Adolygiad Annibynnol o’r Fframwaith Safonau Moesegol yng Nghymru

Richard Penn
Ymgynghorydd Annibynnol

Gorffennaf 2021

Tabl cynnwys

1. Crynodeb gweithredol 3

2. Cefndir a methodoleg 10

3. Y fframwaith safonau moesegol presennol ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru 15

4. Fy nghanfyddiadau 28

5. Casgliadau ac argymhellion 42

1 Crynodeb gweithredol

1.1 Ym mis Mawrth 2021 cyhoeddodd y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol ar y pryd ei bod yn bwriadu comisiynu adolygiad annibynnol o'r fframwaith safonau moesegol ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru a sefydlwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 ac nad yw wedi newid fawr ddim er mwyn sicrhau ei fod yn parhau i fod yn addas at y diben, yn agored ac yn dryloyw, a'i fod yn ennyn hyder pawb sydd ynghlwm wrth y fframwaith. Cefais fy nghomisiynu i gynnal yr adolygiad hwn gyda'r nod o gyflwyno adroddiad i Weinidogion Llywodraeth Cymru erbyn diwedd mis Mehefin 2021. Bwriedir i unrhyw newidiadau y cytunir arnynt gael eu gwneud cyn yr etholiadau llywodraeth leol ym mis Mai 2022.

1.2 Byddai'r adolygiad yn cynnwys y canlynol:

- archwiliad o Godau Ymddygiad awdurdodau;
- dadansoddiad o effeithiolrwydd y fframwaith wrth feithrin safonau ymddygiad uchel mewn llywodraeth leol a hyder y cyhoedd yn y trefniadau hynny;
- a yw'r fframwaith yn addas at y diben o hyd;
- rôl Pwyllgorau Safonau;
- dadansoddiad o'r trefniadau a'r protocolau sydd ar waith i gefnogi aelodau a staff;
- ystyried y sancsiynau presennol ac a ydynt yn briodol o hyd.

1.3 Roedd yn hanfodol sicrhau bod y teulu llywodraeth leol yng Nghymru yn chwarae rhan lawn yn yr adolygiad ac yn llywio'r canlyniad, a chynhaliwyd cyfarfodydd â llawer o'r unigolion hynny a chynrychiolwyr y sefydliadau a oedd fwyaf amlwg ynghlwm wrth gyflwyno'r fframwaith safonau moesegol yng Nghymru, ac mae'r adroddiad hwn, ei ganfyddiadau a'i argymhellion yn bennaf seiliedig ar farn a phrofiad yr unigolion a'r sefydliadau hynny.

1.4 Y prif gwestiwn i bawb dan sylw oedd - sut y gellir gwella safonau moesegol mewn llywodraeth leol yng Nghymru, ac yn ymarferol sut y gellir lleihau nifer y cwynion?

1.5 Credir yn gyffredinol fod y fframwaith presennol yn 'addas at y diben' ac yn gweithio'n dda yn ymarferol. Mae llawer hefyd o'r farn ei fod gryn dipyn yn well na'r hyn a ddefnyddir gan lywodraeth leol yn Lloegr ar hyn o bryd. Fodd bynnag, mae hefyd yn glir, gyda rhai mân addasiadau a diwygiadau i'r fframwaith presennol, y gallai hyn arwain at lai o gwynion lefel isel a golygu bod angen cynnal ymchwiliadau ffurfiol yn llawer llai aml. Mae canlyniad y cam cyntaf hwn o'r adolygiad yn adeiladu ar elfennau cadarnhaol y fframwaith gan gryfhau'r meysydd hynny lle yr ystyrir y gellid gwneud gwelliannau ar yr un pryd. Byddai'r safonau moesegol sydd eisoes yn uchel o fewn llywodraeth leol yng Nghymru yn cael eu gwella ymhellach o ganlyniad.

1.6 Nodir fy mhrif ganfyddiadau ac argymhellion ar gyfer newid yn Adran 5 o'r adroddiad hwn ac fe'u crynhoir isod:

- ***Archwiliad o Godau Ymddygiad yr holl awdurdodau gofynnol yn erbyn y Cod Enghreifftiol er mwyn nodi unrhyw amrywiadau lleol***

  Heblaw am un eithriad (Cyngor Sir) mae'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol wedi cael ei fabwysiadu heb amrywiadau nac ychwanegiadau sylweddol. Fodd bynnag, mae dros hanner wedi mabwysiadu gweithdrefn neu brotocol datrys lleol sy'n ategu'r Cod Enghreifftiol, ac mae gan dros hanner ofyniad hyfforddiant hefyd, unwaith eto nid fel rhan o'r Cod ei hun ond yn ychwanegol ato. Yn yr awdurdodau eraill mae hyn yn ddisgwyliad yn hytrach na bod yn orfodol.

- ***Dadansoddiad o effeithiolrwydd y fframwaith wrth feithrin safonau ymddygiad uchel mewn llywodraeth leol yng Nghymru a hyder y cyhoedd yn y trefniadau hynny***

  Mae'r fframwaith yn gyffredinol, a gofynion y Cod Ymddygiad yn arbennig, wedi chwarae rhan annatod wrth feithrin y safonau ymddygiad uchel sydd i'w gweld mewn llywodraeth leol yng Nghymru. Fodd bynnag, mae pryderon ynghylch y lefel barhaus o gwynion, sydd wedi cynyddu'n ddiweddar, am ymddygiad aelodau Cynghorau Cymuned. Dylai addasiadau a diwygiadau i'r fframwaith presennol sy'n gofyn am hyfforddiant gorfodol ar y Cod ar gyfer pob aelod a mwy o ddefnydd o weithdrefnau datrys lleol arwain at leihad sylweddol yn nifer y cwynion lefel isel yn bennaf a wneir a'r angen am ymchwiliadau ffurfiol sy'n ofynnol i honiadau o dorri'r Cod, a fyddai'n arwain at wella'r safonau moesegol sydd eisoes yn uchel o fewn llywodraeth leol yng Nghymru ymhellach.

- ***Ystyried a yw'r fframwaith yn dal i fod yn addas at y diben, gan gynnwys a yw'r deg egwyddor ymddygiad yn dal i fod yn berthnasol ac a oes angen i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiweddaru. Bydd hyn yn cynnwys nodi meysydd lle y gellid/dylid gwneud gwelliannau i'r trefniadau presennol***

  Y consensws yw bod y fframwaith presennol yn addas at y diben ac yn gweithio'n dda yn ymarferol. Ystyrir bod y deg egwyddor ymddygiad yn berthnasol, ac yn gyffredinol credir bod y Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn briodol ac nad oes angen ei ddiwygio'n sylweddol. Fodd bynnag, rwyf wedi cynnig nifer o ddiwygiadau i'r Cod:

  - Nid yw'r Cod yn cynnig unrhyw drothwy o ran datgan unrhyw rodd, lletygarwch, buddiant perthnasol na mantais. Dylai'r trothwy gael ei nodi yn y Cod er mwyn sicrhau cysondeb ledled Cymru.

  - Mae'n ofynnol i aelodau gynnwys eu cyfeiriad cartref yng Nghofrestr

Buddiannau eu Cyngor. Cytunir na ddylai'r Cod ei gwneud yn ofynnol i Gynghorwyr ddatgelu eu cyfeiriad cartref ac y dylai'r Cod gael ei ddiwygio'n briodol.

- Ni chaiff *'person'* ei ddiffinio yn Neddf Llywodraeth Leol 2000 nac yn y Cod. Argymhellir y byddai'n fuddiol cael diffiniad clir o ystyr *'person'* ar wyneb y ddeddfwriaeth neu yn y Cod.

- Nid yw paragraff 4a o'r Cod sy'n ei gwneud yn ofynnol i aelod:

  'cyflawni eich dyletswyddau a'ch cyfrifoldebau gan roi sylw dyladwy i'r egwyddor y dylai fod cyfle cyfartal i bawb, waeth beth fo'u rhyw, eu hil, eu hanabledd, eu cyfeiriadedd rhywiol, eu hoed neu eu crefydd'

  yn cynnwys yr holl nodweddion gwarchodedig. Dylai'r ddarpariaeth yn y Cod gael ei hymestyn i gynnwys y naw nodwedd warchodedig sydd o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010.

- Mae'r posibilrwydd o dorri'r Cod yn sgil y defnydd helaeth a chynyddol o'r cyfryngau cymdeithasol yn destun pryder. Dylai'r canllawiau defnyddiol gan CLlLC ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gael eu ffurfioli drwy ddiwygiadau priodol i'r Cod.

- Mae 6(1)(b) o'r Cod Ymddygiad yn rhwymo aelodau etholedig i adrodd ar ymddygiad troseddol eraill ond nid eu hymddygiad troseddol eu hunain. Dylai'r Cod gael ei ddiwygio'n briodol fel bod yr aelod yn gorfod adrodd ar ei ymddygiad troseddol ei hun.

Yn ogystal â'r diwygiadau arfaethedig hyn i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol, mae nifer o argymhellion eraill o ran y fframwaith safonau moesegol presennol yng Nghymru:

- **Hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad i holl aelodau prif gynghorau a chynghorau cymuned**

  Y ffordd symlaf o sicrhau bod pawb yn cael hyfforddiant gorfodol fyddai cynnwys ymrwymiad i gwblhau'r hyfforddiant angenrheidiol yn y Datganiad Derbyn Swydd y mae'n ofynnol i bob aelod etholedig ei lofnodi o dan Orchymyn Etholiadau Lleol (Datganiad Derbyn Swydd) (Cymru) 2004 cyn y gall ddod yn Gynghorydd, yn yr un ffordd ag y mae'n ofynnol iddo ddilyn Cod Ymddygiad ei awdurdod ar hyn o bryd. Gall fod angen deddfwriaeth i ddiwygio Gorchymyn 2004 yn briodol.

- **Datrys mwy o gwynion yn lleol**

  Dylai'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiwygio'n briodol er mwyn ei gwneud yn ofynnol i ystyried datrys cwyn yn lleol cyn ei hatgyfeirio at yr Ombwdsmon

Gwasanaethau Cyhoeddus. Y consensws yw, ar y cyd â rhoi hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad i bob Cynghorydd, y byddai hyn yn cyflymu'r broses gwyno ac yn sicrhau bod adnoddau'r Ombwdsmon yn canolbwyntio ar ymchwilio i gwynion difrifol.

- **Pwerau estynedig i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru**

  Byddai mwy o ddefnydd o ddisgresiwn yr Ombwdsmon ym maes atgyfeirio yn cael ei groesawu gan Swyddogion Monitro a Chadeiryddion Pwyllgorau Safonau. Byddai ei alluogi i atgyfeirio cwynion yn ôl er mwyn eu datrys yn lleol yn newid buddiol i'r fframwaith presennol.

- **Newidiadau i bwerau a phrosesau Panel Dyfarnu Cymru**

  - **Gorchmynion adrodd cyfyngedig**

    Ni all y Panel reoli'r sylw a gaiff achos yn y wasg. Ym marn Llywydd y Panel, byddai'r pwerau sydd ar gael i Dribiwnlys Cyflogaeth - i orfodi Gorchymyn Adrodd Cyfyngedig hyd nes diwedd achos neu Orchymyn Adrodd Cyfyngedig estynedig - yn briodol i bob Tribiwnlys Panel, a gellid eu cyflwyno naill ai drwy ddeddfwriaeth ar gyfer yr holl dribiwnlysoedd yng Nghymru yn sgil Adroddiad diweddar Comisiwn y Gyfraith neu'n benodol ar gyfer Panel Dyfarnu Cymru.

  - **Tystion dienw**

    Gall y Llywydd gyhoeddi canllawiau i sicrhau cysondeb a thryloywder, ond byddai pŵer penodol i gadw tystion yn ddienw yn ddefnyddiol i Dribiwnlysoedd Achos ac Apêl er mwyn sicrhau sail gyfreithiol. Gall y Llywydd ychwanegu'r pŵer hwn ar gyfer Tribiwnlysoedd Apêl fel rhan o'i gylch gwaith, ond byddai angen deddfwriaeth newydd sbon ar gyfer Tribiwnlysoedd Achos.

  - **Datgelu**

    Mae mater yn codi ynghylch datgelu deunydd heb ei ddefnyddio a ddelir gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus a Swyddogion Monitro. Cytunwyd diwygio proses yr Ombwdsmon ei hun yn hyn o beth, gyda chanllawiau/cyfarwyddyd ymarfer Llywyddol ar ddatgelu a rôl y Swyddog Monitro'n gyffredinol.

  - **Gweithdrefn y Tribiwnlys Apêl**

    Mae Llywydd y Panel yn bwriadu gofyn am ddiwygiadau i weithdrefn y Tribiwnlys Apêl. Mae'r Rheoliadau presennol yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Safonau ystyried penderfyniad y Panel ar yr Apêl os yw'n wahanol

i'r penderfyniad gwreiddiol. Mae hyn yn amhoblogaidd ymhlith Pwyllgorau Safonau am eu bod yn teimlo'n rhwym wrth benderfyniad y Panel. Mae'r Llywydd yn fodlon ar hyn gan fod y Pwyllgor Safonau yn parhau i fod yn gyfrifol a gall adlewyrchu ei ymateb i benderfyniad y Panel yn y sancsiwn y mae'n penderfynu ei osod.

- **Gweithdrefn y Tribiwnlys Achos**

  Ym marn Llywydd y Panel mae'r Rheoliadau yn rhy hen ac mae wedi cynnig nifer o ddiwygiadau er mwyn gwneud Gweithdrefn y Tribiwnlys Achos yn fwy effeithlon ac yn decach i dystion.

- **Gweithdrefn caniatâd i apelio**

  Rhaid cael caniatâd Llywydd y Panel i apelio. Mae'r Llywydd yn cynnig mân ddiwygiadau er mwyn gwneud y broses yn fwy cytbwys a synhwyrol.

- **Pwerau dedfrydu**

  Mae'r pwerau sydd ar gael i'r Panel yn gyfyngedig a hoffai'r Llywydd allu gorfodi sancsiynau mwy amrywiol fel yn achos cyn-Banel Dyfarnu Lloegr.

- **Tribiwnlysoedd Achos Interim**

  Mae gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus y pŵer i wneud atgyfeiriadau interim at y Panel os yw hynny er budd y cyhoedd a lle ceir tystiolaeth prima facie nad yw'r unigolyn wedi cydymffurfio â'r Cod Ymddygiad, y mae ei natur yn debygol o arwain at ei anghymhwyso. Ystyrir bod y trothwy ar gyfer bodloni'r gofynion deddfwriaethol ar gyfer atgyfeiriad interim yn rhy uchel, ond byddai unrhyw newid i'r pwerau hyn yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol gan Lywodraeth Cymru. Cynigir symleiddio'r broses gyfan drwy gymhwyso prawf sy'n debyg i'r hyn a ddefnyddir gan y Tribiwnlysoedd Rheoleiddiol megis Tribiwnlys yr Ymarferwyr Meddygol. Byddai'r diwygiad hwn yn gymharol fach o ran y prawf budd cyhoeddus presennol, ond byddai'n gwneud y camau y mae angen eu cymryd a'r diffiniad o fudd y cyhoedd yn llawer cliriach. Byddai'n gofyn am ddeddfwriaeth newydd gan Lywodraeth Cymru.

* ***Ystyried rôl Pwyllgorau Safonau, gan gynnwys eu rôl o ran Cynghorau Tref a Chymuned, ac a yw sefydlu is-bwyllgorau wedi cael unrhyw effaith ar y broses o gefnogi Cynghorau Cymuned ac ymdrin â chwynion.***

  - Mae angen gweithredu mewn modd cyson a sicrhau bod cylch gwaith y Pwyllgor Safonau yn debyg, at ei gilydd, ledled Cymru ond bod angen i'r Pwyllgor Safonau lleol adlewyrchu natur benodol y sefyllfa ar gyfer y prif gyngor dan sylw. Dylai Cadeirydd y Pwyllgor Safonau chwarae rôl arwain,

ynghyd â'r Prif Weithredwr, y Swyddog Monitro ac Arweinwyr grwpiau gwleidyddol wrth hyrwyddo safonau ymddygiad uchel ym mhob rhan o'r Cyngor.

- Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn cynnwys nifer o ddarpariaethau ac iddynt oblygiadau o ran gwaith Pwyllgorau Safonau y disgwylir iddynt gefnogi arweinyddiaeth wleidyddol y Cyngor wrth gynnal safonau ymddygiad uchel gan aelodau eu grŵp a chyflwyno adroddiad blynyddol i'r awdurdod ar gyflawni ei swyddogaethau, ei asesiad o safonau ymddygiad o fewn yr awdurdod ac unrhyw argymhellion ar gyfer gwella safonau.

- Mae angen hyfforddi aelodau Pwyllgorau Safonau, nid yn unig ar y Cod Ymddygiad Enghreifftiol, ond hefyd ar sut i gynnal Gwrandawiadau er mwyn sicrhau bod yr aelod y cwynir amdano, yr achwynydd ac unrhyw dystion yn cael eu trin mewn ffordd agored a theg.

- Dylai fod Fforwm Cymru gyfan ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau a dylid ailsefydlu'r Gynhadledd flynyddol ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol ac aelodau Annibynnol o Bwyllgorau Safonau a fyddai'n annog dull cyson o weithredu a mabwysiadu arferion gorau ledled Cymru.

- Mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn derbyn yr angen am fwy o atgyfeirio'n ôl at Bwyllgorau Safonau pan fydd yn gwrthod ymchwilio i gwynion. Byddai angen i Bwyllgorau Safonau gael pwerau ychwanegol i'w gwneud yn ofynnol i aelodau gael yr hyfforddiant angenrheidiol a'r pŵer i'w gwneud yn ofynnol i aelod ymddiheuro i'r achwynydd.

- Mae cryn bryder am y lefel o fwlio, diffyg parch neu fel arall ymddygiad aflonyddgar cyffredinol rhai aelodau mewn cyfarfodydd Cynghorau Tref a Chymuned. Mae hwn yn fater y gellid ei liniaru drwy ei gwneud yn ofynnol i gynghorwyr gael hyfforddiant gorfodol a gwneud mwy o ddefnydd o weithdrefnau datrys lleol, ac mae canllawiau gan Un Llais Cymru a Chymdeithas Clercod Cynghorau Lleol wedi bod o fudd wrth gynorthwyo Cynghorau i osgoi neu fynd i'r afael ag ymddygiad o'r fath, ond mae'n dal i fod yn broblem ddifrifol.

- ***Dadansoddiad o'r trefniadau a'r protocolau sydd ar waith o fewn awdurdodau i gefnogi aelodau a staff i a) atal materion rhag codi yn y lle cyntaf a b) atal uwchgyfeirio materion y tu hwnt i lefel ddatrys leol. Bydd hyn yn cynnwys meysydd megis cyfathrebu a chyfeirio clir, hyfforddiant ac ymwybyddiaeth a'r dull o ymdrin â chwynion.***

  Bu'r adolygiad o fudd mawr wrth ddynodi lle mae'r angen am newidiadau i'r trefniadau presennol i gefnogi aelodau a staff – yn bennaf Pwyllgorau Safonau a Swyddogion Monitro – i atal materion rhag codi ac ymdrin â nhw mewn ffordd fwy

effeithiol ac amserol heb fod angen i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus ymchwilio iddynt. Bwriedir i'r argymhellion ar gyfer newidiadau i'r fframwaith safonau moesegol presennol gynorthwyo'r gwaith o gyflawni'r amcan hwnnw.

- ***Ystyried y sancsiynau presennol ac a ydynt yn briodol o hyd***

  Yn ystod fy adolygiad ni fynegwyd nad yw'r sancsiynau hyn sydd ar gael i Bwyllgor Safonau yn gymesur nac yn briodol. Fodd bynnag, cefnogir galluogi Panel Dyfarnu Cymru i osod sancsiynau mwy amrywiol nag sy'n wir ar hyn o bryd. Cynigir y dylai'r sancsiynau fod yn debyg i'r rhai sydd ar gael i cyn-Banel Dyfarnu Lloegr.

- **Hygyrchedd y fframwaith safonau moesegol**

  Cyfyngir ar allu aelod o'r cyhoedd i wneud cwyn ddilys am ymddygiad aelod etholedig yn ei ardal gan y diffyg cyhoeddusrwydd ynghylch y fframwaith safonau moesegol a sut y gall y weithdrefn gwyno gael ei defnyddio. Ceir gwybodaeth a chyngor defnyddiol iawn ar wefannau Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, CLlLC ac Un Llais Cymru. Fodd bynnag, byddai aelod o'r cyhoedd yn ei chael hi'n anodd iawn dod o hyd i wybodaeth ddefnyddiol petai am gwyno, yn enwedig os na all fynd ar y we, neu ei fod yn ei chael hi'n anodd cael gafael ar wybodaeth oherwydd anableddau amrywiol, neu am ei fod yn perthyn i 'grŵp anodd ei gyrraedd', neu oherwydd rhwystrau ieithyddol. Er mwyn sicrhau bod y fframwaith safonau moesegol yn wirioneddol agored, tryloyw a hygyrch i bawb, ac os mai'r amcan yw y dylai'r fframwaith ennyn hyder pawb a all fod angen ei ddefnyddio, yna mae angen ystyried sut y gellir sicrhau mynediad cyfartal i bawb.

2 Cefndir a methodoleg

2.1 Yng nghyfarfod Cyngor Partneriaeth Cymru ar 1 Medi 2021, trafododd y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol ar y pryd amrywiaeth o faterion yn gysylltiedig â gweithredu Deddf

Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021. Un o'r materion a drafodwyd oedd ei bwriad i gomisiynu adolygiad annibynnol o'r fframwaith safonau moesegol. Cytunodd Arweinwyr Cynghorau fod hyn yn amserol yn sgil y newidiadau i'r fframwaith a nodwyd yn y Ddeddf a'r amser sydd wedi mynd heibio ers i'r fframwaith gael ei gyflwyno gyntaf.

