

## **Adolygiad Cyflym o Gydraddoldeb Rhywiol 2018: Adroddiad Cryno Cam Un**

Mehefin 2018

Natasha Davies, Cerys Furlong a Hannah Wharf

## Adroddiad Cryno

Ar Ddiwrnod Rhyngwladol y Menywod 2018, cyhoeddodd y Prif Weinidog ei fwriad i gynnal adolygiad cyflym o bolisiâu rhywedd a chydaddoldeb er mwyn sicrhau bod Cymru yn dod yn arweinydd byd o ran cydraddoldeb rhywiol.

Dechreuodd Cam Un yr adolygiad hwn ym mis Ebrill 2018 gyda'r bwriad o ymchwilio i'r hyn sy'n gweithio'n dda ar hyn o bryd, a'r hyn y gellir ei wella, mapio'r polisi a'r fframwaith deddfwriaethol presennol sy'n mynd i'r afael â chydaddoldeb rhywiol yng Nghymru, yn ogystal ag ymchwilio i sut mae llywodraethau ledled y byd sydd wedi gwneud cynnydd wedi sicrhau bod rhywedd yn rhan annatod o'r broses o lunio polisiâu.

Er mwyn ymchwilio i arferion yng Nghymru, roedd Cam Un yn cynnwys gwaith ymchwil pen-desg, ymgysylltu â rhanddeiliaid a thrafodaethau â swyddogion Llywodraeth Cymru. Mae wedi canolbwyntio'n bennaf ar brosesau polisi, gan fod yn rhaid inni newid yr hyn rydym yn ei wneud, er mwyn dod yn arweinydd byd o ran cydraddoldeb rhywiol a hefyd newid y ffordd rydym yn gwneud penderfyniadau. Mae deall sut y gwneir penderfyniadau polisi a phenderfyniadau gwariant ar hyn o bryd, a'r hyn sy'n gweithio neu nad yw'n gweithio'n dda yn hyn o beth, yn fan cychwyn hanfodol i'r adolygiad.

Mae'r adroddiad hwn yn ymchwilio i'r fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol yng Nghymru ar hyn o bryd, sy'n cynnig potensial gwych ar gyfer sicrhau bod rhywedd yn rhan annatod o'n gwaith o lunio polisiâu a gwneud penderfyniadau. Fodd bynnag, mae tystiolaeth a gasglwyd yn awgrymu mai ychydig iawn o effaith a gaiff y fframwaith hwn oherwydd heriau o ran integreiddio a gweithredu. Mae'r adroddiad hwn yn nodi nifer o'r heriau hyn ac yn gwneud nifer o argymhellion ar gyfer Cam Dau o'r adolygiad er mwyn i'r newid systemig angenrheidiol gael ei roi ar waith.

Ynghyd â'r adroddiad hwn, mae cydweithwyr yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru wedi ymchwilio i arferion rhyngwladol a gyflwynir mewn adroddiad ategol *Putting equality at the heart of decision making in Wales*<sup>1</sup>. Mae'r adroddiad hwn wedi darparu tystiolaeth werthfawr o arferion rhyngwladol, sydd wedi llywio rhai o'n hargymhellion. Mae hefyd yn darparu camau pellach i'w harchwilio yn ystod Cam Dau i sicrhau newid cynaliadwy a dylid ei ddarllen ar y cyd â'r adroddiad hwn.

## Canfyddiadau a Themâu Allweddol

Isod, rydym yn amlinellu'r canfyddiadau a'r themâu allweddol yn seiliedig ar dystiolaeth a gasglwyd yng Ngham Un yr adolygiad. Mae'r dystiolaeth hon yn cynnwys gwaith ymchwil pen-desg, gan gynnwys dadansoddiad o ddeddfwriaeth a pholisi strategol Llywodraeth Cymru; cyfarfodydd a chyfweliadau strategol â swyddogion Llywodraeth Cymru ar lefelau amrywiol o ran swyddi ac o adrannau

---

<sup>1</sup> Parken, A. (2018) 'Putting equality at the heart of decision-making in Wales', Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru: Caerdydd

amrywiol o ran llywodraeth, a chyfraniad gan randdeiliaid sy'n gweithio ym maes rhywedd a chydaddoldeb.

