hwn yn y Memoranda Esboniadol ac esbonio'r berthynas rhwng y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn a'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol Plant sy'n Agored i Niwed. Gan eu bod bellach yn y Gorchymyn ei hun, nid oes angen gwneud hyn.
- Diffiniad gofal cymdeithasol – fel yr esbonnir uchod, mae'r term 'gwasanaethau gofal cymdeithasol' wedi cymryd lle'r term 'gofal cymdeithasol' oedd yn arfer cael ei gynnwys yn y Gorchymyn

Cymhwysedd Deddfwriaethol Plant Agored i Niwed. Felly mae geiriad y mater yn y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn wedi cael ei newid i adlewyrchu'r newid hwn. Argymhelliad y Pwyllgor Materion Cymreig oedd bod y diffiniad o 'ofal cymdeithasol' yn y Gorchymyn arfaethedig yn cael ei newid i ddarllen "ystyr" yn hytrach nag "yn cynnwys". Mae diffiniad diwygiedig 'gwasanaethau gofal cymdeithasol yn defnyddio'r term 'ystyr' yn hytrach nag 'yn cynnwys' fel yr awgrymwyd.

Mae'r term 'gofal preswyl' hefyd wedi cael ei eithrio'n benodol o ddiffiniad 'gofal cymdeithasol at ddibenion y Gorchymyn hwn. Roedd y ddau Bwyllgor o'r farn bod angen gwneud hyn i egluro union gynnwys y mater.

- Eithriadau – pan fydd y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol Plant Agored i Niwed yn cael ei osod, bydd tabl yn cael ei gynnwys ar ddiwedd Atodlen 5 a bydd yr eithriadau cyffredinol yn cael eu symud i'r tabl hwn. Yn y cyfamser, mae'r eithriadau sy'n berthnasol i'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol hwn wedi'u rhestru ym mater 15.1. Nid yw'r newid technegol hwn yn effeithiol ar sylwedd y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol.

22. Argymhelliad y Pwyllgor Materion Cymreig a Phwyllgor Craffu'r Cynulliad oedd y dylai'r Gorchymyn gyfeirio at 'anghenion' yn hytrach nag 'anghenion penodol' gan eu bod o'r farn bod hyn yn gwneud y term yn fwy pellgyrhaeddol. Er nad yw'n glir sut byddai dileu'r gair 'penodol' yn gwneud y mater yn fwy pellgyrhaeddol, mae'r ymadrodd wedi cael ei ddiwygion i gyfeirio at 'anghenion' yn unig, ar y sail nad oes angen y gair 'penodol' yng nghyd-destun y Gorchymyn hwn.

### **Eithriadau**

23. Fel yr esbonnir uchod, bydd eithriadau penodol yn berthnasol i'r mater yn y Gorchymyn hwn. Bydd yr eithriadau yn eithrio pynciau penodol o'r cymhwysedd deddfwriaethol yn y mater newydd: cymorth i blant (h.y. trefniadau i ddarparu cynhaliaeth gan ddau riant y plentyn); credydau treth; budd-dal plant a lwfans gwarcheidwad; nawdd cymdeithasol; Cronfeydd Byw'n Annibynnol; a Motability.

### **Terfynau daearyddol unrhyw Fesur Cynulliad**

24. Mae adran 93 Deddf 2006 yn gwahardd Mesurau'r Cynulliad rhag effeithio ar unrhyw le heblaw am Gymru. Mae'n nodi nad yw darpariaethau Mesur Cynulliad yn rhan o'r gyfraith y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae darpariaeth y tu hwnt i gymhwysedd y Cynulliad os yw'n gymwys i leoedd eraill heblaw am Gymru'n unig neu os yw'n trosglwyddo, yn gosod, yn addasu neu'n

dileu swyddogaethau y gellir eu harfer mewn lleoedd heblaw am Gymru (neu'n rhoi'r pŵer i wneud hynny). Mae eithriadau cyfyngedig ar fathau penodol o ddarpariaeth ategol, er enghraifft darpariaeth sy'n briodol i roi darpariaethau'r Mesur mewn grym, darpariaeth sy'n galluogi gorfodi darpariaethau'r Mesur a gwneud newidiadau o ganlyniad i ddeddfwriaeth arall. Nid yw'r Gorchymyn arfaethedig hwn yn ceisio addasu na dileu unrhyw un o swyddogaethau Gweinidog y Goron. Yn ôl Rhan 2 Atodlen 5 i Ddeddf 2006, ni all y Cynulliad addasu swyddogaethau Gweinidog y Goron drwy Fesur heb ganiatâd Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Mewn perthynas ag unrhyw gynigion yn y dyfodol a allai effeithio ar swyddogaeth Gweinidog y Goron, bydd ymgynghoriad yn cael ei gynnal gydag Adran briodol Llywodraeth y DU, a cheisir cytundeb ynghylch unrhyw gynigion i newid neu addasu'r swyddogaethau hyn.

25. Mae'r cyfyngiad mewn perthynas â swyddogaethau heblaw'r rhai sy'n gymwys i Gymru yn golygu na fyddai modd i'r Cynulliad drosglwyddo drwy Fesur unrhyw swyddogaethau nad ydynt yn gymwys i Gymru i Weinidogion Cymru, awdurdodau lleol Cymru nac unrhyw awdurdod cyhoeddus arall.

### **Swyddogaethau Gweinidog y Goron**

26. Nid yw'r Gorchymyn drafft hwn yn ceisio addasu na dileu unrhyw un o swyddogaethau Gweinidog y Goron. Yn ôl Rhan 2 Atodlen 5 i Ddeddf 2006, ni all y Cynulliad addasu swyddogaethau Gweinidog y Goron drwy Fesur heb ganiatâd Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Mewn perthynas ag unrhyw gynigion yn y dyfodol a allai effeithio ar swyddogaeth Gweinidog y Goron, bydd ymgynghoriad yn cael ei gynnal gydag Adran briodol Llywodraeth y DU, a cheisir cytundeb ynghylch unrhyw gynigion i newid neu addasu'r swyddogaethau hyn.

### **Casgliad**

27. Am y rhesymau a amlinellir uchod, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynnig y dylid ymestyn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn unol â darpariaethau'r Gorchymyn drafft a gynigir gan y llywodraeth sy'n gysylltiedig â'r Memorandwm Esboniadol hwn.

**Gwenda Thomas**

**Y Dirprwy Weinidog dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol**

**Ebrill 2008**