2.2 Cafodd y fframwaith safonau moesegol yng Nghymru ei sefydlu gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 ac nid yw wedi newid fawr ddim, er y bu nifer o addasiadau bach er mwyn gwella'r ffordd y caiff y fframwaith ei roi ar waith dros yr ugain mlynedd diwethaf. Yn 2016 y cafodd yr is-ddeddfwriaeth sy'n sail i'r fframwaith ei hadolygu a'i diwygio ddiwethaf. Cafodd y Cod Ymddygiad Enghreifftiol, a gyflwynwyd gyntaf yn 2001, ei ailwampio'n sylweddol yn 2008 a chafodd ei ddiwygio ymhellach yn 2016.

2.3 Wrth wraidd Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021, a gafodd Gydsyniad Brenhinol ar 20 Ionawr 2021, mae egwyddorion democratiaeth, amrywiaeth, tryloywder ac atebolrwydd i ddinasyddion Cymru. Mae nifer o ddarpariaethau sy'n hanfodol er mwyn sicrhau bod cymunedau a Chynghorau lleol yn fwy tryloyw ac agored, ac mae'r Ddeddf yn cynnwys mesurau i drechu bwlio ac aflonyddu ymhlith aelodau etholedig a staff Cynghorau.

2.4 Ers i'r fframwaith gael ei sefydlu, mae Llywodraeth Cymru wedi parhau i ddangos ei hymrwymiad i gydraddoldeb ac amrywiaeth, gan gynnwys drwy Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015. Yn fwyaf diweddar, mae'r Llywodraeth wedi cyhoeddi'r Adolygiad o Gydraddoldeb Rhywiol ac mae wrthi'n ymgynghori ar ei Chynllun Gweithredu Cydraddoldeb Hiliol newydd.

2.5 Ar sail y ddeddfwriaeth a'r polisïau newydd hyn y daeth Llywodraeth Cymru i'r casgliad bod angen i'r fframwaith safonau moesegol gael ei adolygu er mwyn sicrhau ei fod yn dal yn addas at y diben, yn agored ac yn dryloyw, a'i fod yn ennyn hyder pawb sydd ynghlwm wrth y fframwaith.

2.6 Wrth ddatblygu'r gwaith hwn, ystyriwyd ei bod yn hanfodol sicrhau bod y teulu llywodraeth leol yng Nghymru yn chwarae rhan lawn yn yr adolygiad ac yn llywio'r canlyniad. Dylai hyn gynnwys aelodau llywodraeth leol (Prif Gynghorau a Chynghorau Cymuned), swyddogion monitro, pwyllgorau safonau, penaethiaid gwasanaethau democrataidd, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC), Cyfreithwyr mewn Llywodraeth Leol, Un Llais Cymru, Cymdeithas Clercod Cynghorau Lleol, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru a dinasyddion/sefydliadau cynrychioliadol. Roedd angen dangos y fath gyfranogiad fel rhan o ganlyniad y gwaith hwn.

2.7 Isod nodir prif elfennau'r gwaith:

- archwiliad o Godau Ymddygiad yr holl awdurdodau gofynnol yn erbyn y Cod Enghreifftiol er mwyn nodi unrhyw amrywiadau lleol.

- dadansoddiad o effeithiolrwydd y fframwaith wrth feithrin safonau ymddygiad uchel mewn llywodraeth leol yng Nghymru a hyder y cyhoedd yn y trefniadau hynny.
- ystyried a yw'r fframwaith yn dal i fod yn addas at y diben, gan gynnwys a yw'r deg egwyddor ymddygiad yn dal i fod yn berthnasol ac a oes angen i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiweddaru. Bydd hyn yn cynnwys nodi meysydd lle y gellid/dylid gwneud gwelliannau i'r trefniadau presennol.
- ystyried rôl pwyllgorau safonau, gan gynnwys eu rôl o ran Cynghorau Cymuned, ac a yw sefydlu is-bwyllgorau yn cael unrhyw effaith ar y broses o gefnogi Cynghorau Cymuned ac ymdrin â chwynion.
- dadansoddiad o'r trefniadau a'r protocolau sydd ar waith o fewn awdurdodau i gefnogi aelodau a staff i a) atal materion rhag codi yn y lle cyntaf a b) atal uwchgyfeirio materion y tu hwnt i lefel ddatrys leol. Bydd hyn yn cynnwys meysydd megis cyfathrebu a chyfeirio clir, hyfforddiant ac ymwybyddiaeth a dull awdurdodau o ymdrin â chwynion.
- ystyried y sancsiynau presennol ac a ydynt yn briodol o hyd

2.8 Cynhelir yr adolygiad mewn dwy ran:

- Yn gyntaf ymgysylltwyd â phartneriaid er mwyn casglu barn am y broses a'r dull o roi'r fframwaith ar waith, gan gynnwys manylion ynghylch lle mae'r fframwaith yn gweithio'n dda a lle y gellid gwneud gwelliannau. Byddai'r cam cyntaf hwn yn arwain at fap i adeiladu ar elfennau cadarnhaol y fframwaith wrth hefyd gryfhau'r meysydd hynny lle yr ystyrir y gellid gwneud gwelliannau. Hefyd, fel rhan o'r gwaith hwn, ystyrir opsiynau i sicrhau bod gofynion darpariaethau'r Gofrestr Buddiannau yng Ngorchymyn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn unol â pholisi'r Ddeddf i atal cyfeiriadau Cynghorwyr rhag cael eu cyhoeddi.
- Yn ail canolbwyntir ar weithio gyda phartneriaid a rhanddeiliaid er mwyn cyflawni'r newidiadau angenrheidiol.

2.9 Rwy'n gyn-Brif Weithredwr dau awdurdod lleol mawr yn Lloegr, ac ymhlith y rolau eraill rwyf wedi'u cyflawni ers dychwelyd i Gymru mae Comisiynydd Safonau cyntaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru rhwng 2000 a 2012.

2.10 Croesewais y cyfle i arwain yr adolygiad hwn ac i gasglu'r dystiolaeth ehangaf bosibl am gryfderau a gwendidau'r fframwaith safonau moesegol presennol gan y rhai sydd ynghlwm wrth roi'r fframwaith ar waith, sut y gellid ei wella a sut y rheolir gofynion y ddeddfwriaeth ddiweddar. Y prif gwestiwn i bawb dan sylw oedd - sut y gellir gwella safonau moesegol mewn llywodraeth leol yng Nghymru, ac yn ymarferol sut y gellir lleihau nifer y cwynion?

2.11 Bu'n ofynnol imi lunio adroddiad ar yr adolygiad yn cynnwys fy nghanfyddiadau,

casgliadau ac unrhyw argymhellion perthnasol.

2.12 I ddechrau edrychais ar amrywiaeth o ddogfennau a oedd ar gael i'r cyhoedd ac, yn ystod fy adolygiad, cefais nifer mawr o ddogfennau perthnasol eraill, y mae'r rhan fwyaf ohonynt ar gael i'r cyhoedd ond yr oedd nifer ohonynt yn gyflwyniadau gan ymgyngoreion unigol.

2.13 Mae fy ymchwiliad wedi cynnwys adolygiad o'r holl ddogfennau hyn, ynghyd â chyfweliadau ag ystod eang o randdeiliaid sydd ynghlwm wrth roi'r fframwaith safonau moesegol ar waith yng Nghymru.

2.14 Cyfarfûm â'r canlynol:

Swyddogion Llywodraeth Cymru

Dirprwy Gyfarwyddwr Is-adran Democratiaeth Llywodraeth Leol

Pennaeth y Gangen Democratiaeth, Amrywiaeth a Chydnabyddiaeth

Cyn-bennaeth y Tîm Moeseg a Rheoliadau

Arweinydd polisi'r Fframwaith Safonau Moesegol

Pennaeth Polisi Partneriaethau Llywodraeth Leol

Polisi Partneriaethau Llywodraeth Leol - Cynghorau Cymuned a Rheoliadau

Pennaeth y Gangen Gwasanaethau Tân ac Achub, Is-adran Diogelwch Cymunedol

Pennaeth Tirweddau a Hamdden Awyr Agored, yr Economi, Sgiliau a Chyfoeth Naturiol

Pennaeth Uned Tribiwnlysoedd Cymru

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Pennaeth Polisi (Gwelliant a Llywodraethu)

Swyddog Polisi a Gwelliant (Gwasanaethau Democrataidd)

Un Llais Cymru

Prif Weithredwr

Dirprwy Brif Weithredwr a Rheolwr Adnoddau

Cymdeithas Clercod Cynghorau Lleol

Swyddog Cyswllt Polisi Cymru

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

Ombwdsmon

Cyfarwyddwr Polisi, Cyfreithiol a Llywodraethu

Panel Dyfarnu Cymru

Llywydd PDC

Swyddogion Monitro

Swyddog Monitro Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili

Swyddog Monitro Cyngor Caerdydd

Swyddog Monitro Cyngor Sir Ceredigion

Swyddog Monitro Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy

Swyddog Monitro Cyngor Sir Ddinbych

Swyddog Monitro Cyngor Sir y Fflint

Swyddog Monitro Cyngor Gwynedd

Swyddog Monitro Cyngor Sir Fynwy

Swyddog Monitro Cyngor Sir Powys

Swyddog Monitro Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf (cyflwyniad ysgrifenedig)

Swyddog Monitro Cyngor Bro Morgannwg

Swyddog Monitro Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam

Cyfarfod o Grŵp y Swyddogion Monitro

Awdurdodau Tân ac Achub

Swyddog Monitro Awdurdod Tân ac Achub De Cymru

Awdurdodau Parciau Cenedlaethol

Swyddog Monitro Awdurdod Parc Cenedlaethol Arfordir Penfro

Cadeiryddion Pwyllgorau Safonau

Fforwm y canolbarth a'r gogledd ar gyfer Cadeiryddion Pwyllgorau Safonau

Cadeirydd Pwyllgor Safonau Caerdydd

Cadeirydd Pwyllgor Safonau Rhondda Cynon Taf

Cadeirydd Pwyllgor Safonau Bro Morgannwg

Cadeirydd Pwyllgor Safonau Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru

2.15 Hoffwn ddiolch i bawb a gafodd gyfweliad fel rhan o'r adolygiad hwn am eu parodrwydd i rannu eu profiad â mi mewn ffordd mor agored a chynhwysfawr, ac am eu harsylwadau, barn a chasgliadau proffesiynol ynghylch rhoi'r fframwaith safonau moesegol ar waith yng Nghymru, a'r hyn sydd angen newid er mwyn sicrhau bod y fframwaith yn addas at y diben.

3 Y fframwaith safonau moesegol presennol ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru

3.1 Mae Rhan III o Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 (Deddf 2000) yn amlinellu fframwaith safonau moesegol ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru. Gwnaeth greu pŵer i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gyhoeddi Cod Ymddygiad Enghreifftiol a fyddai'n gymwys i aelodau ac aelodau cyfetholedig yr holl awdurdodau perthnasol yng Nghymru (cyngor sir/bwrdeistref sirol; cyngor cymuned; awdurdod tân ac achub; ac awdurdod parc cenedlaethol). Cafodd y pŵer hwn ei drosglwyddo i Weinidogion Cymru gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Yn 2008 (fel y'i diwygiwyd ar 1 Ebrill 2016), cyhoeddodd Gweinidogion Cymru y Cod Ymddygiad Enghreifftiol presennol y mae'n ofynnol i'r holl awdurdodau perthnasol ei fabwysiadu.

3.2 Mae'r **Cod Ymddygiad Enghreifftiol** yn amlinellu'r hyn y mae angen i bob aelod etholedig ei wneud o ran safonau ymddygiad priodol mewn swydd gyhoeddus. Er enghraifft, mae'r Cod yn ei gwneud yn ofynnol i aelodau ddangos parch tuag at eraill a bod yn ystyrlon ohonynt a pheidio ag ymddwyn fel bwli neu harasio unrhyw berson. Rhaid i Gynghorwyr ymddwyn mewn ffordd wrthrychol ac er budd y cyhoedd, gan ystyried cyngor swyddogion, ac ni ddylent ddatgelu gwybodaeth gyfrinachol na gwybodaeth y dylid ystyried yn rhesymol ei bod yn gyfrinachol, heb ganiatâd penodol neu oni bai ei bod yn ofynnol gwneud hynny o dan y gyfraith.

3.2.1 Gwnaeth Deddf Llywodraeth Leol 2000 rymuso'r Cynulliad Cenedlaethol i gyhoeddi egwyddorion y mae'n rhaid i'r rhai a etholir i awdurdodau perthnasol eu hystyried wrth gyflawni eu rôl. Mae'r Cod Ymddygiad yn seiliedig ar yr egwyddorion hyn a gynlluniwyd i hyrwyddo'r safonau ymddygiad uchaf posibl. Mae'r egwyddorion hyn yn tynnu ar y 7 Egwyddor Bywyd Cyhoeddus a gyflwynwyd yn Adroddiad Nolan 'Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland and Wales'. Ychwanegwyd tair egwyddor arall at y rhain: '*dyletswydd i gynnal y gyfraith*', '*stiwardiaeth briodol o adnoddau'r Cyngor*' a '*cydraddoldeb a pharch at eraill*'. Cafodd yr egwyddorion presennol eu nodi mewn offeryn statudol (1. Gorchymyn Ymddygiad Aelodau (Egwyddorion) (Cymru) 2001 OS 2001 Rhif 2276 (Cy.166))

3.2.2 Mae'r aelodau a gaiff eu hethol i awdurdodau perthnasol yn rhoi'n hael o'u hamser ac yn ymrwymo i sicrhau budd i'w cymunedau. Mae'r 10 egwyddor yn darparu fframwaith i sianelu'r ymrwymiad hwnnw mewn ffordd a fydd yn adlewyrchu'n dda ar y Cynghorydd a'i awdurdod, ac yn rhoi hyder i'r gymuned leol o ran y ffordd y caiff yr awdurdod ei lywodraethu.

3.2.3 Bwriedir i adrannau unigol y Cod Ymddygiad gefnogi'r gwaith o weithredu'r 10 Egwyddor Bywyd Cyhoeddus fel y nodir isod.

1. *Anhunanoldeb*

   Rhaid i aelodau weithredu er lles y cyhoedd yn unig. Rhaid iddynt beidio byth â defnyddio'u safle fel aelodau er mantais amhriodol iddynt eu hunain neu er mantais neu anfantais amhriodol i eraill.

2. *Gonestrwydd*

Rhaid i aelodau ddatgan unrhyw fuddiannau preifat sy'n berthnasol i'w dyletswyddau cyhoeddus a chymryd camau i ddatrys unrhyw wrthdaro mewn modd sy'n diogelu buddiannau'r cyhoedd.

3. *Uniondeb a gwedduster*

   Rhaid i aelodau beidio â'u rhoi eu hunain mewn sefyllfa lle mae unrhyw rwymedigaeth ariannol neu rwymedigaeth arall tuag at unigolion neu gyrff a allai geisio dylanwadu arnynt wrth iddynt gyflawni eu dyletswyddau yn bwrw amheuaeth ar eu huniondeb. Rhaid i aelodau osgoi ymddygiad sy'n ymddangos felly bob adeg.

4. *Dyletswydd i gynnal y gyfraith*

   Rhaid i aelodau weithredu i gynnal y gyfraith, a gweithredu bob amser yn unol â'r ymddiriedaeth y mae'r cyhoedd wedi'i rhoi iddynt.

5. *Stiwardiaeth*

   Wrth gyflawni eu dyletswyddau a'u cyfrifoldebau, rhaid i aelodau sicrhau bod adnoddau'r awdurdod yn cael eu defnyddio'n gyfreithlon ac yn ddoeth.

6. *Gwrthrychedd wrth wneud penderfyniadau*

   Wrth gyflawni eu cyfrifoldebau, gan gynnwys gwneud penodiadau, dyfarnu contractau, neu argymell unigolion ar gyfer gwobrwyon a manteision, rhaid i aelodau wneud penderfyniadau ar sail rhagoriaeth. Er bod yn rhaid i aelodau roi sylw i gyngor proffesiynol swyddogion a gall fod yn briodol iddynt roi sylw i farn eraill, gan gynnwys eu grwpiau gwleidyddol, eu cyfrifoldeb nhw yw penderfynu pa safbwynt i'w arddel ac, os yw'n briodol, sut i bleidleisio ar unrhyw fater.

7. *Cydraddoldeb a pharch*

   Rhaid i aelodau gyflawni eu dyletswyddau a'u cyfrifoldebau gyda sylw dyladwy i'r angen i hybu cyfle cyfartal i bawb, ni waeth beth yw eu rhywedd, eu hil, eu hanabledd, eu cyfeiriadedd rhywiol, eu hoed neu eu crefydd, a dangos parch ac ystyriaeth tuag at eraill.

8. *Bod yn agored*

   Rhaid i aelodau fod mor agored â phosibl ynghylch eu holl weithredoedd a gweithredoedd eu hawdurdod. Rhaid iddynt geisio sicrhau bod datgeliadau gwybodaeth yn cael eu cyfyngu yn unol â'r gyfraith yn unig.

9. *Atebolrwydd*

   Mae'r aelodau'n atebol i'r etholwyr ac i'r cyhoedd yn gyffredinol am eu gweithredoedd ac am sut y maent yn cyflawni eu cyfrifoldebau fel aelod. Rhaid iddynt fod yn barod i ildio i unrhyw archwiliadau sy'n briodol ar gyfer eu cyfrifoldebau.

10. Rhoi arweiniad

Rhaid i aelodau hybu a chefnogi'r egwyddorion hyn drwy roi arweiniad ac esiampl fel y byddant yn hybu hyder cyhoeddus yn eu rôl ac yn yr awdurdod. Rhaid iddynt barchu uniondeb swyddogion statudol yr awdurdod a chyflogeion eraill yr awdurdod a'r ffaith eu bod yn ddiduedd.

3.2.4 Nid yw'r Egwyddorion yn rhan o'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol ac nid yw methu â chydymffurfio â'r Egwyddorion yn dynodi torri'r Cod ynddo'i hun. Fodd bynnag, mae'n debygol, er enghraifft, y byddai methu â glynu wrth yr Egwyddor ynghylch 'cydraddoldeb a pharch' yn gyfystyr â thorri'r gofynion a nodir ym mharagraffau 4(a) a 4(b) o'r Cod ynghylch cyfle cyfartal a pharch.

3.2.5 Bu'n ofynnol i'r holl awdurdodau perthnasol yng Nghymru fabwysiadu'r Cod Enghreifftiol yn ei gyfanrwydd, ond gellid ychwanegu ato ar yr amod bod hyn yn cael ei wneud mewn ffordd a oedd yn gyson â'r Cod Enghreifftiol. Bwriad hyn oedd rhoi sicrwydd i aelodau etholedig a'r cyhoedd ynghylch y safonau disgwyliedig. Mae'n helpu i sicrhau cysondeb rhwng awdurdodau perthnasol, gan osgoi dryswch i'r aelodau etholedig hynny sy'n rhan o fwy nag un awdurdod a'r cyhoedd.

3.2.6 Mae pob aelod etholedig, pan fydd yn llofnodi'r Datganiad Derbyn Swydd, yn cadarnhau y bydd yn cydymffurfio â Chod Ymddygiad ei Gyngor. Cyfrifoldeb personol yr aelod yw sicrhau ei fod yn deall ei rwymedigaethau o dan y Cod ac yn gweithredu mewn ffordd sy'n dangos ei fod yn ymrwymedig i gyrraedd y safonau ymddygiad uchel y disgwylir ohono fel aelod. Yn y pen draw, fel aelod, ef sy'n gyfrifol am y penderfyniadau a wna a gall gael ei ddwyn i gyfrif amdanynt. Fodd bynnag, nid yw hyn yn golygu y gall wneud penderfyniadau sy'n torri'r Cod nac sy'n mynd yn groes i gyngor dim ond oherwydd mai'r unigolyn sy'n gwneud y penderfyniad.

3.2.7 Mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru wedi cyhoeddi canllawiau defnyddiol iawn i gynorthwyo Cynghorwyr i benderfynu pryd mae'r Cod Ymddygiad yn gymwys iddynt:

- Ymddygiad ar lefel gyhoeddus a phreifat

  Mae gan aelodau hawl i fywyd preifat, ac mae llawer o'r darpariaethau yn y Cod ond yn gymwys pan fydd yn gweithredu fel aelod etholedig neu'n cynrychioli'r Cyngor. Fodd bynnag, gan fod amgylchiadau lle y gall ymddygiad aelod yn ei fywyd preifat effeithio ar enw da ac uniondeb y Cyngor, mae rhai o ddarpariaethau'r Cod yn gymwys bob amser. Wrth ddod i benderfyniad ynghylch a yw'r Cod yn gymwys ar adeg benodol mae'r Ombwdsmon yn ystyried amgylchiadau penodol a natur yr ymddygiad ar yr adeg honno.

- Pryd mae'r Cod yn gymwys?

  - pryd bynnag y mae aelod yn gweithredu mewn rhinwedd swyddogol, gan gynnwys pryd bynnag y bydd yn cynnal busnes ei awdurdod neu'n gweithredu, yn honni gweithredu, neu'n rhoi'r argraff ei fod yn gweithredu, yn ei rinwedd swyddogol fel aelod neu gynrychiolydd ei awdurdod

- ar unrhyw adeg, os bydd yr aelod yn gweithredu mewn ffordd a allai gael ei ystyried yn rhesymol yn dwyn anfri ar ei swydd neu ei awdurdod neu os yw'n defnyddio neu'n ceisio defnyddio ei safle i ennill mantais neu osgoi anfantais iddo'i hun neu unrhyw un arall neu os yw'n camddefnyddio adnoddau ei awdurdod.