## **1. Thema Un: Gweledigaeth ac Arweinyddiaeth**

### **1.1. Mae diffyg cydweledigaeth yng Nghymru ar gyfer cydraddoldeb rhywiol**

Mewn rhai ffyrdd, mae Llywodraethau olynol Cymru wedi dangos gweledigaeth ar gyfer Cymru lle mae rhywedd yn ganolog i'r gwaith o lunio polisiau. Fodd bynnag, mae ein trafodaethau'n awgrymu nad yw'r fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol yn mynegi'r gydweledigaeth ar gyfer cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru mewn ffordd sy'n cael ei deall yn dda gan Weinidogion Cymru, swyddogion Llywodraeth Cymru, rhanddeiliaid a'r cyhoedd yn gyffredinol. O ganlyniad, gall unrhyw gamau gweithredu fod yn ddarniog ac yn ddigyswllt.

Mae hefyd yn peri'r risg o ddryswch. Gall terminoleg yn ymwneud â chydaddoldeb rhywiol fod yn gymhleth, neu ymddangos yn academaidd, ac mae ofn "ei gael yn anghywir" yn gallu esgor ar duedd i anelu at lunio polisiau a dadansoddiadau niwtral o ran rhywedd, a all, yn aml, fod yn ddall o ran rhywedd<sup>2</sup>. Mae angen egluro iaith niwlog sy'n gysylltiedig â chydaddoldeb a chydaddoldeb rhywiol, fel y gall y rhai sy'n gysylltiedig â llunio polisiau deimlo'n fwy hyderus ynghylch prif ffyrddio cydraddoldeb rhywiol a rhoi camau penodol ar waith i fynd i'r afael ag anghydaddoldeb strwythurol sylfaenol.

Er mwyn cyflawni'r newid sydd ei angen i fod yn arweinydd byd o ran cydraddoldeb rhywiol, bydd angen newid radical yn yr hyn a wnawn, a'r ffordd rydym yn ei wneud. Wrth ddiffinio gweledigaeth ar gyfer cydraddoldeb rhywiol a Chymru fwy cyfartal, mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru fod yn feiddgar. Un cam pwysig y gellid ei gymryd ar unwaith, yn unol â'r dull a fabwysiadwyd yn Sweden, fyddai symud y ffocws oddi ar "gyfle cyfartal" i "ganlyniad cyfartal".<sup>3</sup>

### **1.2. Mae fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddio eisoes ar gael sy'n cynnig potensial gwych i sicrhau bod cydraddoldeb rhywiol yn rhan annatod o'r gwaith o wneud polisiau**

Mae nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth a rheoleiddio sy'n darparu'r fframwaith ar gyfer cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru. Mae hyn yn cynnwys:

---

<sup>2</sup> Mae dull niwtral o ran rhywedd yn trin dynion a menywod yr un fath, ond nid yw'n arwain at ganlyniadau cyfartal i ddynion a menywod. Disgrifir y dull hwn yn aml fel un sy'n "ddall o ran rhywedd" ac mae'r Cenhedloedd Unedig yn diffinio hyn fel "anallu i ddeall bod rolau, anghenion, cyfrifoldebau gwahanol rhwng dynion menywod, bechgyn a merched, ac o ganlyniad, methiant i sylweddoli y gall polisiau, rhaglenni a phroseictau gael effaith wahanol ar ddynion, menywod, bechgyn a merched"

<sup>3</sup> Parken, A. (2018) 'Putting equality at the heart of decision-making in Wales', Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru: Caerdydd

- Deddf Cydraddoldeb 2010
- Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus (PSED) gyda Dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol perthnasol i Gymru
- Y ddyletswydd i roi sylw dyledus i gyfle cyfartal i bawb (Deddf Llywodraeth Cymru 1998 a 2006) a elwir yn “ddyletswydd prif ffrydio”
- Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)
- Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) (VAWDASVA)

Mae llawer o elfennau o'r fframwaith hwn, megis Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) yn cael eu hystyried yn flaengar yn fyd-eang.

Dylai'r fframwaith hwn sicrhau bod ystyried rhywedd, a chydraddoldeb yn ehangach, yn wrth wraidd y broses o lunio polisïau a gwneud penderfyniadau. Er hynny, ychydig iawn o effaith y mae'r fframwaith hwn yn ei gael hyd yn hyn, oherwydd yr heriau'n ymwneud ag integreiddio a gweithredu.