- lle bydd aelod yn cynrychioli ei Gyngor ar awdurdod perthnasol arall, neu unrhyw gorff arall, rhaid iddo, wrth weithredu ar ran yr awdurdod arall hwnnw, gydymffurfio â Chod Ymddygiad ei Gyngor. Pan gaiff ei enwebu gan ei Gyngor yn ymddiriedolwr elusen mae'n ofynnol iddo wrth weithredu felly i wneud hynny er budd yr elusen honno, yn unol â chyfraith elusennau a'r canllawiau sydd wedi'u llunio gan y Comisiwn Elusennau.

- os bydd aelod yn cynrychioli ei Gyngor ar gorff arall, er enghraifft ar bwyllgor digwyddiadau, nad oes ganddo God Ymddygiad sy'n ymwneud â'i aelodau, rhaid i'r aelod gydymffurfio â Chod ei Gyngor ei hun oni fydd yn gwrthdaro ag unrhyw ofynion cyfreithiol y mae'n rhaid i'r corff arall eu bodloni.

- os bydd aelod yn cyfeirio ato'i hun fel Cynghorydd, bydd y Cod yn gymwys, a hynny mewn sgwrs, yn ysgrifenedig, neu wrth ddefnyddio'r cyfryngau electronig. Bu cynnydd sylweddol yn nifer y cwynion i'r Ombwdsmon ynghylch y defnydd o Facebook, blogiau a Twitter. Os yw'r aelod yn cyfeirio at ei rôl fel Cynghorydd mewn unrhyw ffordd neu fod y sylwadau a wna yn amlwg yn gysylltiedig â'r rôl honno, yna bydd y Cod yn gymwys i unrhyw sylwadau a wneir yno. Hyd yn oed os na fydd yr aelod yn cyfeirio at ei rôl fel Cynghorydd, gall y sylwadau ddwyn anfri ar ei swydd neu awdurdod ac felly gallai dorri paragraff 6(1)(a) o'r Cod. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi llunio canllawiau defnyddiol ar y cyfryngau cymdeithasol, sef 'Cyfryngau Cymdeithasol: Canllaw i Gynghorwyr'. Nod y canllawiau yw rhoi gwell syniad i aelodau sut y gallant ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol, y problemau posibl a sut i'w hosgoi.

- os caiff aelod ei wahardd o'i swydd am unrhyw reswm, rhaid iddo barhau i ddilyn yr elfennau hynny o'r Cod sy'n gymwys, yn enwedig fel y nodir ym mharagraff 2(1)(d), tra'i fod wedi'i wahardd.

3.3 Bwriedir i'r fframwaith safonau moesegol yng Nghymru hyrwyddo safonau ymddygiad uchel gan Gynghorwyr. Mae gan **Bwyllgorau Safonau** prif gynghorau a sefydlir o dan adran 53 o Ddeddf 2000 rôl allweddol yn hyn o beth. Maent yn cynnwys aelodau lleyg annibynnol ynghyd ag aelodau etholedig yr awdurdod, ac aelod annibynnol fydd y Cadeirydd.

3.3.1 'Swyddogaethau cyffredinol' Pwyllgor Safonau yw:

- hyrwyddo a chynnal safonau ymddygiad uchel ymhlith aelodau'r awdurdod;

- cynorthwyo aelodau i ddilyn y Cod Ymddygiad a fabwysiadwyd gan y Cyngor

3.3.2 Hefyd mae gan Bwyllgor Safonau y 'swyddogaethau penodol' canlynol:

- cynghori'r awdurdod ar fabwysiadu neu ddiwygio Cod Ymddygiad;
- monitro'r broses o roi'r Cod Ymddygiad ar waith;
- cynghori, hyfforddi neu drefnu hyfforddiant i aelodau ar faterion yn ymwneud â'r Cod Ymddygiad.

3.3.3 O dan ddarpariaethau eraill Deddf 2000, mae Pwyllgorau Safonau hefyd yn ystyried ceisiadau gan aelodau am ganiatâd i gymryd rhan mewn busnes y mae ganddynt fudd rhagfarnol ynddo. Maent yn ystyried honiadau o dorri'r Cod Ymddygiad ac yn dyfarnu yn eu cylch yn dilyn ymchwiliad gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus neu, yn llai aml, y Swyddog Monitro perthnasol. Er bod rhai Pwyllgorau wedi tueddu i weld yr olaf o'r rhain fel eu prif rôl, dylai eu prif ffocws fod ar fesurau rhagweithiol i gefnogi aelodau o'u Cyngor i gynnal safonau ymddygiad priodol a thrwy hynny osgoi torri'r Cod. Gwna Pwyllgorau Safonau hyn drwy amrywiaeth o ffyrdd, megis gweithio gydag arweinwyr grwpiau gwleidyddol, mynychu a monitro cyfarfodydd Cyngor a chyflwyno adroddiadau blynyddol i Gynghorau ar eu gweithgareddau a'r safonau ymddygiad o fewn yr awdurdod.

3.3.4 Mae Pwyllgor Safonau prif Gyngor hefyd yn arfer y swyddogaethau uchod o ran aelodau Cynghorau Tref a Chymuned yn ei ardal. Fodd bynnag, yn amodol ar ymgynghoriad â'r Cynghorau hynny yn ei ardal, gall is-bwyllgor gael ei sefydlu i gyflawni holl swyddogaethau Pwyllgor Safonau o ran Cynghorau Cymuned. Mae'n ofynnol i Bwyllgorau Safonau prif Gynghorau gynorthwyo aelodau ac aelodau cyfetholedig Cynghorau Cymuned yn eu hardal i ddilyn y Cod Ymddygiad, a threfnu i gyngor a hyfforddiant gael eu darparu. Er nad yw Cynghorwyr Cymuned yn gweithredu ar gyrff gwneud penderfyniadau megis Pwyllgorau Cynllunio, gelwir arnynt i wneud penderfyniadau ynghylch dyrannu cyllid o braesept y Cyngor a chynnig canllawiau, gan ddefnyddio gwybodaeth leol werthfawr, i'r Cyngor Sir ar effaith ceisiadau cynllunio. Rhaid sicrhau bod aelodau Cynghorau Cymuned yn llwyr ymwybodol o'r Cod Ymddygiad a'i oblygiadau o ran eu penderfyniadau ac a ddylent fod ynghlwm wrth wneud penderfyniad.

3.3.5 Pan gaiff achos ei atgyfeirio at Bwyllgor Safonau ei rôl yw penderfynu a yw aelod wedi torri'r Cod ac a ddylid gosod sancsiwn. Fel arfer cynhelir gwrandawiadau'n gyhoeddus oni fydd rhesymau dilys dros beidio â gwneud hynny er mwyn ennyn hyder y cyhoedd yn safonau bywyd cyhoeddus. Pan ddaw Pwyllgor Safonau i'r casgliad bod aelod neu aelod cyfetholedig wedi methu â chydymffurfio â Chod Ymddygiad y Cyngor perthnasol, gall bennu:

- nad oes angen cymryd unrhyw gamau o ran y methiant hwnnw
- y dylai'r aelod neu'r aelod cyfetholedig gael cerydd a hynny'n gyhoeddus,

neu

- dylai'r aelod neu'r aelod cyfetholedig gael ei wahardd neu ei wahardd dros dro rhag bod yn aelod o'r awdurdod hwnnw am gyfnod nad yw'n hwy na chwe mis neu os yw'n fyrrach, am weddill cyfnod mewn swydd yr aelod.

3.3.6 Gall aelod sydd wedi cael ei sancsiynu geisio caniatâd Llywydd Panel Dyfarnu Cymru i apelio yn erbyn penderfyniad Pwyllgor Safonau.

3.4 Mae gan **Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru** bwerau i ymchwilio i honiadau bod Cynghorwyr unigol yng Nghymru wedi methu â chydymffurfio â Chod Ymddygiad Aelodau eu Cyngor. Rhaid cyflwyno cwyn am fethu â chydymffurfio â'r Cod Ymddygiad yn uniongyrchol i'r Ombwdsmon, a fydd yn penderfynu a yw'n briodol ymchwilio i'r mater.

3.4.1 Os bydd yr Ombwdsmon o'r farn bod angen ymchwilio i gŵyn, yr Ombwdsmon fydd yn cynnal yr ymchwiliad fel arfer. Fodd bynnag, mae gan yr Ombwdsmon bwerau i atgyfeirio cwynion at Swyddog Monitro'r awdurdod lleol priodol er mwyn i'r Pwyllgor Safonau lleol gynnal ymchwiliad a dod i benderfyniad. Gall yr Ombwdsmon atgyfeirio adroddiad ar ganlyniad ymchwiliad gan ei swyddfa i'r Pwyllgor Safonau perthnasol neu, yn gyffredinol mewn achosion mwy difrifol, i Banel Dyfarnu Cymru.

3.4.2 Mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn ymchwilio i gwynion bod aelodau o awdurdodau perthnasol yng Nghymru wedi torri'r Cod. Wrth bennu a oes angen ymchwilio i gŵyn neu a ddylid parhau i ymchwilio i achos o dorri'r Cod, mae'r Ombwdsmon yn defnyddio prawf dau gam:

- y cam cyntaf yw nodi a oes tystiolaeth uniongyrchol o dorri'r Cod. Y lefel o brawf sydd ei hangen yw 'ar sail tebygolrwydd'
- os bodlonir y cam tystiolaethol cyntaf hwnnw, ar yr ail gam bydd yr Ombwdsmon yn ystyried a oes angen ymchwiliad neu atgyfeiriad i Bwyllgorau Safonau neu Banel Dyfarnu Cymru 'er budd y cyhoedd'. Ymhlith ffactorau budd y cyhoedd mae:
    - difrifoldeb y mater
    - a wnaeth yr aelod fynd ati'n fwriadol i elwa'n bersonol neu elwa rhywun arall ar draul y cyhoedd
    - a yw'r mater dan sylw yn golygu bod aelod wedi camddefnyddio'r ymddiriedaeth neu'r awdurdod a roddwyd iddo ac wedi niweidio rhywun
    - a gafodd y mater ei gymell gan unrhyw fath o wahaniaethu yn erbyn tarddiad ethnig neu genedlaethol y dioddefwr, neu ei rywedd, anabledd, oedran, crefydd neu gred, cyfeiriadedd rhywiol neu hunaniaeth rhywedd
    - a oes tystiolaeth o ymddygiad tebyg blaenorol gan yr aelod

- a oes angen cynnal ymchwiliad neu wneud atgyfeiriad at Bwyllgor Safonau neu Banel Dyfarnu Cymru er mwyn cynnal hyder y cyhoedd mewn aelodau etholedig yng Nghymru
- a yw ymchwiliad neu atgyfeiriad at Bwyllgor Safonau neu Banel Dyfarnu Cymru yn ymateb cymesur, hynny yw, a yw'n debygol y byddai'r mater yn arwain at sancsiynu'r aelod (mae'r Ombwdsmon yn ystyried canlyniadau achosion blaenorol a ystyriwyd gan Bwyllgorau Safonau ledled Cymru a Phanel Dyfarnu Cymru), ac a fyddai defnyddio adnoddau wrth gynnal ymchwiliad neu wrandawiad gan Bwyllgor Safonau neu Banel Dyfarnu Cymru yn cael ei ystyried yn ormodol o gymharu ag unrhyw sancsiwn tebygol.

3.4.3 Nid yw'r ffactorau hyn yn hollgynhwysfawr a bydd y pwysau sydd ynghlwm wrth bob un yn amrywio yn dibynnu ar ffeithiau a rhinweddau pob achos. Mae gan yr Ombwdsmon gryn ddisgresiwn o ran dechrau ymchwiliad neu barhau ag ymchwiliad. Mae wedi diwygio'r prawf dau gam a fabwysiadwyd gan ei ragflaenydd er mwyn darparu mwy o eglurder ynghylch sut y bydd fel arfer yn arfer ei ddisgresiwn ac er mwyn sicrhau elfen o gysondeb a sicrwydd yn y penderfyniadau a wna.

3.4.4 Pan fydd yr Ombwdsmon wedi ymchwilio i gŵyn gall atgyfeirio'r mater at Bwyllgor Safonau perthnasol neu Banel Dyfarnu Cymru i wneud penderfyniad. Bydd hyn yn dibynnu ar natur ac amgylchiadau unigol yr honiad. Wrth gyflwyno ei adroddiad, bydd yr Ombwdsmon yn myfyrio ar y dystiolaeth ac yn ei dadansoddi cyn dod i gasgliad ynghylch a yw'n debygol bod y Cod wedi'i dorri. Fodd bynnag, dim ond Pwyllgor Safonau neu Banel Dyfarnu Cymru sydd â'r awdurdod a'r cyfrifoldeb i wneud penderfyniad ynghylch achos o dorri'r Cod.

3.5 Proses Ddatrys Leol

Mae'r rhan fwyaf o brif gynghorau yng Nghymru wedi mabwysiadu gweithdrefnau datrys lleol er mwyn ymdrin â chwynion lefel isel a wneir gan aelod yn erbyn aelod arall. Mae'r trefniadau hyn yn effeithiol wrth ddatrys llawer o'r mathau hyn o gwynion, ac mae nifer o Gynghorau Cymuned sydd wedi mabwysiadu gweithdrefn debyg gan ddefnyddio'r weithdrefn Ddatrys Leol Enghreifftiol a ddatblygwyd i'w defnyddio ganddynt gan Un Llais Cymru. Fel rheol bydd y cwynion hyn yn ymwneud â methiannau honedig i ddangos parch at eraill ac ystyriaeth ohonynt fel sy'n ofynnol gan baragraff 4(b) o'r Cod Ymddygiad neu'r ddyletswydd i beidio â gwneud cwynion blinderus, maleisus neu wacsaw yn erbyn aelodau eraill o dan baragraff 6(1)(ch) o'r Cod. Er y gall aelod barhau i gwyno'n uniongyrchol i'r Ombwdsmon ynghylch cyd-aelod os yw'r mater dan sylw yn ymwneud â pharagraffau 4(b) a 6(1)(d), mae'n debygol o atgyfeirio'r mater yn ôl at Swyddog Monitro'r prif gyngor er mwyn iddo ei ystyried o dan y broses hon. Derbynnir yn gyffredinol mai'r ffordd fwyaf priodol o ddatrys y fath gwynion yw yn anffurfiol ac yn lleol er mwyn cyflymu'r broses gwyno a sicrhau bod adnoddau'r Ombwdsmon yn canolbwyntio ar ymchwilio i gwynion difrifol.

3.5.1 Nod datrysiadau lleol yw datrys materion ar gam cynnar er mwyn atal y sefyllfa rhag gwaethygu'n ddiangen a all niweidio cydberthnasau personol o fewn yr awdurdod ac enw da'r awdurdod. Gall y broses arwain at ymddiheuriad gan yr aelod dan sylw. Fodd bynnag, pan fydd aelod wedi torri protocol lleol ei awdurdod droeon, yna mae'r Ombwdsmon yn disgwyl i'r Swyddog Monitro atgyfeirio'r mater yn ôl ato, ac os bydd yn gweld patrwm o gwynion tebyg gan yr un aelodau, bydd yn ei ystyried yn fater difrifol ac yn penderfynu a yw adrodd y fath gwynion yn barhaus yn ymddygiad sydd, ynddo'i hun, yn gofyn am ymchwiliad fel achos posibl o dorri'r Cod.

3.6 Panel Dyfarnu Cymru

Mae Panel Dyfarnu Cymru yn dribiwnlys annibynnol a sefydlwyd o dan Ran III o Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 i benderfynu ar honiadau o dorri Cod Ymddygiad statudol awdurdod gan aelodau etholedig a chyfetholedig cynghorau cymuned, bwrdeistref sirol a sir yng Nghymru, yn ogystal ag awdurdodau tân a pharciau cenedlaethol yng Nghymru.

3.6.1 Mae gan Banel Dyfarnu Cymru ddwy swyddogaeth statudol mewn perthynas â thorri'r Cod Ymddygiad:

- ffurfio Tribiwnlysoedd Achos neu Achos Interim i ystyried atgyfeiriadau gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ar ôl iddo ymchwilio i honiadau bod aelod wedi methu â chydymffurfio â Chod Ymddygiad ei awdurdod;

- ystyried apeliadau gan aelodau yn erbyn penderfyniadau pwyllgorau safonau awdurdodau lleol eu bod wedi torri'r Cod Ymddygiad mewn Tribiwnlysoedd Apêl.

3.6.2 Caiff gweithdrefnau Panel Dyfarnu Cymru eu llywodraethu gan y ddeddfwriaeth ganlynol:

- Deddf Llywodraeth Leol 2000 (fel y'i diwygiwyd);
- Rheoliadau Dyfarniadau gan Dribiwnlysoedd Achos a Thribiwnlysoedd Achos Interim (Cymru) 2001 (fel y'u diwygiwyd);
- Rheoliadau Ymchwiliadau Llywodraeth Leol (Swyddogaethau Swyddogion Monitro a Phwyllgorau Safonau) (Cymru) 2001 (fel y'u diwygiwyd)).

3.6.3 Mae Panel Dyfarnu Cymru yn gweithredu yn unol â'i reoliadau gweithdrefnol a deddfwriaeth gysylltiedig arall. Mae'r rheoliadau yn sicrhau y caiff pob achos sy'n cael ei wrando gan y Panel ei drin yn deg, cyson, prydlon a chyfiawn. Mae'n sicrhau y bydd pawb sy'n dod gerbron Panel Dyfarnu Cymru yn deall yn glir y camau y mae'n rhaid iddynt eu cymryd fel bod modd i ffeithiau'r anghydfod a'r dadleuon perthnasol gael eu cyflwyno'n effeithiol i'r Panel. Mae hefyd yn sicrhau y bydd pawb sydd ynghlwm wrth achos yn deall dadleuon y naill a'r llall ac yn gallu ymateb iddynt.

3.6.4 Rhaid i unrhyw un sydd am ymateb i atgyfeiriad gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru neu wneud cais am ganiatâd i apelio i Banel Dyfarnu Cymru gwblhau'r ffurflen berthnasol a'i hanfon i'r Panel. Mae'r Panel yn ystod un o Wrandawiadau Panel Dyfarnu Cymru yn cynnwys cadeirydd sydd wedi ymgymhwyso yn y gyfraith a dau aelod lleyg. Gall aelodau sydd wedi ymgymhwyso yn y gyfraith hefyd eistedd fel aelod lleyg. Fel arfer cynhelir Gwrandawiadau'r Panel yn gyhoeddus ac yn agos at ardal yr awdurdod. Bydd Panel Dyfarnu Cymru yn cyhoeddi ei benderfyniadau ar ei wefan. Gellir apelio yn erbyn penderfyniadau Tribiwnlysoedd Achos ar sail gyfyngedig i'r Uchel Lys, ac mae'n rhaid cael caniatâd i apelio i'r Uchel Lys yn y lle cyntaf gan yr Uchel Lys.

3.6.5 Pan fydd yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yn atgyfeirio achos at Banel Dyfarnu Cymru, ei rôl yw penderfynu a yw aelod wedi torri'r Cod ac a ddylid gosod sancsiwn. Y pwerau sydd ar gael i'r Panel pan fydd yn penderfynu bod aelod neu aelod cyfetholedig wedi methu â chydymffurfio â'r Cod yw:

- anghymwyso'r ymatebydd rhag bod, neu rhag dod, yn aelod o'r awdurdod perthnasol dan sylw neu unrhyw awdurdod perthnasol arall am hyd at bum mlynedd
- gwahardd yr ymatebydd neu ei wahardd dros dro rhag bod yn aelod neu'n aelod cyfetholedig o'r awdurdod perthnasol dan sylw am hyd at 12 mis, neu
- beidio â chymryd unrhyw gamau o ran torri'r Cod. Mewn achosion o'r fath gall y Panel benderfynu ei bod yn briodol rhybuddio'r aelod o ran ei ymddygiad yn y dyfodol. Lle bydd rhybudd o'r fath wedi'i gofnodi, mae'n debygol o gael ei ystyried mewn unrhyw wrandawiad yn y dyfodol lle penderfynir bod yr aelod wedi methu â dilyn darpariaethau'r Cod unwaith eto.

3.6.6 Lle y bydd Pwyllgor Safonau neu'r Panel yn gwahardd neu'n gwahardd yn rhannol aelod neu aelod cyfetholedig, bydd yr aelod hwnnw yn dal i fod yn ddarostyngedig i'r Cod Ymddygiad, yn enwedig y darpariaethau a nodir ym mharagraffau 6(1)(a) (*'peidio ag ymddwyn mewn ffordd y gellid yn rhesymol ei hystyried yn un sy'n dwyn anfri ar eich swydd neu ar eich awdurdod'*) a pharagraff 7 (*'peidio â defnyddio eich safle fel aelod yn amhriodol'*).

3.7 Rôl **Swyddog Monitro** prif gyngor

Swyddog wedi'i gyflogi gan y Cyngor Sir neu Fwrdeistref Sirol yw'r Swyddog Monitro. Ymhlith llawer o bethau eraill mae'n cynghori ac yn cynorthwyo Cynghorwyr Sir. Gall Swyddogion Monitro gynnig peth hyfforddiant a chyngor i Gynghorwyr Cymuned yn eu hardal. Mae gan y Swyddog Monitro rôl sylweddol yn y broses ddatrys leol a amlinellwyd yn gynharach a bydd hefyd yn gweithio'n agos yn cynghori Pwyllgor Safonau'r Cyngor.

3.8 Rôl **Clerc** Cyngor Cymuned

Mae gan y Clerc rôl gymhleth ac mae'n cynghori Cynghorwyr Cymuned ar ddeddfwriaeth berthnasol, gan gynnwys materion yn ymwneud â'r Cod Ymddygiad a Rheolau Sefydlog y Cyngor. Bydd y Clerc yn gweithio'n agos gyda'r Cadeirydd i sicrhau bod gweithdrefnau priodol yn cael eu dilyn a bod yr holl wybodaeth angenrheidiol ar gael i Gynghorwyr fel y gallant wneud penderfyniadau ar sail gwybodaeth. Gall Clercod droi at Swyddog Monitro eu Cyngor Sir neu Fwrdeistref Sirol perthnasol am gyngor a chefnogaeth.

3.8.1 Caiff y Clerc ei gyflogi gan y Cyngor ac nid oes rhaid iddo ddilyn y Cod Ymddygiad. Materion personél fydd unrhyw faterion ynghylch perfformiad y Clerc a dylid mynd i'r afael â nhw gan ddefnyddio gweithdrefnau cyflogaeth priodol. Ni all Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ystyried cwynion ynghylch perfformiad y Clerc am mai mater i'r Cyngor fel cyflogwr y Clerc yw hyn.

3.9 **Cwynion i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru**

3.9.1 Yn 2019/20 derbyniodd yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus 231 o gwynion newydd ynghylch y Cod Ymddygiad - gostyngiad o 18% o gymharu â 2018/19:

	2019/20	2018/19
Cynghorau Tref a Chymuned	135	190
Cynghorau Sir a Bwrdeistref Sirol	96	91
Parciau Cenedlaethol	0	1
Cyfanswm	231	282

3.9.2 Roedd y gostyngiad hwn yn 2019/20 yn ymwneud bron yn gyfan gwbl â'r lleihad yn nifer y

cwynion gan neu yn erbyn aelodau o Gynghorau Cymuned. Roedd hyn yn galonogol i'r Ombwdsmon ac yn ei Adroddiad Blynyddol ar gyfer 2019/20 awgrymodd y gallai safonau ymddygiad aelodau'r cyrff hyn fod yn gwella a/neu fod problemau'n cael eu datrys yn lleol a da o beth yw hynny. Serch hynny, mae'n dal i dderbyn cwynion am nifer bach o Gynghorau Cymuned yr ymddengys eu bod yn go wacsaw neu'n cael eu cymell gan elyniaeth wleidyddol neu bersonoliaethau croes, yn hytrach na bod yn faterion sydd wir yn berthnasol i God Ymddygiad. Pan siaradais ag ef rhoddodd enghraifft o hyn drwy gyfeirio at un gŵyn a dderbyniodd am aelod o Gyngor Cymuned a oedd yn clicio ei feiro mewn ffordd ymosodol tuag at aelod arall. Roedd 18% o'r cwynion am Gynghorau Cymuned a dderbyniwyd ond yn ymwneud ag aelodau un corff yn unig ac roeddent, i bob diben, yn gwynion 'talu'r pwyth yn ôl'. Lle y bo'n briodol, mae'r Ombwdsmon wedi cynghori aelodau bod gwneud cwynion wacsaw a/neu flinderus yn torri'r Cod Ymddygiad ynddo'i hun.

3.9.3 Yn 2019/20 roedd 135 o'r 231 o gwynion a ystyriwyd gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn ymwneud â Chynghorwyr Cymuned, a oedd 18% yn llai o'r 190 o gwynion ynghylch Cynghorwyr Cymuned a ystyriwyd gan yr Ombwdsmon yn 2018/19. Fodd bynnag, er bod yr Ombwdsmon wedi gobeithio bod hyn yn arwydd bod safonau ymddygiad Cynghorau Cymuned yn arbennig yn gwella, ac er nad yw Adroddiad Blynyddol yr Ombwdsmon ar gyfer 2020/21 wedi'i gyhoeddi eto, pan siaradais ag ef rhoddodd wybod ymlaen llaw fod nifer y cwynion a dderbyniodd yn 2020/21 wedi cynyddu 47%. Hefyd dywedodd mai'r arwyddion cynnar yw y bydd cynnydd sylweddol pellach yn y flwyddyn gyfredol (2021/22). Mynegodd bryder bod ei sefydliad yn treulio gormod o amser yn mynd drwy gwynion – dros 400 yn 2020/21 – nad yw'r mwyafrif llethol ohonynt yn werth ymchwilio iddynt. Ym marn yr Ombwdsmon, rhoi hyfforddiant gorfodol i'r holl Gynghorwyr a gwneud mwy o ddefnydd o brosesau datrys lleol ar gyfer llawer o'r cwynion lefel isel hyn yw'r ffordd o sicrhau bod ei waith yn effeithlon, ag iddo bwyslais penodol, a byddai ymestyn ei bŵer i atgyfeirio cwynion yn ôl at ddatrysiad lleol yn newid buddiol i'r fframwaith presennol.

3.9.4 Fel mewn blynyddoedd blaenorol, roedd y rhan fwyaf o'r cwynion Cod Ymddygiad a dderbyniwyd yn 2019/20 yn ymwneud â materion *'hyrwyddo cydraddoldeb a pharch'* (49%) a *'datgelu a chofrestru budd'* (17%). Mynegodd yr Ombwdsmon bryder bod y themâu hyn yn parhau i ddominyddu ac y bu cynnydd o flwyddyn i flwyddyn o ran nifer y cwynion lle yr honnir bwlio, yn enwedig gan Glercod neu gyflogeion/contractwyr prif gynghorau/Cynghorau Sir a Bwrdeistref Sirol neu Gynghorau Cymuned. Yn ei farn ef gallai aelodau gael budd o hyfforddiant neu hyfforddiant gloywi ar y pynciau hyn, er mai ei argraff o ymchwiliadau yw nad yw llawer o aelodau Cynghorau Cymuned yn achub ar gyfleoedd yn aml i dderbyn hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad.

3.9.5 Barn yr Ombwdsmon, a ategwyd gan bawb y cyfarfûm â nhw yn ystod fy adolygiad, yw bod hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad yn hanfodol er mwyn bod yn 'Gynghorydd da', ac y dylai'r aelodau gwblhau'r hyfforddiant hwn cyn gynted ag y byddant yn dod yn aelod etholedig/cyfetholedig ac y dylid darparu hyfforddiant gloywi rheolaidd ar ddarpariaethau a gofynion y Cod Ymddygiad. Ar hyn o bryd nid oes rhwymedigaeth statudol ar aelodau Cynghorau Cymuned i gwblhau hyfforddiant o'r fath er ei bod yn ofynnol iddynt gydymffurfio â'r Cod.

3.9.6 Yn 2019/20, cafodd 202 neu tua 80% o'r holl gwynion Cod Ymddygiad eu cau ar ôl eu hasesu yn erbyn prawf cam dau yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus neu ar ôl i gŵyn gael ei thynnu'n ôl ar y cam asesu. Mae'r gyfran hon ond ychydig yn uwch na'r flwyddyn flaenorol (83%). Roedd y cwynion sy'n weddill yr ymchwiliwyd iddynt yn cynrychioli'r cwynion mwyaf difrifol a dderbyniwyd.

3.9.7 Yn ystod ymchwiliad yr Ombwdsmon, caiff y dystiolaeth a gesglir ei hadolygu er mwyn asesu a yw'n dal i fod o fudd i'r cyhoedd barhau â'r ymchwiliad. Os ymddengys nad yw ymchwilio i fater o fudd i'r cyhoedd mwyach, bydd yr Ombwdsmon yn penderfynu rhoi'r gorau i ymchwilio iddo. Weithiau ni fydd yr ymchwiliad yn canfod unrhyw dystiolaeth o dorri'r Cod. Yn olaf, pan ddaw ymchwiliad i ben, gall yr Ombwdsmon benderfynu nad oes angen cymryd unrhyw gamau o ran y materion dan sylw. Dyma fydd yn digwydd yn aml os bydd yr aelod wedi cydnabod y gall yr ymddygiad awgrymu torri'r Cod a'i fod wedi edifarhau neu wedi cymryd camau cywirol neu adferol i leihau ei effaith ar yr unigolyn, y cyhoedd neu'r awdurdod dan sylw. Gwnaeth yr Ombwdsmon un neu'r llall o'r penderfyniadau uchod hyn mewn 85% o'r ymchwiliadau Cod Ymddygiad yn 2019/20.

3.9.8 Mewn achosion lle na ellir eu datrys fel hyn neu sy'n dangos bod y Cod wedi'i dorri'n ddifrifol, mae angen i'r Ombwdsmon atgyfeirio'r achos at Bwyllgor Safonau lleol perthnasol neu Banel Dyfarnu Cymru i'w ystyried. Yn 2019/20 gwnaed 5 atgyfeiriad, 2% o'r holl gwynion Cod Ymddygiad a gaewyd, o gymharu ag 8 neu 3% yn 2018/19. Yn 2019/20, yr atgyfeiriadau hyn oedd:

- 4 atgyfeiriad at Bwyllgorau Safonau
- 1 atgyfeiriad at Banel Dyfarnu Cymru

3.9.9 Bydd Panel Dyfarnu Cymru neu'r Pwyllgor Safonau lleol perthnasol yn ystyried y dystiolaeth, ynghyd ag unrhyw amddiffyniad a roddir gan yr aelod dan sylw. Yna bydd yn penderfynu a gafodd y Cod ei dorri ac os felly, pa gosb, os o gwbl, y dylid ei rhoi.

3.9.10 Roedd y 4 atgyfeiriad at Bwyllgorau Safonau yn 2019/20 yn ymwneud ag ymddygiad a ystyriwyd yn amharchus, a allai gael ei ystyried yn fwlio a/neu ymddygiad a oedd yn dwyn anfri. Roedd un o'r achosion a gafodd ei atgyfeirio yn ymwneud ag ymddygiad a oedd yn dangos bwlio tuag at un o gyflogeion contractwr yr awdurdod. Pan gafodd Adroddiad Blynyddol 2019/20 ei gyhoeddi, roedd Panel Dyfarnu Cymru yn ystyried apêl ynghylch sancsiwn yn unig yn yr achos hwnnw. Roedd dau atgyfeiriad yn ymwneud ag ymddygiad a oedd yn awgrymu bod yr aelodau wedi defnyddio eu safle'n amhriodol i greu mantais neu osgoi anfantais iddynt eu hunain neu i eraill. Pan gafodd Adroddiad Blynyddol 2019/20 ei gyhoeddi, roedd penderfyniad ynghylch y ddau atgyfeiriad hyn yn yr arfaeth.

3.9.11 Roedd yr atgyfeiriad at Banel Dyfarnu Cymru yn ymwneud ag ymddygiad aelod yn ei fywyd preifat ac ystyriodd a allai'r ymddygiad dan sylw effeithio ar ei awdurdod a dwyn anfri arno. Hefyd roedd yn ymwneud â ph'un a oedd yr aelod hwnnw wedi defnyddio ei safle'n amhriodol i roi mantais i rywun arall ai peidio. Yn achos yr atgyfeiriad hwn, penderfynodd y Panel fod y Cod wedi cael ei dorri mewn ffyrdd difrifol. O ganlyniad, cafodd yr aelod ei wahardd o'i swydd am 3 mis.

3.9.12 Rhwng 2016/17 a 2018/19, gwnaeth Panel Dyfarnu Cymru a Phwyllgorau Safonau gadarnhau a chanfod achosion o dorri'r Cod mewn 88% o'r atgyfeiriadau gan yr Ombwdsmon. Yn 2019/20 gwnaeth Pwyllgorau Safonau a Phanel Dyfarnu Cymru hefyd benderfynu ar 5 achos a atgyfeiriwyd gan yr Ombwdsmon. Yn yr holl achosion hyn, gwnaeth y Pwyllgorau Safonau a'r Panel ganfod achosion difrifol o dorri'r Cod. Ymhlith y rhain roedd enghreifftiau difrifol o ymddygiad amharchus ac amhriodol a oedd yn dwyn anfri ar ran aelodau tuag at aelodau eraill a'r cyhoedd. Mewn un achos, roedd yr aelod wedi torri'r Cod drwy geisio amharu ar ymchwiliad yr Ombwdsmon i gŵyn yn ei erbyn a niweidio'r ymchwiliad hwnnw. Ym mhob achos, cafodd yr aelodau, neu gyn-aelod, dan sylw eu gwahardd am gyfnod o 4 mis.

3.9.13 Fel sy'n glir o'r ystadegau uchod hyn, mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ond yn gwneud atgyfeiriadau at Bwyllgor Safonau neu Banel Dyfarnu Cymru mewn nifer bach iawn o achosion yn unig, ac nid yw'n credu bod yr atgyfeiriadau yn dynodi dirywiad ehangach yn ymddygiad aelodau mewn llywodraeth leol yng Nghymru. Serch hynny, mae canlyniadau'r atgyfeiriadau hyn yn dangos pwysigrwydd safonau ymddygiad mewn bywyd cyhoeddus ac yn rhoi darparu arwydd defnyddiol i aelodau pob awdurdod o'r ffordd y disgwylir iddynt ymddwyn. Hyd yn oed pan na fydd yr Ombwdsmon yn atgyfeirio achos, defnyddir yr ymchwiliad fel cyfle i hyrwyddo arferion da, a chaiff yr aelodau yr ymchwilir iddynt eu hatgoffa o'u rhwymedigaethau o dan y Cod a, lle y bo'n berthnasol, cynigir hyfforddiant neu ymgysylltu pellach â'r awdurdod er mwyn atal achosion pellach posibl. Hefyd, weithiau, tynnir sylw aelodau at y ffaith y gellid ystyried y mater yn achos unrhyw gwynion tebyg yn y dyfodol. Yn ei adroddiad mae'r Ombwdsmon yn glir ei bod yn bwysig defnyddio ffyrdd arloesol ac ymarferol o ddatrys materion er mwyn sicrhau canlyniad mwy prydlon i bawb dan sylw.

4 Fy nghanfyddiadau

4.1 Yn ystod fy adolygiad rwyf wedi cyfarfod â'r rhan fwyaf o'r unigolion a'r sefydliadau hynny sydd ynghlwm wrth roi'r fframwaith safonau moesegol ar waith yng Nghymru. Y consensws cyffredinol yw bod y fframwaith presennol yn 'addas at y diben' ac yn gweithio'n dda yn ymarferol, a chynigiodd nifer mawr o'r rhai yr ymgynghorais â nhw nad oes angen trwsio rhywbeth nad yw wedi torri. Dywedodd llawer o'r ymatebwyr fod y fframwaith safonau moesegol sy'n gymwys yng Nghymru yn llawer gwell na'r un a ddefnyddir o fewn llywodraeth leol yn Lloegr ar hyn o bryd yn rhannol oherwydd, yn wahanol i Loegr, mae'r Cod Ymddygiad yn gymwys pan fydd Cynghorydd yn gweithredu yn ei rinwedd swyddogol a phan fydd Cynghorydd yn ymddwyn mewn ffordd y gellid ei ystyried yn dwyn anfri ar ei swydd neu ei awdurdod, ac yn rhannol am fod rhannu rolau a chyfrifoldebau fel y'i disgrifiwyd yn gynharach yn fframwaith Cymru yn rhoi lefel o annibyniaeth wirioneddol o ran y ffordd yr asesir cwynion ac yr ymchwilir iddynt. Fodd bynnag, mae hefyd yn glir, gyda rhai mân addasiadau a diwygiadau i'r fframwaith presennol, y gallai hyn arwain at lai o gwynion lefel isel a bod llai o angen o lawer i gynnal ymchwiliadau ffurfiol sy'n ofynnol i honiadau o dorri'r Cod Ymddygiad, ac y gallai'r safonau moesegol sydd eisoes yn uchel o fewn llywodraeth leol yng Nghymru gael eu gwella ymhellach.

4.2 Y Cod Ymddygiad Enghreifftiol

4.2.1 Mae Codau Ymddygiad clir, perthnasol a chymesur yn ganolog i gynnal safonau moesegol mewn bywyd cyhoeddus. Cafodd Codau Ymddygiad eu nodi gan y Pwyllgor ar Safonau mewn Bywyd Cyhoeddus yn ei adroddiad cyntaf yn 1995 fel un o elfennau hanfodol hyrwyddo a chynnal safonau moesegol mewn bywyd cyhoeddus, ar adeg pan nad oedd gan lawer o sefydliadau yn y sector cyhoeddus nhw. Mae Codau Ymddygiad yn chwarae rhan bwysig yn y gwaith o gynnal safonau moesegol mewn sefydliad. Nid ydynt yn ddewis amgen i werthoedd nac egwyddorion, ond maent yn dangos yn glir sut y dylai'r gwerthoedd a'r egwyddorion hynny gael eu rhoi ar waith. Maent yn golygu y gellir dwyn pobl i gyfrif am eu gweithredoedd drwy nodi disgwyliadau clir ynghylch y ffordd y dylent ymddwyn.

4.2.2 Cafodd y pŵer i gyhoeddi Cod Ymddygiad ei drosglwyddo i Weinidogion Cymru gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac yn 2008 (fel y'i diwygiwyd ar 1 Ebrill 2016), cyhoeddodd Gweinidogion Cymru y Cod Ymddygiad Enghreifftiol presennol y mae'n ofynnol i'r holl awdurdodau perthnasol ei fabwysiadu. Yng Nghymru, yn wahanol i Loegr, mae'r Cod Ymddygiad yn gymwys pan fydd Cynghorydd yn gweithredu yn ei rinwedd swyddogol (gan gynnwys os yw'n honni ei fod yn gweithredu neu'n rhoi'r argraff ei fod yn gweithredu yn y rhinwedd hwnnw), a phan fydd Cynghorydd yn ymddwyn mewn ffordd *'y gellid yn rhesymol ei hystyried yn un sy'n dwyn anfri ar [ei] swydd neu ar [ei] awdurdod'*. Mae hyn yn cynnwys unrhyw bryd y bydd Cynghorydd yn ceisio defnyddio ei safle i ennill mantais (neu osgoi anfantais) iddo'i hun neu i eraill, neu'n camddefnyddio adnoddau ei awdurdod lleol. Fel y nodwyd yn gynharach, mae Ombwdsmon Gwasanaethau

Cyhoeddus Cymru hefyd wedi cyhoeddi canllawiau ar ddilyn y Cod Ymddygiad wrth ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol.

4.2.3 Fel rhan o'r adolygiad hwn roedd yn ofynnol imi gynnal archwiliad o'r Codau Ymddygiad a fabwysiadwyd gan yr holl awdurdodau perthnasol yng Nghymru yn erbyn y Cod Enghreifftiol er mwyn nodi unrhyw amrywiadau lleol ac ystyried a yw'r deg 'egwyddor' ymddygiad yn dal i fod yn berthnasol ac a oes angen i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiweddaru. Byddai hyn yn cynnwys nodi meysydd lle y gellid/dylid gwneud gwelliannau. Gwnaeth Swyddogion Monitro'r holl brif gynghorau, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol, ac Awdurdodau Tân ac Achub ymateb i'm cais am wybodaeth am y Cod Ymddygiad a oedd wedi'i fabwysiadu gan eu Hawdurdod heblaw am un (Cyngor Sir), a'r ymateb oedd bod y Cod Ymddygiad Enghreifftiol wedi cael ei fabwysiadu heb fawr ddim amrywiadau nac ychwanegiadau. Fodd bynnag, mae nifer o awdurdodau lleol (dros hanner) wedi mabwysiadu gweithdrefn neu brotocol datrys lleol sy'n ategu'r Cod Enghreifftiol, ac mae gan dros hanner yr awdurdodau lleol ofyniad hyfforddiant hefyd, unwaith eto nid fel rhan o'r Cod ei hun ond yn ychwanegol ato. Mewn awdurdodau eraill mae hyn yn ddisgwyliad yn hytrach na bod yn orfodol.

4.2.4 Mae paragraff 17 o'r Cod Enghreifftiol yn ei gwneud yn ofynnol i aelodau, o fewn 28 o ddiwrnodau ar ôl cael unrhyw rodd, lletygarwch, buddiant materol neu fantais faterol, sy'n fwy na gwerth a bennir mewn penderfyniad gan eu hawdurdod, ddarparu hysbysiad ysgrifenedig ar gyfer swyddog monitro'r awdurdod, neu mewn perthynas â Chyngor Cymuned, swyddog priodol yr awdurdod yn nodi bodolaeth a natur y rhodd honno, y lletygarwch hwnnw, y buddiant materol hwnnw neu'r fantais faterol honno. Nid yw'r Cod yn nodi unrhyw drothwy ar gyfer datganiadau o'r fath ond mae nifer o awdurdodau wedi pennu trothwy y mae'n rhaid cael datganiad y tu hwnt iddo. Mae hyn yn amrywio o £21 i £100 ac mae cytundeb y dylai'r trothwy gael ei nodi yn y Cod er mwyn sicrhau cysondeb ledled Cymru.

4.2.5 Roedd hefyd yn ofynnol imi ystyried opsiynau i sicrhau bod gofynion darpariaethau'r Gofrestr Buddiannau yng Ngorchymyn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn unol â pholisi Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 i atal cyfeiriadau Cynghorwyr rhag cael eu cyhoeddi. Fel yr wyf yn ei ddeall, cafodd y gyfraith ynghylch cyhoeddi cyfeiriadau cartref Cynghorwyr ei newid yn Neddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 felly ni fydd Cynghorau yn gwneud hyn mwyach o fis Mai 2022. Mae hyn er mwyn sicrhau diogelwch a phreifatrwydd aelodau, ac yn adlewyrchu'r ffaith bod negeseuon e-bost a galwadau ffôn yn ffordd fwy defnyddiol o gysylltu ag aelodau. Fodd bynnag, mae'r Rheoliadau a gyhoeddwyd o dan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 yn dal i'w gwneud yn ofynnol i aelodau gynnwys eu cyfeiriad cartref yng Nghofrestr Buddiannau'r Cyngor felly nid yw'r ddeddfwriaeth yn gytûn. Cytunir na ddylai'r Cod Ymddygiad ei gwneud yn ofynnol i Gynghorwyr ddatgelu eu cyfeiriad cartref, ac y dylai Paragraff 10.2(vi) o'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiwygio fel a ganlyn:

> *'unrhyw dir (heblaw am eich prif breswylfa) y mae gennych fuddiant llesiannol ynddo ac sydd yn ardal eich awdurdod'*

4.2.6 Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus wedi codi mater yn ymwneud â'r diffiniad

o *'person'*, sy'n derm a ddefnyddir yn aml yn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol. Ni chaiff *'person'* ei ddiffinio yn Neddf Llywodraeth Leol 2000 nac yn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol felly mae'r Ombwdsmon wedi gorfod dibynnu ar y diffiniad yn Neddf Dehongli 1978 sef '*a body of persons corporate or unincorporate'*. Mae'r Ombwdsmon wedi cael ei herio pan mae wedi ceisio defnyddio ei bwerau i gael gwybodaeth gan gwmni neu elusen ac mae'n rhaid iddo fygwth a/neu ddefnyddio pwerau i ddwyn yn ffurfiol achos troseddol a/neu achos dirmyg o dan ddeddfwriaeth bresennol am fethu â chydweithredu â'r ymchwiliad gan yr Ombwdsmon. Felly byddai'n fuddiol cael diffiniad clir o ystyr *'person'* ar wyneb y ddeddfwriaeth neu yn y Cod Enghreifftiol.