Caiff y gwaith yng Nghymru ei gefnogi hefyd gan fframwaith rhyngwladol o gonfensiynau a chyfarwydddebau ar lefel y Cenhedloedd Unedig a'r UE. Mae rhywfaint o'r fframwaith hwn o dan fygythiad yn sgil Brexit. Er y bydd cydraddoldeb yn parhau i fod yn faes a gedwir yn ôl o ran deddfwriaeth, bydd angen ystyried sut y gellir diogelu hawliau cydraddoldeb menywod nawr ac yn y dyfodol, yn arbennig os bydd blaenoriaethau a dulliau gweithredu Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn mynd yn fwyfwy gwahanol.

### **1.3. Mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru arwain drwy esiampl**

Mae gan Lywodraeth Cymru ran bwysig i'w chwarae o ran arwain drwy esiampl, fel cyflogwr a lluniwr polisïau, i lywio ymdrech barhaus sy'n arwain at newid parhaus. Fel corff cyhoeddus, mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru gadw at nifer o'r dyletswyddau a gaiff eu rhoi ar waith gan y fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol a amlinellir yn yr adroddiad hwn. Ar sail ein trafodaethau a dadansoddiad o bolisi, ymddengys y gall y gwaith o weithredu'r polisïau hyn gan Lywodraeth Cymru fod yn anghyson. Mae mynd i'r afael â hyn yn bwysig er mwyn sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn gweithredu fel esiampl i gyrrff cyhoeddus eraill.

Gall Llywodraeth Cymru arwain y ffordd fel cyflogwr hefyd. Dros y blynyddoedd mae llawer o gamau wedi cael eu cymryd i sicrhau gweithlu cyfartal a chynhwysol o fewn Llywodraeth Cymru, gyda dulliau cadarn ar waith i ymgysylltu â grwpiau heb gynrychiolaeth ddigonol a chynlluniau i wella'r gyfran o fenywod sydd mewn swyddi uwch.

Fodd bynnag, gellid gwneud mwy, a dylai Llywodraeth Cymru, fel cyflogwr, fabwysiadu dull mwy strategol o wella cydraddoldeb o fewn ei gweithlu, yn hytrach na dull ad hoc. Mae nifer y bobl sy'n manteisio ar Absenoldeb Rhiant a Rennir yn

parhau i fod yn isel o fewn Llywodraeth Cymru, fel y mae yng ngweddill y DU. Gellid cymryd camau rhagweithiol i fynd i'r afael â hyn, megis cyflwyno'r cynllun Absenoldeb Rhiant a Rennir ar gyfradd mamolaeth well i dadau sy'n cymryd cyfnod o absenoldeb. Gellir ymgymryd â gwaith pellach i sicrhau diwylliant o weithle diogel lle y caiff ymddygiad amhriodol a bwlio eu dileu a lle mae dulliau adrodd yn ddiennw a chadarn.

Y bwlch cyflog rhwng y rhywiau yw prif ddangosydd anghydraddoldeb rhwng y rhywiau yng ngolwg llawer. Er bod lleihau'r bwlch cyflog rhwng y rhywiau wedi bod yn ffocws i Lywodraeth Cymru ers nifer o flynyddoedd, mae prinder menywod mewn uwch swyddi a pholisi tâl uwch swyddogion y gwasanaeth sifil ar hyn o bryd yn creu rhwystrau y dylid eu blaenoriaethu ar gyfer gweithredu arnynt. Dylid gwneud mwy i ganfod modelau rôl y gellir eu canfod yn hawdd, gan sicrhau bod symud ymlaen i'r swyddi uchaf yn Llywodraeth Cymru yn gyfle i bawb sydd â'r sgiliau priodol.

Mae menywod yn rhan fawr o weithlu Llywodraeth Cymru, ond mae tangynrychiolaeth o hyd o fenywod amrywiol. Mae angen cymryd camau rhagweithiol i sicrhau y gall Llywodraeth Cymru recriwtio, cadw a dyrchafu menywod amrywiol.

## **2. Thema Dau: Polisiâu ar Waith**

### **2.1 Mae diffyg integreiddio o fewn y fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol presennol**

Mae Dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol i Gymru, Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) yn rhoi nifer o ddyletswyddau ategol ac egwyddorion yn eu lle ar gyfer llunio polisiâu a gwneud penderfyniadau. Fodd bynnag, mae ein gwaith ymchwil a thrafodaethau gyda rhanddeiliaid yn awgrymu nad yw'r elfennau hynny'n integreiddio yn ddigon da, gan gyfrannu at ymateb gwan o ran symud polisi ymlaen.