4.2.7 Mae paragraff 4a o'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn ei gwneud yn ofynnol i aelod:

> *'cyflawni eich dyletswyddau a'ch cyfrifoldebau gan roi sylw dyladwy i'r egwyddor y dylai fod cyfle cyfartal i bawb, waeth beth fo'u rhyw, eu hil, eu hanabledd, eu cyfeiriadedd rhywiol, eu hoed neu eu crefydd'*

Mae pryder nad yw'r ddarpariaeth hon yn cynnwys yr holl nodweddion gwarchodedig, ac ym marn yr ymgyngoreion, er na fu unrhyw broblemau eto yn sgil natur gul y ddarpariaeth hon, dylai gael ei hymestyn i gynnwys pob un o'r naw nodwedd warchodedig o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010 – hil, crefydd neu gred, oedran, anabledd, rhyw (rhywedd), cyfeiriadedd rhywiol, ailbennu rhywedd, priodas a phartneriaeth sifil, beichiogrwydd a mamolaeth.

4.2.8 Mae'n amlwg bod potensial i dorri'r Cod Ymddygiad yn sgil defnydd helaeth a chynyddol aelodau etholedig o amrywiaeth o gyfryngau cymdeithasol. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi llunio canllawiau defnyddiol ar y cyfryngau cymdeithasol, sef *'Cyfryngau Cymdeithasol: Canllaw i Gynghorwyr'*. Mae'r canllawiau yn rhoi cyngor ar sut i ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol, y problemau posibl a sut i'w hosgoi. Mae'n atgoffa aelodau pryd bynnag y caiff rhywbeth ei roi ar y cyfryngau cymdeithasol ei fod yn cael ei gyhoeddi, ac i bob diben yn ddarllediad cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Cod Ymddygiad a deddfau amrywiol. Mae canllawiau CLlLC yn atgoffa aelodau bod y Cod Ymddygiad yn gymwys i aelodau pryd bynnag y byddant yn *'Cyflawni busnes eich awdurdod, yn gweithredu, yn honni eich bod yn gweithredu neu'n rhoi'r argraff eich bod yn gweithredu yn eich rôl swyddogol fel aelod o'r awdurdod neu'i gynrychiolydd'*, ac mae'r Cod yn gymwys os bydd aelod yn ymddwyn '*mewn modd a allai yn rhesymol gael ei ystyried fel ymddygiad sy'n dwyn anfri ar eich swydd neu'ch awdurdod'*. Os gellir adnabod aelod fel Cynghorydd wrth ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol, naill ai drwy enw'r cyfrif neu sut y caiff ei ddisgrifio neu'r hyn a ddywed a sut y dywedir ef, bydd gofynion y Cod Ymddygiad yn gymwys. Os bydd aelod yn dweud rhywbeth a allai gael ei ystyried yn rhywbeth sy'n dwyn anfri ar ei swydd neu ei awdurdod, bydd y Cod yn gymwys hyd yn oed os nad yw'r aelod i'w weld yn gweithredu mewn rhinwedd swyddogol nac yn adnabod ei hun fel aelod. Mae canllawiau'r Ombwdsmon yn nodi:

> *'Gall beirniadu'ch awdurdod mewn modd annheg neu anghywir mewn arena gyhoeddus gael ei ystyried yn ddwyn anfri ar eich awdurdod'*, ac yn yr un ffordd ag

y mae'n ofynnol ichi ymddwyn yng nghyfarfodydd y Cyngor neu yn eich cymunedau dylech:

- ddangos parch tuag at eraill – peidiwch â defnyddio'r cyfryngau cymdeithasol i fod yn anfoesgar neu'n amharchus

- peidiwch â datgelu gwybodaeth gyfrinachol am bobl na'r Cyngor

- peidiwch â bwlio na dychryn pobl eraill – gallai ailadrodd sylwadau negyddol am unigolion, neu wrth unigolion, dro ar ôl tro gael ei ddehongli fel bwlio neu ddychryn

- peidiwch â cheisio sicrhau budd i chi neu anfantais i eraill

- cadwch at y deddfau cydraddoldeb – peidiwch â chyhoeddi unrhyw beth y gellid ei ystyried yn hiliol, yn rhywiaethol, yn oedraniaethol, yn homoffobaidd, yn wrth-ffydd neu'n sarhaus i unrhyw grŵp sydd â nodweddion a ddiogelir a ddiffinnir yn Neddf Cydraddoldeb 2010. Hyd yn oed fel jôc neu â'ch "tafod yn eich boch"

Dylai'r canllawiau defnyddiol hyn gan CLlLC ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gael eu ffurfioli drwy ddiwygiadau priodol i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol.

4.2.9 Euogfarnau troseddol

Mae 6(1)(b) o'r Cod Ymddygiad yn rhwymo aelodau etholedig i adrodd ar ymddygiad troseddol pobl eraill ond nid eu hymddygiad troseddol eu hunain. Dywed:

> *(Rhaid i chi) 'adrodd, p'un ai drwy weithdrefn adrodd gyfrinachol eich awdurdod neu'n uniongyrchol i'r awdurdod priodol, ar unrhyw ymddygiad gan aelod arall neu gan unrhyw un sy'n gweithio i'ch awdurdod neu ar ei ran ac y mae'n rhesymol i chi fod o'r farn ei fod yn golygu neu'n debygol o olygu ymddygiad troseddol (nad yw at ddibenion y paragraff hwn yn cynnwys tramgwyddau neu ymddygiad y gellir ei gosbi drwy gosb benodedig)'*

Yn ymarferol, mae'r rhan fwyaf o aelodau wedi hunan-adrodd achosion posibl o dorri'r Cod o ganlyniad i ymddygiad troseddol i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Fodd bynnag, bu achosion lle nad yw hyn wedi digwydd nes i wiriadau DBS y Swyddog Monitro nodi euogfarnau neu fod y mater wedi cael sylw yn y wasg. Dylai'r Cod Ymddygiad gael ei ddiwygio'n briodol fel bod yr aelod yn gorfod adrodd ar ei ymddygiad troseddol ei hun.

4.3 **Hyfforddiant i Gynghorwyr**

4.3.1 Yn ddieithriad, dywedodd pob unigolyn neu gynrychiolydd sefydliadol y cyfarfûm ag ef wrth gynnal yr adolygiad hwn y dylai hyfforddiant gorfodol ar gyfer pob Cynghorydd ar

ofynion y Cod Ymddygiad a fabwysiadwyd gan ei awdurdod fod yn orfodol, ac y dylai'r hyfforddiant cychwynnol hwn gael ei 'fireinio'n' rheolaidd. Y ffordd symlaf o sicrhau bod pawb yn cael hyfforddiant gorfodol fyddai cynnwys ymrwymiad i gwblhau'r hyfforddiant angenrheidiol yn y Datganiad Derbyn Swydd y mae'n ofynnol i bob aelod etholedig yng Nghymru ei lofnodi o dan Orchymyn Etholiadau Lleol (Datganiad Derbyn Swydd) (Cymru) 2004 cyn y gall ddod yn Gynghorydd, yn yr un ffordd ag y mae'n ofynnol iddo ddilyn Cod Ymddygiad ei awdurdod ar hyn o bryd. Gall fod angen deddfwriaeth i ddiwygio Gorchymyn 2004 yn briodol. Fel y dangoswyd wrth archwilio'r Codau Ymddygiad a fabwysiadwyd gan yr holl awdurdodau perthnasol, mae hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad eisoes yn ofynnol i fwy na hanner y prif gynghorau felly ni fyddai hyn yn ddatblygiad dadleuol i aelodau prif gynghorau. Fodd bynnag, er ei bod yn ofynnol i holl aelodau Cynghorau Cymuned, o dan Orchymyn 2004, fod yn rhwym wrth y Cod Ymddygiad gall gael ei ystyried yn ddadleuol iddynt orfod hefyd ymrwymo i hyfforddiant heb rybudd priodol felly gellid hysbysu pawb sy'n ystyried sefyll etholiad am hyn. Neu, gall fod yn haws diwygio'r Cod Ymddygiad i'w gwneud yn ofynnol i'r rhai sy'n ddarostyngedig i'r Cod gael hyfforddiant priodol ar y Cod.

4.3.2 Os caiff hyfforddiant cychwynnol a gloywi ar y Cod ei wneud yn orfodol bydd angen ystyried sut y gellir darparu'r hyfforddiant hwnnw. Ar hyn o bryd mae llawer o Swyddogion Monitro yn darparu hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad, nid yn unig i'w haelodau eu hunain, ond hefyd i aelodau Cynghorau Cymuned yn yr ardal. Mae rhai o'r Cynghorau Cymuned mwy o faint yn trefnu'r hyfforddiant eu hunain, yn aml gan ddefnyddio'r deunyddiau hyfforddi a ddatblygwyd gan Un Llais Cymru ar y Cod Ymddygiad a materion llywodraethu ehangach. Weithiau bydd Un Llais Cymru yn darparu'r hyfforddiant yn uniongyrchol ond mae i hyn oblygiadau o ran adnoddau, yn enwedig i'r Cynghorau Cymuned llai o faint.

4.4 Pwyllgorau Safonau a Chadeiryddion Annibynnol

4.4.1 Cyfarfûm â nifer o Gadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau a hefyd bûm mewn cyfarfod o Fforwm Cadeiryddion Pwyllgorau Safonau Gogledd Cymru yn ystod yr adolygiad hwn. Cefais fy nharo gan yr amrywiol ffyrdd y mae Pwyllgorau Safonau yng Nghymru yn gweld eu cylch gwaith a'r rôl a chwaraeir gan Gadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau. Ar un pegwn ymddengys fod Pwyllgorau Safonau a'u Cadeiryddion Annibynnol wedi cael neu wedi mabwysiadu rôl gyfyngedig iawn, gan gwrdd yn anaml a dim ond yn weithredol pan fo Gwrandawiad ynghylch achos a atgyfeiriwyd gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru. Ar y pegwn arall mae rhai Pwyllgorau Safonau a Chadeiryddion sy'n ystyried bod eu cylch gwaith yn llawer ehangach na hyn, a'u bod yn arwain y gwaith o ddatblygu a chynnal y fframwaith safonau moesegol yn yr awdurdod lleol hwnnw. Yn arbennig mae'r Pwyllgorau Safonau a'r Cadeiryddion hyn, ynghyd â'r Swyddog Monitro, yn gweithredu fel y brif ffynhonnell o gyngor, cefnogaeth a chanllawiau i'r Cynghorau Cymuned yn eu hardal. Mewn nifer o awdurdodau bydd Aelodau Annibynnol y Pwyllgor yn mynychu cyfarfodydd, nid yn unig ar gyfer eu Cyngor eu hunain ond hefyd gyfarfodydd y Cynghorau Cymuned yn eu hardal, gan gofnodi eu hasesiad o'r cyfarfod yn gyffredinol ac ymddygiad aelodau'n benodol, a bwydo'r asesiad hwn yn ôl i Glerc a Chadeirydd y Cyngor Cymuned. Maent yn barod i ymyrryd os bydd

angen er mwyn cynorthwyo'r Cyngor a'i Glerc i ymdrin ag ymddygiad heriol ac amhriodol gan aelodau o'r Cyngor hwnnw ac, mewn un achos, mae'r Cadeirydd Annibynnol yn monitro'r sefyllfa mewn Cynghorau Cymuned arbennig o broblematig yn ei ardal ac yn ymyrryd i 'blismona' ymddygiad yr aelodau dan sylw.

4.4.2 Mae angen gweithredu mewn modd cyson a sicrhau bod cylch gwaith y Pwyllgor Safonau yn debyg at ei gilydd ledled Cymru, gan dderbyn nad oes un ateb i bawb a bod angen i'r Pwyllgor Safonau lleol adlewyrchu natur benodol y sefyllfa leol ar gyfer y prif awdurdod dan sylw. Dylai Cadeirydd y Pwyllgor Safonau chwarae rôl arwain, ynghyd â'r Prif Weithredwr, y Swyddog Monitro ac Arweinwyr grwpiau gwleidyddol wrth hyrwyddo safonau ymddygiad uchel ym mhob rhan o'r Cyngor.

4.4.3 Wrth wraidd Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 mae egwyddorion democratiaeth, amrywiaeth, tryloywder ac atebolrwydd i ddinasyddion Cymru. Mae'r Ddeddf yn cynnwys nifer o ddarpariaethau sy'n hanfodol er mwyn sicrhau bod cymunedau a Chynghorau lleol yn fwy tryloyw ac agored, yn ogystal â mesurau i drechu bwlio ac aflonyddu ymhlith aelodau etholedig a staff Cynghorau. Mae'r darpariaethau hyn yn cynnwys:

- dyletswydd newydd ar arweinwyr grwpiau gwleidyddol mewn prif gynghorau i gymryd camau rhesymol i hybu a chynnal safonau ymddygiad uchel gan aelodau eu grŵp

- ei gwneud yn ofynnol i'r arweinydd/arweinwyr grŵp gydweithredu â Phwyllgor Safonau'r Cyngor wrth arfer ei swyddogaethau i hybu a chynnal safonau ymddygiad uchel ar draws y Cyngor

- swyddogaethau newydd i Bwyllgorau Safonau sicrhau y gall arweinwyr grŵp gael gafael ar gyngor a hyfforddiant i gefnogi eu dyletswyddau newydd a monitro cydymffurfiaeth arweinwyr grŵp â'r dyletswyddau hynny

- ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgorau Safonau lunio adroddiad blynyddol i'r awdurdod ar gyflawni ei swyddogaethau, ei asesiad o safonau ymddygiad o fewn yr awdurdod ac unrhyw argymhellion ar gyfer gwella safonau. Ar ddiwedd pob blwyddyn ariannol dylai'r adroddiad hwn ddisgrifio sut mae swyddogaethau'r Pwyllgor wedi cael eu cyflawni yn ystod y flwyddyn ariannol, a rhoi trosolwg o faterion yn ymwneud ag ymddygiad o fewn y Cyngor. Bydd angen i'r Cyngor ystyried yr adroddiad o fewn tri mis i'w dderbyn. Bydd y ddyletswydd newydd hon yn helpu i sicrhau bod pob Pwyllgor Safonau yn mabwysiadu arferion da a bod materion o ran safonau yn cael eu hystyried yn rheolaidd (unwaith y flwyddyn o leiaf) gan holl aelodau'r Cyngor.

- ei gwneud yn ofynnol i Gynghorau Cymuned gyhoeddi a pharhau i adolygu cynllun hyfforddi ar gyfer eu haelodau a'u swyddogion. Disgwylir i gynlluniau o'r fath gynnwys darparu hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad pan fo'n briodol.

4.4.4 Ystyrir bod angen hyfforddiant cychwynnol ar aelodau Pwyllgorau Safonau, nid yn unig

ar y Cod Ymddygiad Enghreifftiol ond hefyd ar sut i gynnal Gwrandawiadau er mwyn sicrhau bod yr aelod y cwynir amdano, yr achwynydd ac unrhyw dystion yn cael eu trin mewn ffordd agored a theg. Dylai'r hyfforddiant cychwynnol gael ei fireinio ar unwaith cyn gwrando achos hefyd.

4.4.5 Ceir Fforwm sefydledig ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau yn y gogledd a'r canolbarth. Bûm yn un o gyfarfodydd y Fforwm hwn a chael sgwrs ddefnyddiol iawn â'r Cadeiryddion a'r Swyddogion Monitro oedd yno. Er y byddai Fforwm ar gyfer Cadeiryddion Pwyllgor Safonau yn y de yn sicr yn cyflawni diben tebyg wrth hwyluso cyfnewid gwybodaeth a phrofiadau am waith Pwyllgorau Safonau yn y rhan honno o Gymru, rwy'n awgrymu y dylai fod Fforwm Cymru gyfan ac y byddai ailsefydlu'r Gynhadledd flynyddol ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol ac aelodau Annibynnol Pwyllgorau Safonau ledled Cymru a gynhaliwyd tan yn ddiweddar yn annog gweithredu cyson a mabwysiadu arferion gorau ledled Cymru.

4.4.6 Mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn derbyn bod angen mwy o atgyfeiriadau at Bwyllgorau Safonau pan fo'n gwrthod ymchwilio i gwynion, ac er bod angen i natur dechnegol y dull o reoli atgyfeiriadau yn ôl gael ei hystyried yn ofalus nad yw o'r farn bod hyn yn gymhleth. Ym marn yr Ombwdsmon ni fyddai'r trefniant anffurfiol hwn yn gofyn am unrhyw newid deddfwriaethol o ran ei bwerau ef ond byddai angen i Bwyllgorau Safonau gael pwerau ychwanegol i'w gwneud yn ofynnol i aelodau gael yr hyfforddiant angenrheidiol a'r pŵer i'w gwneud yn ofynnol i aelod ymddiheuro i'r achwynydd. Ei farn glir yw y byddai rhoi'r pŵer i'r Pwyllgor Safonau orfodi hyfforddiant neu ei gwneud yn ofynnol i ymddiheuro yn ffordd ddefnyddiol o *'ladd rhywbeth yn yr egin'* yn lleol.

4.4.7 Fel rhan o'm hadolygiad, gofynnwyd imi ystyried a yw sefydlu is-bwyllgorau o Bwyllgorau Safonau sy'n canolbwyntio ar faterion Cynghorau Cymuned wedi cael unrhyw effaith ar y broses o gefnogi Cynghorau Cymuned ac ymdrin â chwynion. O'm harchwiliad o Bwyllgorau Safonau ymddengys mai dim ond un Cyngor Sir yng Nghymru sydd wedi sefydlu is-bwyllgor o'r fath o'i Bwyllgor Safonau a chan fod gan y Cyngor Sir hwnnw 128 o Gynghorau Cymuned yn ei ardal fe'i hystyrir yn ffordd ymarferol o reoli'r sefyllfa.

4.5 Cynghorau Cymuned

4.5.1 Roedd pawb a gymerodd ran yn yr adolygiad yn cytuno y gall proses ddatrys leol ar y cyd â hyfforddiant gorfodol ar gyfer pob aelod helpu i ddatrys llawer o faterion yn lleol cyn iddynt fynd yn rhy bell, ac atal cwynion lefel isel ac anfoddhad o ran cyd-aelodau rhag troi'n gwynion ffurfiol i'r Ombwdsmon y mae'n rhaid iddo naill ai ymdrin â nhw neu eu hatgyfeirio nôl i'w hystyried yn lleol. Yn y pen draw, fodd bynnag, bydd llwyddiant unrhyw ddull gweithredu yn dibynnu ar gydweithrediad a gweithredoedd aelodau unigol a rhaid i gyfundrefn y Cod Ymddygiad aros yn ei lle i ddelio ag achosion o gamymddwyn difrifol.

4.5.2 Mynegodd llawer o'r rheini y siaradais i â nhw gryn bryder am y lefel o fwlio, diffyg parch neu fel arall ymddygiad aflonyddgar cyffredinol rhai aelodau mewn cyfarfodydd Cynghorau Cymuned. Yn arbennig, mae ymddygiad a ystyriwyd yn fwlio neu aflonyddu yn y gorffennol wedi cael effaith andwyol ar allu rhai Cynghorau i gadw aelodau a

swyddogion Cyngor. Gall ymddygiad llai difrifol, ond sy'n amharu serch hynny, gan aelodau nad yw'n fethiant i gydymffurfio â'r Cod hefyd lesteirio'r gwaith o gynnal busnes y Cyngor yn effeithiol. Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yn cymryd o ddifrif unrhyw honiad bod aelod wedi bwlio neu aflonyddu ar aelod neu swyddog ac mae ei ganllawiau ar hyn yn ei gwneud hi'n glir bod yn rhaid i aelodau ddangos yr un cwrteisi tuag at aelodau a swyddogion eraill ac ystyriaeth ohonynt ag a ddangosant yn eu bywydau beunyddiol. Wrth geisio lleihau nifer yr achosion o fwlio neu ymddygiad amhriodol arall, gyda chymorth Swyddogion Monitro, mae'r Ombwdsmon wedi ymgysylltu â nifer o Gynghorau Cymuned sydd wedi bod yn destun nifer anghymesur o gwynion yn y gorffennol. Yn ei farn ef, ni chaiff bwlio nac aflonyddu, na diffyg parch, eu goddef. Nod canllawiau sy'n cael eu paratoi gan Un Llais Cymru a Chymdeithas Clercod Cynghorau Lleol yw helpu Cynghorau i osgoi neu drechu bwlio, aflonyddu ac ymddygiad amhriodol, gan gynnwys cyngor ar lunio cwyn effeithiol. Mae'r canllawiau hyn i aelodau Cynghorau Cymuned yn pwysleisio'r angen am gysylltiadau effeithiol rhwng aelodau a swyddogion, o fewn diwylliant o barch ac ystyriaeth gyffredinol.