Mae pryderon gan lawer o'r rhai y buom yn siarad â hwy y gallai dyletswyddau presennol gael eu disodli gan rai newydd fel sydd wedi bod yn wir yn rhannol gyda'r Ddyletswydd Brif Ffrydio o fewn Deddf Llywodraeth Cymru 2006.

### **2.2. Mae diffyg cysylltiad rhwng polisi Llywodraeth Cymru a phroses y gyllideb**

Ers dechrau tymor y Cynulliad yn 2016, bu ymdrechion eto i ddileu'r seilos o fewn Llywodraeth Cymru a chefnogi gwaith gwirioneddol trawslywodraethol. Caiff hyn ei ddisgrifio yn strwythur mwy thematig *Ffyniant i Bawb: y Strategaeth i Gymru*.

Mae ein trafodaethau yn awgrymu bod cynnydd yn cael ei wneud yn hyn o beth o fewn y gwaith o ddatblygu polisiâu, ond mae proses bresennol y gyllideb a'r strwythur yn parhau i weithredu fel rhwystr rhag gweithio'n effeithiol yn

drawslywodraethol ar bob mater, gan gynnwys cydraddoldeb rhywiol. Nid yw proses y gyllideb wedi'i chysoni â'r broses o lunio polisiau ac mae cyllidebau yn canolbwyntio ar bwysau ariannol yn hytrach nag ar effaith.

### **2.3. Gall gweithredu dyletswyddau gwahanol o dan y fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol bresennol fod yn anghyson**

Ar sail ein cyfweiliadau a'n trafodaethau, mae'n amlwg bod enghreifftiau o arfer da o fewn Llywodraeth Cymru lle y caiff egwyddorion a dyletswyddau rheoliadau amrywiol eu cymhwyso'n effeithiol a ble mae cydraddoldeb rhywiol wedi cael ei ystyried a'i brif ffrydio ym mhob agwedd ar bolisi ac yn cael ei gefnogi gan gamau gweithredu gwirioneddol. Mae *Cynllun Cyflawni STEM* yn un enghraifft o hyn.<sup>4</sup>

Mae ein rhanddeiliaid hefyd yn awgrymu bod enghreifftiau o arfer da y tu allan i Lywodraeth Cymru, lle mae amcanion cydraddoldeb ar draws cyrff cyhoeddus yn cael eu halinio i gael yr effaith fwyaf ar anghydraddoldeb strwythurol.

Fodd bynnag, roedd cytundeb ymysg y rhai yr ymgysylltwyd â hwy bod gweithredu'r dyletswyddau hyn yn gyffredinol yn anghyson. Mewn rhai achosion, rydym wedi cael ymateb ticio blwch, ar sail cydymffurfio â'r ddyletswydd, yn hytrach nag un sy'n canolbwyntio ar newid diwylliant a phrif ffrydio rhywedd a chydaddoldeb o ddifrif wrth lunio polisiau a gwneud penderfyniadau. Ceir tystiolaeth bellach o hyn yn ein dadansoddiad o bolisiau presennol, gyda thrafodaeth ar rai ohonynt ym Mhennod 4.

### **2.4. Ni chynhelir Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb mewn ffordd ystyrlon ar ddechrau'r gwaith o ddatblygu polisi**

Mae'r asesiadau hyn yn un o ofynion y Dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol i Gymru ac yn hanfodol ar gyfer symud y maes cydraddoldeb yn ei flaen. Dylid cymhwyso hyn i bob cyfnod o gylch bywyd polisi, gan annog ac arwain gwneuthurwyr polisiau i gasglu tystiolaeth a llywio cyngor ar wneud polisiau. Wrth gael eu defnyddio'n briodol, mae'r Asesiadau hyn yn galluogi archwiliad i gael ei gynnal o anghydraddoldebau, ystyried ymchwil, tystiolaeth, data, ymgysylltu a lleisiau, er mwyn penderfynu ar effaith, a thynnu sylw at ganlyniadau anfwriadol unrhyw benderfyniad neu gynllun polisi.<sup>5</sup>

Fodd bynnag, roedd y rhai y gwnaethom siarad â hwy yn cytuno bod yr Asesiadau wedi dod yn fater o roi tic mewn blwch ac yn rhywbeth symbolaidd, a gellir ei ystyried yn ymarfer beichus. O ganlyniad, ychydig iawn o ymgysylltiad ystyriol sydd â'r broses a chaiff Asesiad ei gwblhau'n aml ar ddiwedd y broses er mwyn dangos cydymffurfiaeth.