4.6 Datrys cwynion yn lleol

4.6.1 Nod datrysiadau lleol yw datrys materion ar gam cynnar er mwyn atal y sefyllfa rhag gwaethygu'n ddiangen a all niweidio cydberthnasau personol o fewn yr awdurdod ac enw da'r awdurdod. Gall y broses arwain at ymddiheuriad gan yr aelod dan sylw. Fodd bynnag, pan fydd aelod wedi torri protocol lleol ei awdurdod droeon, yna mae'r Ombwdsmon yn disgwyl i'r Swyddog Monitro atgyfeirio'r mater yn ôl ato, ac os bydd yn gweld patrwm o gwynion tebyg gan yr un aelodau, bydd yn ei ystyried yn fater difrifol ac yn penderfynu a yw adrodd y fath gwynion yn barhaus yn ymddygiad sydd, ynddo'i hun, yn gofyn am ymchwiliad fel achos posibl o dorri'r Cod.

4.6.2 Mae'r rhan fwyaf o brif Gynghorau yng Nghymru wedi mabwysiadu gweithdrefnau datrys lleol er mwyn ymdrin â chwynion lefel isel a wneir gan aelod yn erbyn aelod arall. Mae'r trefniadau hyn yn effeithiol wrth ddatrys llawer o'r mathau hyn o gwynion, ac mae nifer bach o Gynghorau Cymuned (tua 70 o'r 735 o Gynghorau Tref a Chymuned yng Nghymru) sydd wedi mabwysiadu gweithdrefn debyg gan ddefnyddio'r weithdrefn Ddatrys Leol Enghreifftiol a ddatblygwyd i'w defnyddio ganddynt gan Un Llais Cymru a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Mae hyn yn darparu canllawiau sy'n berthnasol i Gynghorau Tref a Chymuned wrth lunio a gweithredu protocolau o'r fath. Fel rheol bydd y cwynion hyn yn ymwneud â methiannau honedig i ddangos parch at eraill ac ystyriaeth ohonynt fel sy'n ofynnol gan baragraff 4(b) o'r Cod neu'r ddyletswydd i beidio â gwneud cwynion blinderus, maleisus neu wacsaw yn erbyn aelodau eraill o dan baragraff 6(1)(ch) o'r Cod. Er y gall aelod barhau i gwyno'n uniongyrchol i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus ynghylch cyd-aelod os yw'r mater dan sylw yn ymwneud â pharagraffau 4(b) a 6(1)(d), mae'n debygol o atgyfeirio'r mater yn ôl at Swyddog Monitro'r prif gyngor er mwyn iddo ei ystyried o dan y broses hon. Derbynnir yn gyffredinol mai'r ffordd fwyaf priodol o ddatrys y fath gwynion yw yn anffurfiol ac yn lleol er mwyn cyflymu'r broses gwyno a sicrhau bod adnoddau'r Ombwdsmon yn canolbwyntio ar ymchwilio i gwynion difrifol.

4.7 Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

4.7.1 Mae adran 68 o Ddeddf 2000 yn rhoi'r pŵer i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gyhoeddi canllawiau ar gyfer awdurdodau perthnasol ar faterion yn ymwneud ag ymddygiad aelodau ac aelodau cyfetholedig o'r awdurdodau hynny. Mae'r Ombwdsmon wedi cyhoeddi dwy set o ganllawiau o dan y pwerau hyn i gynorthwyo aelodau i ddeall eu rhwymedigaethau o dan y Cod Ymddygiad. Mae'r ddwy set o ganllawiau yr un peth yn y bôn o ran dehongli'r Cod, ond mae un fersiwn wedi'i theilwra'n arbennig i'r cyd-destun y mae Cynghorwyr Tref a Chymuned yn gweithredu ynddo. Caiff y canllawiau a gyhoeddir o dan y pwerau hyn, yn fwyaf diweddar yn 2016, eu hadolygu o bryd i'w gilydd yn sgil rhoi'r Cod ar waith, cyfraith achosion sy'n dod i'r amlwg a newidiadau i'r Cod ei hun. Mae'r canllawiau presennol wedi cael eu hadolygu a'u diweddaru yn bennaf i gynnwys penderfyniadau mwy diweddar Pwyllgorau Safonau a Phanel Dyfarnu Cymru. Hefyd achubwyd ar y cyfle i egluro ac, mewn rhai achosion, atgyfnerthu geiriad y canllawiau, er enghraifft, o ran bwlio ac aflonyddu ar gyd-aelodau a swyddogion a datgelu buddiannau.

4.7.2 Mae adran 69 o Ddeddf 2000 yn rhoi'r pŵer i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ymchwilio i honiadau gan unrhyw berson fod aelod wedi methu â chydymffurfio â Chod Ymddygiad ei awdurdod perthnasol. Gall yr Ombwdsmon hefyd ymchwilio i achosion posibl o dorri'r Cod sydd wedi dod i sylw'r Ombwdsmon yn ystod ymchwiliad. Bydd yr Ombwdsmon yn ystyried cynnwys ei ganllawiau ar y Cod wrth arfer ei bwerau. Gall y canllawiau hefyd gael eu hystyried gan Bwyllgorau Safonau a Phanel Dyfarnu Cymru wrth arfer eu priod swyddogaethau.

4.7.3 Prawf Budd y Cyhoedd (dau gam)

Mae gan yr Ombwdsmon gryn ddisgresiwn o dan Ddeddf 2000 i bennu a yw'n briodol ymchwilio i gŵyn a wneir i'w swyddfa. Yn rhy aml o lawer, bu angen i'r Ombwdsmon a'i ragflaenwyr fynegi pryder am nifer y cwynion talu'r pwyth yn ôl lefel isel gan aelodau sy'n go wacsaw, neu sydd wedi'u cymell gan elyniaeth wleidyddol neu bersonoliaethau croes, yn hytrach na materion gwirioneddol o ran y Cod Ymddygiad. Cafodd y prawf dau gam ei gyflwyno gyntaf yn 2015 ac fe'i hadolygir yn barhaus. Diben y prawf yw darparu mwy o eglurder, a lefel o sicrwydd a chysondeb, wrth arfer disgresiwn yr Ombwdsmon ynghylch a yw ymchwiliad er budd y cyhoedd. Mae hyn yn sicrhau bod adnoddau penodol yn canolbwyntio ar yr honiadau mwy difrifol a gaiff yr Ombwdsmon. Yn aml, ni fydd achosion yn mynd rhagddynt am na fyddant yn bodloni'r prawf cam cyntaf am nad oes tystiolaeth uniongyrchol o dorri'r Cod o bosibl. Bu hyn yn berthnasol i gwynion ynghylch aelodau Cynghorau Tref a Chymuned. Mae'r Ombwdsmon wedi parhau i weithio gydag Un Llais Cymru a Chymdeithas Clercod Cynghorau Lleol ar ddatblygu canllawiau a baratoir ganddynt ar sut i lunio cwyn effeithiol. Ym marn yr Ombwdsmon nid yw cynnwys Pwyllgorau Safonau yn y gwaith o gymhwyso'r prawf dau gam yn ymarferol, nid lleiaf oherwydd y gellir ei ystyried yn rhagfarnu ystyriaeth o unrhyw adroddiad ar ymchwiliad dilynol sydd wedi'i atgyfeirio'n ôl at Bwyllgor yn ddiweddarach. Hefyd byddai fwy na thebyg yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol i wneud hyn yn un o swyddogaethau Pwyllgor Safonau neu ryw berson neu gorff arall.

Mae gan yr Ombwdsmon bwerau o dan adran 70 o Ddeddf 2000 i atgyfeirio cwynion ar gyfer ymchwiliad lleol gan Swyddogion Monitro. Fodd bynnag, mynegodd Swyddogion Monitro bryderon am arfer y pwerau hyn am nad oedd adnoddau ar gael i gynnal ymchwiliadau lleol yn effeithiol. Hefyd mae amharodrwydd ar ran Swyddogion Monitro i fod ynghlwm wrth ymchwilio i gwynion yn erbyn aelodau o'u hawdurdodau eu hunain am resymau dealladwy.

4.7.4 Cododd nifer o ymgyngoreion bryder bod yr Ombwdsmon yn ymdrin â chwynion drwy ymarferion desg heb gynnal ymchwiliad manwl, a chafodd dilysrwydd y prawf dau gam ei gwestiynu hefyd. Ystyriwyd bod cam cyntaf y prawf yn wrthrychol ac yn seiliedig ar feini prawf rhesymol glir. Fodd bynnag, ystyriwyd bod y prawf 'budd y cyhoedd' ail gam yn oddrychol ac yn seiliedig ar farn yr Ombwdsmon ar y cyfan. Awgrymwyd y dylai'r prawf 'budd y cyhoedd' gael ei gymhwyso at 'gynulleidfa' ehangach a benodwyd at y diben, megis Pwyllgor Safonau prif Gyngor yr ardal. Hefyd, mynegwyd pryder bod y nifer isel o atgyfeiriadau at Bwyllgorau Safonau fel cyfran o'r cwynion a dderbyniwyd gan yr Ombwdsmon yn cael effaith andwyol ar allu Pwyllgorau Safonau i gynnal hyder y cyhoedd mewn aelodau etholedig, bod achwynwyr o'r farn nad oedd eu pryderon yn cael eu trin o ddifrif ac, ar adegau, fod yr aelod y cwynwyd amdano yn teimlo ei fod wedi'i ryddhau o fai ac yn rhydd i barhau i ymddwyn yn y ffordd y cwynwyd amdani. Byddai defnyddio disgresiwn yr Ombwdsmon yn fwy tuag atgyfeirio na'r hyn oedd yn wir ar hyn o bryd yn cael ei groesawu.

4.7.5 Mae pryder bod yr ymchwiliadau a gynhelir gan yr Ombwdsmon yn cymryd gormod o amser, yn gysylltiedig â phryder na chaiff y pŵer i wahardd yr aelod dan sylw tra bo'r ymchwiliad yn mynd rhagddo ei arfer gan Banel Dyfarnu Cymru drwy atgyfeiriad gan yr Ombwdsmon. Gall hyn olygu y gall aelod sy'n wynebu honiadau difrifol o natur droseddol barhau i weithredu fel Cynghorydd sydd â goblygiadau posibl o ran diogelu'r cyhoedd, Cynghorwyr eraill a chyflogeion yr awdurdod lleol. Ymatebodd yr Ombwdsmon i'r pryderon am hyd rhai ymchwiliadau drwy gyfeirio at yr oedi na ellir ei osgoi sy'n deillio o'r ffaith nad yw tystion ar gael a'r angen i gasglu tystiolaeth nad oedd wedi'i chynnwys fel rhan o'r gŵyn gychwynnol. Hefyd ailategodd ei bryder bod ei sefydliad yn treulio gormod o amser ac adnoddau prin yn mynd drwy gwynion – dros 400 yn 2020/21 – nad yw'r mwyafrif llethol ohonynt yn werth ymchwilio iddynt.

4.8 Panel Dyfarnu Cymru

4.8.1 Mae Llywydd Panel Dyfarnu Cymru wedi gwneud nifer o gynigion i ddiwygio'r polisïau a'r arferion sy'n gymwys i'r Panel. Mae'r Panel yn greadur statud a gafodd ei greu gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 ond, ers datganoli, mae sail pwerau a phrosesau'r Panel wedi deillio o gymysgedd o Ddeddf 2000 ac amrywiaeth o Reoliadau i Gymru, yn enwedig Rheoliadau Dyfarniadau gan Dribiwnlysoedd Achos a Thribiwnlysoedd Achos Interim (Cymru) 2001 a Rheoliadau Ymchwiliadau Llywodraeth Leol (Swyddogaethau Swyddogion Monitro a Phwyllgorau Safonau) (Cymru) 2001 (ill dau wedi'u diwygio). Cafodd y Rheoliadau eu drafftio gan Llywodraeth Cymru, a mater i Lywodraeth Cymru fyddai diwygio unrhyw bolisi. Hefyd, mae angen i 'gyfarwyddiadau ymarfer' gael eu cymeradwyo gan y Prif Weinidog ac er mai mater i Lywydd y Panel yw pennu

gweithdrefnau newydd neu newidiadau ar gyfer Tribiwnlysoedd Apêl, rhaid i'r Prif Weinidog gytuno ar unrhyw newidiadau. Mater i'r Llywydd yw Canllawiau Llywyddol ond nid ydynt yn gyfreithiol rwymol.

4.8.2 Gorchmynion adrodd cyfyngedig

Ni all y Panel reoli mewn unrhyw ffordd adroddiadau'r wasg ynghylch unrhyw achos, er bod y gyfraith ynghylch adrodd ar droseddau rhywiol yn gymwys yn awtomatig (mae wedi'i hanwybyddu gan y wasg oni bai bod achos troseddol wedi'i gynnal, er gwaethaf y ffaith bod y Panel wedi'i hatgoffa am hynny mewn Gwrandawiadau). Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus wedi dweud, heb bŵer deddfwriaethol penodol sy'n ei alluogi i wneud y fath orchmynion adrodd cyfyngedig, na fu rhai achwynwyr yn barod i wneud datganiadau na chwynion, a bu achosion lle mae trydydd partïon nad oeddent hyd yn oed yn dystion wedi cael sylw'r wasg a'r cyfryngau cymdeithasol. Yn sgil hyn mae'r Panel wedi ceisio mynd i'r afael â'r broblem drwy ddefnyddio ei bŵer i reoli ei achosion fel bod rhai tystion neu drydydd partïon penodol yn aros yn ddienw. Ni fu hyn yn gyfforddus am nad oes pŵer penodol i gadw rhywun yn ddienw (mae PDC wedi defnyddio'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol i wneud hyn, sy'n gyson â'r hyn a wnaed gan Dribiwnlysoedd Cyflogaeth cyn newid y ddeddfwriaeth i ganiatáu gorchmynion o'r fath yn benodol), ac nid yw'n rhwym ar neb heblaw'r partïon neu'r tystion sy'n ymddangos ger ei fron. Hefyd, o ystyried natur gwaith y Panel a'r amharu anochel ar ddemocratiaeth leol a all ddeillio o osod sancsiynau, byddai'n well bod yn fwy agored am dystion a gosod Gorchymyn Adrodd Cyfyngedig. Ym marn Llywydd y Panel, byddai'r pwerau sydd ar gael i Dribiwnlys Cyflogaeth - gall Tribiwnlys Cyflogaeth osod Gorchymyn Adrodd Cyfyngedig naill ai tan ddiwedd achos neu Orchymyn Adrodd Cyfyngedig estynedig a all fod ar waith am byth - yn briodol i bob Tribiwnlys Panel, a gellid eu cyflwyno naill ai drwy ddeddfwriaeth ar gyfer yr holl dribiwnlysoedd yng Nghymru yn sgil Adroddiad diweddar Comisiwn y Gyfraith neu'n benodol ar gyfer Panel Dyfarnu Cymru.

4.8.3 Tystion dienw

Mae cysylltiad agos rhwng y mater hwn a chyhoeddi Gorchmynion Adrodd Cyfyngedig. Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus wedi gofyn am ddull cyson o gadw tystion yn ddi-enw fel bod ei staff yn gwybod beth yw'r sefyllfa wrth baratoi adroddiadau ac egluro'r broses wrth dystion. Mae'r Llywydd o'r farn ei bod yn briodol cyhoeddi canllawiau i sicrhau cysondeb a thryloywder a bydd yn gwneud hynny'n fuan, ond byddai pŵer penodol i gadw tystion yn ddi-enw yn ddefnyddiol i Dribiwnlysoedd Achos ac Apêl er mwyn sicrhau sail gyfreithiol ar gyfer cam o'r fath. Gall y Llywydd ychwanegu'r pŵer hwn ar gyfer Tribiwnlysoedd Apêl fel rhan o'i gylch gwaith, ond byddai angen deddfwriaeth newydd sbon ar gyfer Tribiwnlysoedd Achos.

4.8.4 Datgelu

Mae mater yn codi ynghylch datgelu deunydd heb ei ddefnyddio a ddelir gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus a Swyddogion Monitro. Cytunwyd diwygio

proses yr Ombwdsmon ei hun yn hyn o beth, gyda chanllawiau/cyfarwyddyd ymarfer Llywyddol ar ddatgelu a rôl y Swyddog Monitro'n gyffredinol. Ystyrir bod hyn yn osgoi oedi o ran gweithdrefn y Panel ac yn galluogi'r aelod a gyhuddir a'r Tribiwnlys i gael gafael ar dystiolaeth ychwanegol yn hawdd.

4.8.5 Gweithdrefn y Tribiwnlys Apêl

Mae Llywydd y Panel yn bwriadu gofyn i'r Prif Weinidog, drwy Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru, gymeradwyo diwygiadau i weithdrefn y Tribiwnlys Apêl. Dylid darparu gwasanaeth drwy bost dosbarth cyntaf gyda rheolau gwasanaeth tybiedig ar waith, a dylai'r Panel allu cadw tystion yn ddi-enw yn benodol. Mae man llwyd o ran galw tystion – mae gan Dribiwnlysoedd Achos y pŵer penodol i wneud hyn drwy'r Rheoliadau perthnasol ond dywed y Rheoliadau ar gyfer Tribiwnlysoedd Apêl mai Llywydd y Panel sy'n pennu hyn gyda chaniatâd y Prif Weinidog. Mae'r Rheoliadau presennol hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Safonau ystyried penderfyniad y Panel ar yr Apêl os yw'n wahanol i'r penderfyniad gwreiddiol. Mae hyn yn amhoblogaidd ymhlith Pwyllgorau Safonau am eu bod yn teimlo'n rhwym wrth benderfyniad y Panel os am ddim mwy nag osgoi apeliadau pellach. Er hyn, mae'r Llywydd yn fodlon ar y sefyllfa sydd ohoni gan fod y Pwyllgor Safonau yn parhau i fod yn gyfrifol a gall adlewyrchu ei ymateb i benderfyniad y Panel yn y sancsiwn y mae'n penderfynu ei osod.

Gweithdrefn y Tribiwnlys Achos

Ym marn Llywydd y Panel mae'r Rheoliadau wedi dyddio mewn sawl ffordd. Dylid darparu gwasanaeth drwy bost dosbarth cyntaf gyda rheolau gwasanaeth tybiedig ar waith, y gallu i gadw tystion yn ddienw, a Rheoliad sy'n dweud y gall Gwrandawiadau gael eu gohirio â rhybudd o saith diwrnod i'r aelod a gyhuddir. Ar hyn o bryd ni ellir cynnal gwrandawiadau hanner cyhoeddus a hanner preifat.

4.8.7 Gweithdrefn caniatâd i apelio

Yn 2016 cyflwynwyd proses apelio newydd, gan ei gwneud yn ofynnol i gael caniatâd i apelio gan Lywydd y Panel. Ym marn y Llywydd nid yw'r broses hon yn gweithio'n dda – mae ond yn caniatáu dirprwyo ei phŵer i aelod cyfreithlon arall os yw'n absennol lle y byddai'n well ganddi gael disgresiwn ynghylch dirprwyo, megis pan fydd yn adnabod yr aelod a gyhuddir, mae'n ei gwneud yn ofynnol iddi wneud penderfyniad o fewn 21 diwrnod gydag estyniad amser os bydd angen rhagor o wybodaeth ond nid yw'n glir o ba bryd y mae'r terfyn amser newydd yn gymwys, ac nid yw'n rhoi unrhyw gyfle i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus gyflwyno sylwadau i'r Panel. Mae Gwrandawiad yn bosibl os oes amgylchiadau arbennig, ond ni ellir cael rhagor o amser i wneud hyn yn effeithiol. Mae'r Llywydd yn cynnig mân ddiwygiadau er mwyn gwneud y broses yn fwy cytbwys a synhwyrol.

4.8.8 Pwerau dedfrydu

Ar hyn o bryd y pwerau sydd ar gael i'r Panel pan fydd yn penderfynu bod aelod neu aelod cyfetholedig wedi methu â chydymffurfio â'r Cod yw:

- anghymwyso'r ymatebydd rhag bod, neu rhag dod, yn aelod o'r awdurdod perthnasol dan sylw neu unrhyw awdurdod perthnasol arall am hyd at bum mlynedd
- gwahardd yr ymatebydd neu ei wahardd dros dro rhag bod yn aelod neu'n aelod cyfetholedig o'r awdurdod perthnasol dan sylw am hyd at 12 mis, neu
- beidio â chymryd unrhyw gamau o ran torri'r Cod. Mewn achosion o'r fath gall y Panel benderfynu ei bod yn briodol rhybuddio'r aelod o ran ei ymddygiad yn y dyfodol. Lle bydd rhybudd o'r fath wedi'i gofnodi, mae'n debygol o gael ei ystyried mewn unrhyw wrandawiad yn y dyfodol lle penderfynir bod yr aelod wedi methu â dilyn darpariaethau'r Cod unwaith eto.

Mae Swyddogion Monitro wedi cadarnhau y byddent yn hoffi i'r Panel allu gorfodi sancsiynau mwy amrywiol fel yn achos cyn-Banel Dyfarnu Lloegr.

4.8.9 Tribiwnlysoedd Achos Interim

Mae gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus y pŵer o dan a72 o Ddeddf 2000 i wneud atgyfeiriadau interim at Banel Dyfarnu Cymru os yw hynny er budd y cyhoedd a lle ceir tystiolaeth prima facie nad yw'r unigolyn wedi cydymffurfio â'r Cod Ymddygiad, y mae ei natur yn debygol o arwain at ei anghymhwyso. Mae'r Ombwdsmon a Llywydd y Panel o'r farn bod y trothwy ar gyfer bodloni gofynion deddfwriaethol atgyfeiriad interim at y Panel yn rhy uchel. Rhennir y farn hon gan lawer o'r Swyddogion Monitro ac eraill rwyf wedi cyfarfod â nhw, ond byddai unrhyw newid i'r pwerau hyn yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol gan Lywodraeth Cymru. Y ffaith yw nad yw'r Ombwdsmon byth wedi gwneud cais am Wrandawiad o'r fath. Mae'r broses yn hir ac nid yw Deddf 2000 yn egluro'n ddigonol yr hyn sydd ei angen i ymdrin â gwrandawiadau o'r fath. Ymddengys mai bwriad y Ddeddf yw galluogi aelod a gyhuddir i gael ei wahardd am chwe mis (nid yw'n glir ai gwaharddiad am un tymor yw hwn neu a ellir ei adnewyddu ar gais) wrth i'r Ombwdsmon ymchwilio i weld a yw'r Cynghorydd hwnnw drwy ei rôl wedi ymyrryd â'r ymchwiliad neu a oedd angen ei wahardd ar sail interim am ryw reswm arall. Mae'r mater wedi codi sawl gwaith lle y caiff Cynghorwyr eu herlyn am droseddau rhyw hanesyddol ac mae teimlad cryf ymhlith Swyddogion Monitro a Phwyllgorau Safonau nad yw'n briodol parhau i roi cydnabyddiaeth i Gynghorydd sy'n wynebu cyhuddiadau o'r fath, ac y gallai parhau i adael iddo weithredu fel Cynghorydd beryglu'r cyhoedd, Cynghorwyr eraill neu aelodau o staff. Bydd aelod a gyhuddir o droseddau yn ddieuog nes ei brofi'n euog, ac er mwyn i'r Ombwdsmon wneud atgyfeiriad interim byddai angen tystiolaeth gref bod gwaharddiad er budd y cyhoedd, yn enwedig os yw'r troseddau'n rhai hanesyddol. Gellid sicrhau hyn, er enghraifft, petai tystiolaeth bod yr aelod yn peri risg i'r cyhoedd yn gyffredinol neu i grŵp penodol lleol. Byddai gwahardd aelod ar sail niwtral yn debyg i'r hyn a wneir mewn materion cyflogaeth tra bo gwrandawiadau yn yr arfaeth yn rhoi peth sicrwydd i'r cyhoedd ac awdurdodau lleol ynghylch y risg y gallai'r aelod dan sylw aildroseddu neu gamddefnyddio ei safle yn y gymuned leol tra bod ymchwiliad yn mynd rhagddo neu ei fod yn aros am achos troseddol. Hefyd, byddai Tribiwnlys Achos Interim yn dilyn yr un

broses â Thribiwnlys Achos llawn, sy'n golygu y byddai'n cymryd o leiaf dri mis i gael Gwrandawiad, a byddai angen Panel llawn ar y Gwrandawiad a fyddai wedyn yn ei gwneud hi'n anodd cyfansoddi Panel newydd ar gyfer y Gwrandawiad terfynol. Nid oes unrhyw gymorth yn y ddeddfwriaeth o ran sut i reoli Gwrandawiadau o'r fath ac ni chaiff 'budd y cyhoedd' ei ddiffinio. Cynigir symleiddio'r broses gyfan drwy gymhwyso prawf sy'n debyg i'r hyn a ddefnyddir gan y Tribiwnlysoedd Rheoleiddiol megis Tribiwnlys yr Ymarferwyr Meddygol. Byddai'r Gwrandawiad yn cael ei gynnal gan aelod sy'n cyfreithlon yn eistedd ar ei ben ei hun ond gyda'r gallu i wahodd cyflwyniadau llafar gan y partïon er budd cyfiawnder. Byddai'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yn cyflwyno atgyfeiriad at Lywydd y Panel gydag adroddiad yn nodi'r cefndir a pham y ceisid gwaharddiad interim. Fan bellaf dim ond gwaharddiad o chwe mis (rhannol neu lawn) fyddai'n bosibl, a gellid ei adnewyddu hyd at deirgwaith i gyd (cyfanswm o 18 mis). Byddai'r aelod a gyhuddid yn cael cyfle i ddweud pam na ddylai gael ei wahardd ar sail interim, ond ni fyddai unrhyw dystiolaeth yn cael ei cheisio a byddai adroddiad yr Ombwdsmon yn cael ei gymryd ar sail ei werth wyneb yn yr un ffordd ag adroddiad y Cyngor Meddygol Cyffredinol yn Nhribiwnlys yr Ymarferwyr Meddygol. Y prawf a gymhwysid fyddai:

‘Where it appears to the Interim Case Tribunal that:

a) *if the matters outlined by the Ombudsman in the interim report are found by a Case Tribunal at a final hearing and would be likely to be found to constitute a failure to comply with the Code of Conduct of the relevant authority concerned;*

b) *and that the nature of that failure is such as to be likely to lead to disqualification under section 79(4)(b) of the Local Government Act 2000;*

   and

c) *and that it is in the public interest to suspend or partially suspend the accused member immediately for the protection of members of the public, to maintain public confidence in local government, to uphold proper standards of conduct and behaviour, or to enable the completion of the Ombudsman’s investigation.’*

Byddai'r diwygiad hwn yn gymharol fach o ran y prawf budd cyhoeddus presennol, ond byddai'n gwneud y camau y mae angen eu cymryd a'r diffiniad o fudd y cyhoedd yn llawer cliriach. Byddai'n gofyn am ddeddfwriaeth newydd gan Lywodraeth Cymru.

5 Casgliadau ac argymhellion

5.1 Croesewais y cyfle i arwain yr adolygiad hwn ac i gasglu'r dystiolaeth ehangaf bosibl gan y rhai a oedd ynghlwm wrth roi'r fframwaith safonau moesegol ar waith ynghylch cryfderau a gwendidau'r fframwaith presennol, sut y gellid ei wella a sut y rheolir gofynion y ddeddfwriaeth ddiweddar fel y mae'n ymwneud â safonau moesegol. Y prif gwestiwn i bawb dan sylw oedd - sut y gellir gwella safonau moesegol mewn llywodraeth leol yng Nghymru, ac yn ymarferol sut y gellir lleihau nifer y cwynion?

5.2 Ystyriwyd ei bod yn hanfodol sicrhau bod y teulu llywodraeth leol yng Nghymru yn chwarae rhan lawn yn yr adolygiad ac yn llywio'r canlyniad. Roedd angen dangos y fath gyfranogiad fel rhan o ganlyniad y gwaith hwn. Rwyf wedi cyfarfod â llawer o'r unigolion hynny a chynrychiolwyr y sefydliadau a oedd fwyaf ynghlwm wrth gyflwyno'r fframwaith safonau moesegol yng Nghymru, ac mae'r adroddiad hwn, ei ganfyddiadau a'i argymhellion yn bennaf seiliedig ar farn a phrofiadau'r unigolion a'r sefydliadau hynny.

5.3 Ar gam cyntaf yr adolygiad ymgysylltwyd â'r unigolion a'r cynrychiolwyr hynny er mwyn casglu barn am y broses a'r dull o roi'r fframwaith ar waith, gan gynnwys manylion ynghylch lle mae'r fframwaith yn gweithio'n dda ac a oes unrhyw feysydd y gellid eu gwella. Mae canlyniad y cam cyntaf hwn yn adeiladu ar elfennau cadarnhaol y fframwaith gan gryfhau'r meysydd hynny lle yr ystyrir y gellid gwneud gwelliannau ar yr un pryd. Hefyd, fel rhan o'r gwaith hwn, ystyriwyd opsiynau i sicrhau bod gofynion darpariaethau'r Gofrestr Buddiannau yng Ngorchymyn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn unol â pholisi'r Ddeddf i atal cyfeiriadau Cynghorwyr rhag cael eu cyhoeddi.

5.4 Roedd y canlynol yn ofynnol fel prif elfennau'r gwaith:

- *Archwiliad o Godau Ymddygiad yr holl awdurdodau gofynnol yn erbyn y Cod Enghreifftiol er mwyn nodi unrhyw amrywiadau lleol*

- *Dadansoddiad o effeithiolrwydd y fframwaith wrth feithrin safonau ymddygiad uchel mewn llywodraeth leol yng Nghymru a hyder y cyhoedd yn y trefniadau hynny*

- *Ystyried a yw'r fframwaith yn dal i fod yn addas at y diben, gan gynnwys a yw'r deg egwyddor ymddygiad yn dal i fod yn berthnasol ac a oes angen i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiweddaru. Bydd hyn yn cynnwys nodi meysydd lle y gellid/dylid gwneud gwelliannau i'r trefniadau presennol.*

- *Ystyried rôl Pwyllgorau Safonau, gan gynnwys eu rôl o ran Cynghorau Tref a Chymuned, ac a yw sefydlu is-bwyllgorau wedi cael unrhyw effaith ar y broses*

o gefnogi Cynghorau Cymuned ac ymdrin â chwynion.

- *Dadansoddiad o'r trefniadau a'r protocolau sydd ar waith o fewn awdurdodau i gefnogi aelodau a staff i a) atal materion rhag codi yn y lle cyntaf a b) atal uwchgyfeirio materion y tu hwnt i lefel ddatrys leol. Bydd hyn yn cynnwys meysydd megis cyfathrebu a chyfeirio clir, hyfforddiant ac ymwybyddiaeth a'r dull o ymdrin â chwynion.*

- *Ystyried y sancsiynau presennol ac a ydynt yn briodol o hyd*

5.5 Mae cam cyntaf yr adolygiad wedi cwmpasu pob un o'r materion hyn ac mae fy nghanfyddiadau a'm hargymhellion ar gyfer newid isod yn ymwneud â'r prif agweddau ar y gwaith:

5.5.1 ***Archwiliad o Godau Ymddygiad yr holl awdurdodau gofynnol yn erbyn y Cod Enghreifftiol er mwyn nodi unrhyw amrywiadau lleol***

Cynhaliais archwiliad o'r Codau Ymddygiad a fabwysiadwyd gan yr holl awdurdodau gofynnol yn erbyn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol er mwyn nodi unrhyw amrywiadau lleol ac ystyried a yw'r deg egwyddor ymddygiad yn dal i fod yn berthnasol ac a oes angen diweddaru'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol. Roedd hyn yn cynnwys nodi meysydd lle y gellid/dylid gwneud gwelliannau. Gwnaeth Swyddogion Monitro'r holl brif gynghorau, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol, ac Awdurdodau Tân ac Achub ymateb i'm cais am wybodaeth am y Cod Ymddygiad a oedd wedi'i fabwysiadu gan eu Hawdurdod heblaw am un (Cyngor Sir), a'r ymateb oedd bod y Cod Ymddygiad Enghreifftiol wedi cael ei fabwysiadu heb fawr ddim amrywiadau nac ychwanegiadau. Fodd bynnag, mae nifer o awdurdodau lleol (dros hanner) wedi mabwysiadu gweithdrefn neu brotocol datrys lleol sy'n ategu'r Cod Enghreifftiol, ac mae gan fwy na'u hanner ofyniad hyfforddiant hefyd, unwaith eto nid fel rhan o'r Cod ei hun ond yn ychwanegol ato. Mewn awdurdodau eraill mae hyn yn ddisgwyliad yn hytrach na bod yn orfodol.

5.5.2 ***Dadansoddiad o effeithiolrwydd y fframwaith wrth feithrin safonau ymddygiad uchel mewn llywodraeth leol yng Nghymru a hyder y cyhoedd yn y trefniadau hynny***

Mae pawb y cyfarfûm â nhw fel rhan o'r adolygiad hwn o'r farn bod y fframwaith safonau moesegol sy'n gymwys yng Nghymru yn llawer gwell na'r un a ddefnyddir o fewn llywodraeth leol yn Lloegr ar hyn o bryd yn rhannol oherwydd, yn wahanol i Loegr, mae'r Cod Ymddygiad yn gymwys pan fydd Cynghorydd yn gweithredu yn ei rinwedd swyddogol a phan fydd Cynghorydd yn ymddwyn mewn ffordd y gellid ei ystyried yn dwyn anfri ar ei swydd neu ei awdurdod, ac yn rhannol am fod rhannu rolau a chyfrifoldebau fel y'i disgrifir yn gynharach yn fframwaith Cymru yn rhoi lefel o annibyniaeth wirioneddol o ran y ffordd yr asesir cwynion ac yr ymchwilir iddynt. Mae'r fframwaith yn gyffredinol, a gofynion y Cod Ymddygiad yn arbennig, wedi chwarae rhan annatod wrth feithrin y safonau ymddygiad uchel sydd i'w gweld mewn llywodraeth leol yng Nghymru.

Fodd bynnag, mae gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus a'r Swyddogion Monitro bryderon ynghylch y lefel barhaus o gwynion, sydd wedi cynyddu'n ddiweddar, am ymddygiad aelodau Cynghorau Cymuned. Dylai addasiadau a diwygiadau i'r fframwaith presennol sy'n gofyn am hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad ar gyfer pob aelod a mwy o ddefnydd o weithdrefnau datrys lleol arwain at leihad sylweddol yn nifer y cwynion lefel isel yn bennaf a wneir a'r angen am ymchwiliadau ffurfiol sy'n ofynnol i honiadau o dorri'r Cod Ymddygiad, a fyddai'n arwain at wella'r safonau moesegol sydd eisoes yn uchel o fewn llywodraeth leol yng Nghymru ymhellach.

5.5.3 ***Ystyried a yw'r fframwaith yn dal i fod yn addas at y diben, gan gynnwys a yw'r deg egwyddor ymddygiad yn dal i fod yn berthnasol ac a oes angen i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiweddaru. Bydd hyn yn cynnwys nodi meysydd lle y gellid/dylid gwneud gwelliannau i'r trefniadau presennol.***

Y consensws yw bod y fframwaith presennol yn 'addas at y diben' ac yn gweithio'n dda yn ymarferol, a chynigiodd nifer o'r rhai yr ymgynghorais â nhw nad oes angen trwsio rhywbeth nad yw wedi torri. Ystyrir bod y deg egwyddor ymddygiad yn berthnasol, ac yn gyffredinol credir bod y Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn briodol - ac yn well na'r Cod Ymddygiad a ddefnyddir o fewn llywodraeth leol yn Lloegr - ac nad oes angen ei ddiwygio'n sylweddol.

Fodd bynnag, rwyf wedi cynnig nifer o ddiwygiadau i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol o ran:

- Mae paragraff 17 o'r Cod Enghreifftiol yn ei gwneud yn ofynnol i aelodau, o fewn 28 diwrnod ar ôl cael unrhyw rodd, lletygarwch, buddiant materol neu fantais faterol, sy'n fwy na gwerth a bennir mewn penderfyniad gan eu hawdurdod, ddarparu hysbysiad ysgrifenedig ar gyfer Swyddog Monitro'r awdurdod, neu mewn perthynas â Chyngor Cymuned, swyddog priodol eich awdurdod yn nodi bodolaeth a natur y rhodd honno, y lletygarwch hwnnw, y buddiant materol hwnnw neu'r fantais faterol honno. Nid yw'r Cod yn nodi unrhyw drothwy ar gyfer datganiadau o'r fath ac mae nifer o awdurdodau wedi pennu trothwy y mae'n rhaid cael datganiad y tu hwnt iddo. Dylai'r trothwy gael ei nodi yn y Cod er mwyn sicrhau cysondeb ledled Cymru.

- Mae'r gyfraith sy'n gofyn am gyhoeddi cyfeiriadau cartref Cynghorwyr wedi newid yn ddiweddar felly nid yw Cynghorau yn gwneud hyn mwyach. Fodd bynnag, mae’n ofynnol i aelodau gynnwys eu cyfeiriad cartref yng Nghofrestr Buddiannau eu Cyngor. Cytunir na ddylai'r Cod Ymddygiad ei gwneud yn ofynnol i Gynghorwyr ddatgelu eu cyfeiriad cartref, a chynigir y dylai Paragraff 10.2(vi) o'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiwygio fel a ganlyn:

  'unrhyw dir (heblaw am eich prif breswylfa) y mae gennych fuddiant llesiannol ynddo ac sydd yn ardal eich awdurdod'

- Ni chaiff *'person'* ei ddiffinio yn Neddf Llywodraeth Leol 2000 nac yn y Cod

Ymddygiad Enghreifftiol felly mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus wedi gorfod dibynnu, wrth gynnal ei ymchwiliadau, ar y diffiniad yn Neddf Dehongli 1978 sef '*a body of persons corporate or unincorporate'*. Mae hyn wedi achosi problemau, ac ystyrir y byddai'n fuddiol cael diffiniad clir o ystyr *'person'* ar wyneb y ddeddfwriaeth neu yn y Cod Enghreifftiol.

- Mae pryder bod y ddarpariaeth ym Mharagraff 4a o'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn ei gwneud yn ofynnol i aelod:

  > *'cyflawni eich dyletswyddau a'ch cyfrifoldebau gan roi sylw dyladwy i'r egwyddor y dylai fod cyfle cyfartal i bawb, waeth beth fo'u rhyw, eu hil, eu hanabledd, eu cyfeiriadedd rhywiol, eu hoed neu eu crefydd'*

  yn cynnwys yr holl nodweddion gwarchodedig. Dylai'r ddarpariaeth hon gael ei hymestyn i gynnwys pob un o'r naw nodwedd warchodedig o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010 – hil, crefydd neu gred, oedran, anabledd, rhyw (rhywedd), cyfeiriadedd rhywiol, ailbennu rhywedd, priodas a phartneriaeth sifil, beichiogrwydd a mamolaeth.

- Mae'r posibilrwydd o dorri'r Cod Ymddygiad yn sgil y defnydd helaeth a chynyddol o'r cyfryngau cymdeithasol gan aelodau etholedig yn destun pryder. Dylai'r canllawiau defnyddiol ar y defnydd o'r cyfryngau cymdeithasol gan CLlLC ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gael eu ffurfioli drwy ddiwygiadau priodol i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol.

- Mae 6(1)(b) o'r Cod Ymddygiad yn rhwymo aelodau etholedig i adrodd ar ymddygiad troseddol pobl eraill ond nid eu hymddygiad troseddol eu hunain. Yn ymarferol, mae'r rhan fwyaf o aelodau wedi hunan-adrodd achosion posibl o dorri'r Cod o ganlyniad i ymddygiad troseddol i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Fodd bynnag, bu achosion lle nad yw hyn wedi digwydd a dylai'r Cod Ymddygiad gael ei ddiwygio'n briodol fel bod yr aelod yn gorfod adrodd ar ei ymddygiad troseddol ei hun.

Yn ogystal â'r diwygiadau arfaethedig hyn i'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol, mae nifer o argymhellion eraill o ran y fframwaith safonau moesegol presennol yng Nghymru:

- **Hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad i holl aelodau prif gynghorau a chynghorau cymuned**

  Cynigiodd pob unigolyn neu gynrychiolydd sefydliadol y cyfarfûm ag ef y dylai hyfforddiant gorfodol ar gyfer pob Cynghorydd ar ofynion y Cod Ymddygiad a fabwysiadwyd gan ei awdurdod fod yn orfodol, ac y dylai'r hyfforddiant cychwynnol hwn gael ei 'fireinio'n' rheolaidd. Y ffordd symlaf o sicrhau bod pawb yn cael hyfforddiant gorfodol fyddai cynnwys ymrwymiad i gwblhau'r hyfforddiant angenrheidiol yn y Datganiad Derbyn Swydd y mae'n ofynnol i bob aelod etholedig yng Nghymru ei lofnodi o dan Orchymyn Etholiadau Lleol

(Datganiad Derbyn Swydd) (Cymru) 2004 cyn y gall ddod yn Gynghorydd, yn yr un ffordd ag y mae'n ofynnol iddo ddilyn Cod Ymddygiad ei awdurdod ar hyn o bryd. Gall fod angen deddfwriaeth i ddiwygio Gorchymyn 2004 yn briodol. Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn ei gwneud yn ofynnol i Gynghorau Cymuned gyhoeddi a pharhau i adolygu cynllun hyfforddi ar gyfer eu haelodau a'u swyddogion. Disgwylir i gynlluniau o'r fath gynnwys hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad pan fo'n briodol. Os caiff hyfforddiant cychwynnol a gloywi ar y Cod ei wneud yn orfodol ar gyfer pob cynghorydd bydd angen ystyried sut y gellir darparu'r hyfforddiant hwnnw.

- **Datrys mwy o gwynion yn lleol**

  Mae'r rhan fwyaf o brif Gynghorau yng Nghymru wedi mabwysiadu gweithdrefnau datrys lleol er mwyn ymdrin â chwynion lefel isel a wneir gan aelod yn erbyn aelod arall. Mae'r trefniadau hyn yn effeithiol wrth ddatrys llawer o'r mathau hyn o gwynion, ac mae nifer bach o Gynghorau Cymuned (tua 70 o'r 735 o Gynghorau Tref a Chymuned yng Nghymru) sydd wedi mabwysiadu gweithdrefn debyg gan ddefnyddio'r weithdrefn Ddatrys Leol Enghreifftiol a ddatblygwyd i'w defnyddio ganddynt gan Un Llais Cymru a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Er y gall aelodau barhau i gwyno'n uniongyrchol i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus ynghylch cyd-aelod os yw'r mater dan sylw yn ymwneud â pharagraffau 4(b) a 6(1)(d), mae'n debygol o atgyfeirio'r mater yn ôl at Swyddog Monitro'r prif awdurdod er mwyn iddo ei ystyried o dan y broses hon. Derbynnir yn gyffredinol mai'r ffordd fwyaf priodol o ddatrys y fath gwynion yw yn anffurfiol ac yn lleol er mwyn cyflymu'r broses gwyno a sicrhau bod adnoddau'r Ombwdsmon yn canolbwyntio ar ymchwilio i gwynion difrifol. Dylid ystyried a ddylai'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiwygio'n briodol er mwyn ei gwneud yn ofynnol i ystyried datrys cwyn yn lleol cyn ei hatgyfeirio at yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Y consensws yw, ar y cyd â rhoi hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad i bob Cynghorydd, y byddai hyn yn cyflymu'r broses gwyno ac yn sicrhau bod adnoddau'r Ombwdsmon yn canolbwyntio ar ymchwilio i gwynion difrifol.