---

<sup>4</sup> Gweler 4.2. ar y prif adroddiad am ddadansoddiad manwl

<sup>5</sup> Parken, A. (2018) 'Putting equality at the heart of decision-making in Wales', Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru: Caerdydd

Ar sail ein dadansoddiad o ddeddfiad o Aseidiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb, ceir diffyg dadansoddiad o ran rhywedd ynddynt yn aml, gan ddewis barn niwtral o ran rhywedd ac os yw gwasanaeth "ar gael i bawb", ni chaiff unrhyw effaith gadarnhaol na negyddol ar unrhyw un ar sail rhywedd. Mae'n amlwg nad yw'r hwn yn ystyried yr anghydraddoldeb parhaus sy'n llywio'r ffordd y mae menywod a dynion yn ymgysylltu â gwahanol rannau o'r economi a gwasanaethau cyhoeddus ac nad yw'n bodloni gofynion y ddyletswydd gyffredinol o wella cydraddoldeb.

Mae gwaith ar y gweill i ddatblygu a chyflwyno dull asesu effaith integredig o fewn Llywodraeth Cymru. Mae'n dwyn ynghyd 21 o wahanol aseidiadau effaith a'r gobaith yw y bydd yn annog swyddogion i ymgysylltu â'r broses asesu effaith yn gynharach wrth ddatblygu polisi. Bydd angen gwneud gwaith yn ystod Cam Dau i adolygu'r dull hwn o safbwynt rhywedd, a sicrhau nad yw gwell integreiddio yn arwain at ddiffyg manylion, fel sydd wedi digwydd gydag aseidiadau effaith integredig strategol a gynhyrchwyd ochr yn ochr â chyllidebau drafft Llywodraeth Cymru ers 2015.

### **2.5. Mae'r broses o weithredu Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol wedi bod yn araf**

Cafwyd oedi wrth gyflwyno'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol, ac mae'r broses weithredu wedi bod yn araf, ond mae ymrwymiad clir gan Arweinydd y Tŷ i gyflymu'r broses a sicrhau bod amserlen yn ei lle.

Pwysleisiodd ein rhanddeiliaid pa mor bwysig yw gweithredu deddfwriaeth yn effeithiol. Wrth drafod y mater o drais yn erbyn menywod, siaradodd y rhanddeiliaid am "ddiwylliant o anghrediniaeth". Y safbwynt arferol i'r awdurdodau yw peidio â chredu adroddiad o aflonyddu neu ymosodiad rhywiol; safbwynt nad yw i'w weld pan adroddir am droseddau eraill, megis lladrad. Bwriad y Ddeddf hon newid diwylliant i sicrhau nad felly y mae, ond dim ond os yw'r broses weithredu yn effeithiol ac yn effeithlon y gellir gwneud hyn.

Mae'r Ddeddf hon yn bwysig yng Nghymru i fynd i'r afael yn benodol â'r her o sicrhau cydraddoldeb rhywiol. Mae gweithredu'r Ddeddf hon yn allweddol o ran gwneud cynnydd ar amcanion yr adolygiad a gwneud Cymru yn lle cyfartal a diogel i fenywod a merched. Yn ystod Cam Dau, dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio ei hymdrechion ar gyflymu'r broses o gyflawni'r Ddeddf a chyhoeddi dangosyddion cenedlaethol i fonitro cynnydd.

### **2.6. Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn dechrau ysgogi newid ond mae pryderon y gallai fwrw dyletswyddau cydraddoldeb sydd ar gael eisoes i'r cysgod**

Mae egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, yn arbennig Y Pum Ffordd o Weithio, yn dechrau llywio newid yn y broses o ddatblygu polisi. Mae'r Ddeddf yn

cynnig fframwaith eglur a phendant ar gyfer datblygu polisi ac yn gynyddol, mae polisi a chyingor polisi yn cael eu hasesu yn erbyn egwyddorion a nodau'r Ddeddf.

Mae'r Ddeddf hefyd yn cefnogi ymdrechion i weithio mewn ffordd fwy cyfannol, trawslywodraethol, gan adeiladu ar strwythur thematig y rhaglen lywodraethu.