- **Pwerau estynedig i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru**

  Mae pryder bod y nifer isel o atgyfeiriadau at Bwyllgorau Safonau fel cyfran o'r cwynion a dderbyniwyd gan yr Ombwdsmon yn cael effaith andwyol ar allu Pwyllgorau Safonau i gynnal hyder y cyhoedd mewn aelodau etholedig, bod achwynwyr o'r farn nad oedd eu pryderon yn cael eu trin o ddifrif ac, ar adegau, fod yr aelod y cwynwyd amdano yn teimlo ei fod wedi'i ryddhau o fai ac yn rhydd i barhau i ymddwyn yn y ffordd y cwynwyd amdani. Byddai mwy o ddefnydd o ddisgresiwn yr Ombwdsmon ym maes atgyfeirio na'r hyn a geir ar hyn o bryd yn cael ei groesawu gan Swyddogion Monitro a Chadeiryddion Pwyllgorau Safonau. Mae'r Ombwdsmon yn cydymdeimlo â'r farn a fynegwyd gan rai o'r bobl y siaradais i â nhw fod ei ymchwiliadau yn cymryd gormod o amser ac yn rhy aml na chaiff cwynion go ddifrifol eu trin. Mae wedi mynegi ei

bryder bod ei sefydliad yn treulio gormod o amser yn mynd drwy gwynion – dros 400 yn 2020/21 – nad yw'r mwyafrif llethol ohonynt yn werth ymchwilio iddynt. Ym marn yr Ombwdsmon, defnyddio prosesau datrys lleol ar gyfer llawer o'r cwynion lefel isel hyn yw'r ffordd o sicrhau bod ei waith yn effeithlon ac â phwyslais penodol, a byddai ymestyn ei bŵer i atgyfeirio cwynion yn ôl at ddatrysiad lleol yn newid buddiol i'r fframwaith presennol.

- **Newidiadau i bwerau a phrosesau Panel Dyfarnu Cymru**

  Mae Llywydd Panel Dyfarnu Cymru wedi gwneud nifer o gynigion i ddiwygio'r polisïau a'r prosesau sy'n gymwys i waith y Panel.

  - **Gorchmynion adrodd cyfyngedig**

    Ni all y Panel reoli mewn unrhyw ffordd adroddiadau'r wasg ynghylch unrhyw achos, er bod y gyfraith ynghylch adrodd ar droseddau rhywiol yn gymwys yn awtomatig. Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus wedi dweud, heb bŵer deddfwriaethol penodol sy'n ei alluogi i wneud y fath orchmynion adrodd cyfyngedig, na fu rhai achwynwyr yn barod i wneud datganiadau na chwynion, a bu achosion lle mae trydydd partïon nad oeddent hyd yn oed yn dystion wedi cael sylw'r wasg a'r cyfryngau cymdeithasol. Ym marn Llywydd y Panel, byddai'r pwerau sydd ar gael i Dribiwnlys Cyflogaeth - gall Tribiwnlys Cyflogaeth osod Gorchymyn Adrodd Cyfyngedig naill ai tan ddiwedd achos neu Orchymyn Adrodd Cyfyngedig estynedig a all fod ar waith am byth - yn briodol i bob Tribiwnlys Panel, a gellid eu cyflwyno naill ai drwy ddeddfwriaeth ar gyfer yr holl dribiwnlysoedd yng Nghymru yn sgil Adroddiad diweddar Comisiwn y Gyfraith neu'n benodol ar gyfer Panel Dyfarnu Cymru.

  - **Tystion di-enw**

    Mae cysylltiad agos rhwng y mater hwn a chyhoeddi Gorchmynion Adrodd Cyfyngedig. Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus wedi gofyn am ddull cyson o gadw tystion yn ddi-enw fel bod ei staff yn gwybod beth yw'r sefyllfa wrth baratoi adroddiadau ac egluro'r broses wrth dystion. Mae'r Llywydd o'r farn ei bod yn briodol cyhoeddi canllawiau i sicrhau cysondeb a thryloywder a bydd yn gwneud hynny'n fuan, ond byddai pŵer penodol i gadw tystion yn ddi-enw yn ddefnyddiol i Dribiwnlysoedd Achos ac Apêl er mwyn sicrhau sail gyfreithiol ar gyfer cam o'r fath. Gall y Llywydd ychwanegu'r pŵer hwn ar gyfer Tribiwnlysoedd Apêl fel rhan o'i gylch gwaith, ond byddai angen deddfwriaeth newydd sbon ar gyfer Tribiwnlysoedd Achos.

  - **Datgelu**

    Mae mater yn codi ynghylch datgelu deunydd heb ei ddefnyddio a ddelir

gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus a Swyddogion Monitro. Cytunwyd diwygio proses yr Ombwdsmon ei hun yn hyn o beth, gyda chanllawiau/cyfarwyddyd ymarfer Llywyddol ar ddatgelu a rôl y Swyddog Monitro'n gyffredinol.

- **Gweithdrefn y Tribiwnlys Apêl**

  Mae Llywydd y Panel yn bwriadu gofyn i'r Prif Weinidog, drwy Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru, gymeradwyo diwygiadau i weithdrefn y Tribiwnlys Apêl. Mae'r Rheoliadau presennol hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Safonau ystyried penderfyniad y Panel ar yr Apêl os yw'n wahanol i'r penderfyniad gwreiddiol. Mae hyn yn amhoblogaidd ymhlith Pwyllgorau Safonau am eu bod yn teimlo'n rhwym wrth benderfyniad y Panel os am ddim mwy nag osgoi apeliadau pellach. Er hyn, mae'r Llywydd yn fodlon ar y sefyllfa sydd ohoni gan fod y Pwyllgor Safonau yn parhau i fod yn gyfrifol a gall adlewyrchu ei ymateb i benderfyniad y Panel yn y sancsiwn y mae'n penderfynu ei osod.

- **Gweithdrefn y Tribiwnlys Achos**

  Ym marn Llywydd y Panel mae'r Rheoliadau yn rhy hen ac mae wedi cynnig nifer o ddiwygiadau er mwyn gwneud Gweithdrefn y Tribiwnlys Achos yn fwy effeithlon ac yn decach i dystion.

- **Gweithdrefn caniatâd i apelio**

  Yn 2016 cyflwynwyd proses apelio newydd, gan ei gwneud yn ofynnol i gael caniatâd i apelio gan Lywydd y Panel. Mae'r Llywydd o'r farn nad yw'r broses hon yn gweithio'n dda ac yn cynnig mân ddiwygiadau er mwyn gwneud y broses yn fwy cytbwys a synhwyrol.

- **Pwerau dedfrydu**

  Ar hyn o bryd mae'r pwerau sydd ar gael i'r Panel pan fydd yn pennu bod aelod neu aelod cyfetholedig wedi methu â chydymffurfio â'r Cod yn gyfyngedig a hoffai'r Llywydd weld y Panel yn gallu gorfodi sancsiynau mwy amrywiol fel yn achos cyn-Banel Dyfarnu Lloegr. Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus a Swyddogion Monitro wedi cadarnhau eu bod yn cefnogi hyn.

- **Tribiwnlysoedd Achos Interim**

  Mae gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus y pŵer o dan a72 o Ddeddf 2000 i wneud atgyfeiriadau interim at Banel Dyfarnu Cymru os yw hynny er budd y cyhoedd a lle ceir tystiolaeth prima facie nad yw'r unigolyn wedi cydymffurfio â'r Cod Ymddygiad, y mae ei natur yn debygol

o arwain at ei anghymhwyso. Mae'r Ombwdsmon a Llywydd y Panel o'r farn bod y trothwy ar gyfer bodloni'r gofynion deddfwriaethol ar gyfer atgyfeiriad interim at y Panel yn rhy uchel, a rhennir y farn hon gan lawer o'r Swyddogion Monitro ac eraill rwyf wedi cyfarfod â nhw, ond byddai unrhyw newid i'r pwerau hyn yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol gan Lywodraeth Cymru. Cynigir symleiddio'r broses gyfan drwy gymhwyso prawf sy'n debyg i'r hyn a ddefnyddir gan y Tribiwnlysoedd Rheoleiddiol megis Tribiwnlys yr Ymarferwyr Meddygol. Byddai'r Gwrandawiad yn cael ei gynnal gan aelod sy'n gyfreithlon yn eistedd ar ei ben ei hun ond gyda'r gallu i wahodd cyflwyniadau llafar gan y partïon er budd cyfiawnder. Byddai'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yn cyflwyno atgyfeiriad at Lywydd y Panel gydag adroddiad yn nodi'r cefndir a pham y ceisid gwaharddiad interim. Fan bellaf dim ond gwaharddiad o chwe mis (rhannol neu lawn) fyddai'n bosibl, a gellid ei adnewyddu hyd at deirgwaith i gyd (cyfanswm o 18 mis). Byddai'r aelod a gyhuddid yn cael cyfle i ddweud pam na ddylai gael ei wahardd ar sail interim, ond ni fyddai unrhyw dystiolaeth yn cael ei cheisio a byddai adroddiad yr Ombwdsmon yn cael ei gymryd ar sail ei werth wyneb yn yr un ffordd ag adroddiad y Cyngor Meddygol Cyffredinol yn Nhribiwnlys yr Ymarferwyr Meddygol. Y prawf a gymhwysid byddai:

‘Where it appears to the Interim Case Tribunal that:

a. if the matters outlined by the Ombudsman in the interim report are found by a Case Tribunal at a final hearing and would be likely to be found to constitute a failure to comply with the Code of Conduct of the relevant authority concerned;

b. and that the nature of that failure is such as to be likely to lead to disqualification under section 79(4)(b) of the Local Government Act 2000;

and

c. and that it is in the public interest to suspend or partially suspend the accused member immediately for the protection of members of the public, to maintain public confidence in local government, to uphold proper standards of conduct and behaviour, or to enable the completion of the Ombudsman’s investigation.’

Byddai'r diwygiad hwn yn gymharol fach o ran y prawf budd cyhoeddus presennol, ond byddai'n gwneud y camau y mae angen eu cymryd a'r diffiniad o fudd y cyhoedd yn llawer cliriach. Byddai'n gofyn am ddeddfwriaeth newydd gan Lywodraeth Cymru.

5.5.4 ***Ystyried rôl Pwyllgorau Safonau, gan gynnwys eu rôl o ran Cynghorau Tref a***

Chymuned, ac a yw sefydlu is-bwyllgorau wedi cael unrhyw effaith ar y broses o gefnogi Cynghorau Cymuned ac ymdrin â chwynion.

Cefais fy nharo gan yr amrywiol ffyrdd y mae Pwyllgorau Safonau yng Nghymru yn gweld eu cylch gwaith a'r rolau gwahanol a chwaraeir gan Gadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau. Ar un pegwn ymddengys fod Pwyllgorau Safonau a'u Cadeiryddion Annibynnol wedi cael neu wedi mabwysiadu rôl gyfyngedig iawn, gan gwrdd yn anaml a dim ond yn weithredol pan fo Gwrandawiad ynghylch achos a atgyfeiriwyd gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru. Ar y pegwn arall mae rhai Pwyllgorau Safonau a Chadeiryddion sy'n ystyried bod eu cylch gwaith yn llawer ehangach na hyn, a'u bod yn arwain y gwaith o ddatblygu a chynnal y fframwaith safonau moesegol yn yr awdurdod lleol hwnnw. Yn arbennig mae'r Pwyllgorau Safonau a'r Cadeiryddion hyn, ynghyd â'r Swyddog Monitro, yn gweithredu fel y brif ffynhonnell o gyngor, cefnogaeth a chanllawiau i'r Cynghorau Tref a Chymuned yn eu hardal. Mae angen gweithredu mewn modd cyson a sicrhau bod cylch gwaith y Pwyllgor Safonau yn debyg, at ei gilydd, ledled Cymru, ond gan dderbyn nad oes un ateb i bawb a bod angen i'r Pwyllgor Safonau lleol adlewyrchu natur benodol y sefyllfa ar gyfer y prif gyngor dan sylw. Dylai Cadeirydd y Pwyllgor Safonau chwarae rôl arwain, ynghyd â'r Prif Weithredwr, y Swyddog Monitro ac Arweinwyr grwpiau gwleidyddol wrth hyrwyddo safonau ymddygiad uchel ym mhob rhan o'r Cyngor.

Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn cynnwys nifer o ddarpariaethau ac iddynt oblygiadau o ran gwaith Pwyllgorau Safonau y disgwylir iddynt gefnogi arweinyddiaeth wleidyddol y Cyngor wrth gynnal safonau ymddygiad uchel gan aelodau eu grŵp a chyflwyno adroddiad blynyddol i'r awdurdod ar gyflawni ei swyddogaethau, ei asesiad o safonau ymddygiad o fewn yr awdurdod ac unrhyw argymhellion ar gyfer gwella safonau.

Mae angen hyfforddi aelodau Pwyllgorau Safonau, nid yn unig ar y Cod Ymddygiad Enghreifftiol, ond hefyd ar sut i gynnal Gwrandawiadau er mwyn sicrhau bod yr aelod y cwynir amdano, yr achwynydd ac unrhyw dystion yn cael eu trin mewn ffordd agored a theg.

Ceir Fforwm sefydledig ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau yn y gogledd a'r canolbarth. Er y byddai Fforwm ar gyfer Cadeiryddion Pwyllgor Safonau yn y de yn sicr yn cyflawni diben tebyg wrth hwyluso cyfnewid gwybodaeth a phrofiadau am waith Pwyllgorau Safonau yn y rhan honno o Gymru, awgrymaf y dylai fod Fforwm Cymru Gyfan ac y byddai ailsefydlu'r Gynhadledd flynyddol ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol ac aelodau Annibynnol Pwyllgorau Safonau ledled Cymru, a gynhaliwyd tan yn ddiweddar, yn annog gweithredu cyson a mabwysiadu arferion gorau ledled Cymru.

Mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn derbyn bod angen mwy o atgyfeiriadau at Bwyllgorau Safonau pan fo'n gwrthod ymchwilio i gwynion, ac er bod angen i natur dechnegol y dull o reoli atgyfeiriadau yn ôl gael ei hystyried yn ofalus nad yw o'r farn bod hyn yn gymhleth. Ym marn yr Ombwdsmon ni fyddai'r trefniant anffurfiol hwn yn gofyn am unrhyw newid deddfwriaethol o ran ei bwerau ef ond byddai angen i

Bwyllgorau Safonau gael pwerau ychwanegol i'w gwneud yn ofynnol i aelodau gael yr hyfforddiant angenrheidiol a'r pŵer i'w gwneud yn ofynnol i aelod ymddiheuro i'r achwynydd. Ei farn glir yw y byddai rhoi'r pŵer i'r Pwyllgor Safonau orfodi hyfforddiant neu ei gwneud yn ofynnol i ymddiheuro yn ffordd ddefnyddiol o *'ladd rhywbeth yn yr egin'* yn lleol.

Ystyriais a yw sefydlu is-bwyllgorau o Bwyllgorau Safonau sy'n canolbwyntio ar faterion Cynghorau Cymuned wedi cael unrhyw effaith ar y broses o gefnogi Cynghorau Cymuned ac ymdrin â chwynion. O'm harchwiliad o Bwyllgorau Safonau ymddengys mai dim ond un Cyngor Sir yng Nghymru sydd wedi sefydlu is-bwyllgor o'r fath o'r Pwyllgor Safonau a chan fod gan y Cyngor Sir hwnnw 128 o Gynghorau Cymuned yn ei ardal fe'i hystyrir yn ffordd ymarferol o reoli'r sefyllfa.

Mae cryn bryder am y lefel o fwlio, diffyg parch neu fel arall ymddygiad aflonyddgar cyffredinol rhai aelodau mewn cyfarfodydd Cynghorau Tref a Chymuned. Mae'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yn cymryd o ddifrif unrhyw honiad bod aelod wedi bwlio neu aflonyddu ar aelod neu swyddog ac mae ei ganllawiau ar hyn yn ei gwneud hi'n glir bod yn rhaid i aelodau ddangos yr un cwrteisi tuag at aelodau a swyddogion eraill ac ystyriaeth ohonynt ag a ddangosant yn eu bywydau beunyddiol. Wrth geisio lleihau nifer yr achosion o fwlio neu ymddygiad amhriodol arall, gyda chymorth Swyddogion Monitro, mae'r Ombwdsmon wedi ymgysylltu â nifer o Gynghorau Tref a Chymuned sydd wedi bod yn destun nifer anghymesur o gwynion yn y gorffennol, ac mae canllawiau a baratowyd gan Un Llais Cymru a Chymdeithas Clercod Cynghorau Lleol yn anelu at helpu Cynghorau i osgoi neu drechu bwlio, aflonyddu ac ymddygiad amhriodol. Mae hwn yn fater a allai gael ei liniaru i ryw raddau drwy ei gwneud yn ofynnol i gynghorwyr gael hyfforddiant a gwneud mwy o ddefnydd o weithdrefnau datrys lleol, ond mae'n broblem ddifrifol y bydd angen parhau i'w monitro a mynd i'r afael â hi lle y bo angen gan Bwyllgorau Safonau a Swyddogion Monitro lleol

5.5.5 ***Dadansoddiad o'r trefniadau a'r protocolau sydd ar waith o fewn awdurdodau i gefnogi aelodau a staff i a) atal materion rhag codi yn y lle cyntaf a b) atal uwchgyfeirio materion y tu hwnt i lefel ddatrys leol. Bydd hyn yn cynnwys meysydd megis cyfathrebu a chyfeirio clir, hyfforddiant ac ymwybyddiaeth a'r dull o ymdrin â chwynion.***

Bu'r adolygiad o fudd mawr wrth ddynodi lle mae'r angen am newidiadau i'r trefniadau presennol i gefnogi aelodau a staff – yn bennaf Pwyllgorau Safonau a Swyddogion Monitro – i atal materion rhag codi ac ymdrin â nhw mewn ffordd fwy effeithiol ac amserol heb fod angen i'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus ymchwilio iddynt. Bwriedir i'r argymhellion ar gyfer newidiadau i'r fframwaith safonau moesegol presennol gynorthwyo'r gwaith o gyflawni'r amcan hwnnw.

5.5.6 ***Ystyried y sancsiynau presennol ac a ydynt yn briodol o hyd***

Pan ddaw Pwyllgor Safonau i'r casgliad bod aelod neu aelod cyfetholedig wedi methu â chydymffurfio â Chod Ymddygiad y Cyngor perthnasol, gall bennu:

- nad oes angen cymryd unrhyw gamau o ran y methiant hwnnw
- y dylai'r aelod neu'r aelod cyfetholedig gael cerydd a hynny'n gyhoeddus

  neu

- dylai'r aelod neu'r aelod cyfetholedig gael ei wahardd neu ei wahardd dros dro rhag bod yn aelod o'r awdurdod hwnnw am gyfnod nad yw'n hwy na chwe mis neu os yw'n fyrrach, am weddill cyfnod mewn swydd yr aelod.

Gall aelod sydd wedi cael ei sancsiynu gan Bwyllgor Safonau geisio caniatâd Llywydd Panel Dyfarnu Cymru i apelio yn erbyn y penderfyniad.

Yn ystod fy adolygiad ni fynegwyd nad yw'r sancsiynau hyn sydd ar gael i Bwyllgor Safonau yn gymesur nac yn briodol. Fodd bynnag, cadarnhaodd yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus a Swyddogion Monitro eu bod yn cefnogi galluogi Panel Dyfarnu Cymru i osod sancsiynau mwy amrywiol nag sy'n wir ar hyn o bryd. Cynigir y dylai'r sancsiynau fod yn debyg i'r rhai sydd ar gael i cyn-Banel Dyfarnu Lloegr.

5.5.7 **Hygyrchedd y fframwaith safonau moesegol**

Er nad oedd hyn yn fater a godwyd gan unrhyw ymgynghorai, mae pryder serch hynny ynghylch y cyfyngu ar allu aelod o'r cyhoedd i wneud cwyn ddilys am ymddygiad aelod etholedig yn ei ardal gan y diffyg cyhoeddusrwydd ynghylch y fframwaith safonau moesegol a sut y gall y weithdrefn gwyno gael ei defnyddio. Ceir gwybodaeth a chyngor defnyddiol iawn ar wefannau Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, CLlLC ac Un Llais Cymru. Fodd bynnag, yn seiliedig ar fy mhrofiad i o chwilio gwefannau prif Gynghorau, yn ogystal â gwefan Llywodraeth Cymru, am wybodaeth am y Cod Ymddygiad, neu waith Pwyllgorau Safonau neu sut i gwyno am ymddygiad cynghorydd, byddai aelod o'r cyhoedd yn ei chael hi'n anodd iawn dod o hyd i wybodaeth ddefnyddiol petai am gwyno. Ac wrth gwrs ni all pob aelod o'r cyhoedd fynd ar y we, ac mae rhai aelodau o'r cyhoedd yn wynebu anhawster penodol yn cael gafael ar wybodaeth oherwydd anableddau amrywiol, neu am eu bod yn perthyn i 'grŵp anodd ei gyrraedd' megis y gymuned teithwyr neu am fod ganddynt broblemau ieithyddol. Nid oes gennyf argymhelliad ymarferol ynghylch sut y dylid mynd i'r afael â hyn ond er mwyn sicrhau bod y fframwaith safonau moesegol yn wirioneddol agored, tryloyw a hygyrch i bawb, ac os mai'r amcan yw y dylai'r fframwaith ennyn hyder pawb a all fod angen ei ddefnyddio, yna mae angen ystyried sut y gellir sicrhau mynediad cyfartal i bawb.

5.6 Bydd ail gam yr adolygiad yn canolbwyntio ar weithio gyda phartneriaid a rhanddeiliaid i wneud unrhyw newidiadau i'r fframwaith safonau moesegol yr ystyrir eu bod yn briodol ac yn angenrheidiol gan Weinidogion Cymru yn sgil canfyddiadau ac argymhellion cam

cyntaf yr adolygiad.

Richard Penn

Ymgynghorydd Annibynnol

Gorffennaf 2021