Fodd bynnag, mae pryderon gan lawer o randdeiliaid nad yw cydraddoldeb yn cael digon o sylw yn yr agenda llesiant ar hyn o bryd a bod ffocws ar elfennau amgylcheddol yn ei fwrw i'r cysgod. Mae adnoddau yn gynyddol yn cael eu llywio tuag at Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a dyletswyddau cysylltiedig, ac mae adnoddau ar gyfer darparu dyletswyddau presennol cydraddoldeb yn cael eu lleihau mewn rhai cyrff cyhoeddus, yn aml mewn ymateb i ostyngiad mewn cyllidebau. Mae'n bwysig na chaiff dyletswyddau presennol eu hanwybyddu wrth i ddyletswyddau newydd ddod i rym, ond bod camau yn cael eu cymryd, yn lle hynny, i'w hintegreiddio mewn fframwaith sy'n bodoli a'u halinio. Mae hyn yn un o symptomau creu polisiâu pan fydd deddfwriaeth newydd yn rhy aml (yn ymddygiadol) yn cymryd lle hen ddeddfwriaeth, yn hytrach nag integreiddio o fewn fframwaith sy'n bodoli eisoes - pan fydd hynny'n bosibl ac o fantais at ddibennon y deddfau newydd.

### **2.7. Mae angen camau gweithredu beiddgar, uchelgeisiol a sylweddol i ddatblygu cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru**

Mae llawer o'r rhai y buom yn siarad â hwy yn teimlo bod diffyg uchelgais o ran y camau gweithredu a'r amcanion o fewn cynlluniau cydraddoldeb, cynlluniau llesiant a pholisïau cenedlaethol yn ehangach ac, ar sail dadansoddiad o bolisïau presennol Llywodraeth Cymru, mae tueddiad cynyddol i wneud datganiadau uchelgeisiol, eang gyda chamau gweithredu, amserlenni a mesurau llwyddiant cyfyngedig i amlinellu sut y caiff y dyheadau hyn eu gwireddu.

Mae'n rhaid i gamau gweithredu gael eu hategu gan ddata cadarn a dadansoddiad o ddata. Yn rhyngwladol, mae'r gwledydd hynny'n sy'n llwyddo o ran cydraddoldeb rhywiol, yn gyffredinol, bron, yn cynhyrchu data rheolaidd, hygyrch a hawdd eu darllen a thystiolaeth sy'n mapio cydraddoldeb rhywiol.

Heb gamau a dangosyddion CAMPUS i nodi cydraddoldeb rhywiol ym mhob maes polisi ledled Cymru, bydd yn amhosibl dilyn cynnydd yn effeithiol a chyfyngedig iawn fydd y gwaith craffu.

### **2.8. Mae amrywiaeth o offer ac adnoddau ar gael a all gefnogi ystyriaeth effeithiol o gydraddoldeb rhywiol wrth wneud polisiâu**

Yn aml iawn, mae gan wledydd sy'n perfformio'n dda o ran cydraddoldeb rhywiol yn erbyn mynegeion rhyngwladol amrywiaeth o strwythurau cymorth, adnoddau a pheccynnau cymorth yn eu lle. Mae ychydig o hyn eisoes ar gael yng Nghymru.



Mae cyfres hyfforddiant ar gael i swyddogion o fewn Llywodraeth Cymru i ddeall sut y dylid defnyddio asesiadau effaith ac ymgynghoriadau fel rhan o waith datblygu polisïau a cheir hyfforddiant gorfodol ar ragfarn ddiarwybod ar gyfer yr holl staff. Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod yr holl gyrsiau yn orfodol ac, o gofio'r heriau gyda'r dulliau presennol o gynnal Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb, mae awgrym nad yw'r hyfforddiant hwn mor effeithiol ag y dylai fod.

## **2.9. Mae capasiti ar gyfer cydraddoldeb o fewn Llywodraeth Cymru yn dameidiog**

Y tu allan i'r Is-adran Cydraddoldeb a Ffyniant, mae'n anodd amcangyfrif yr arbenigedd a'r capasiti ar draws Llywodraeth Cymru sy'n gweithio ar gydraddoldeb rhywiol. Mae hyn yn broblem ynddo'i hun. Ar sail ein trafodaethau, ymddengys nad yw rhywedd, neu gydraddoldeb, yn cael eu hystyried yn aml fel rhan greiddiol o rôl rhywun neu ei fod, ar y gorau, yn elfen fach o rôl lawer ehangach. Mae rhai camau wedi cael eu cymryd i ddefnyddio dulliau rheoli perfformiad i ymwreiddio cydraddoldeb, gydag uwch weision sifil i gyd yn cael amcan sy'n ymwneud â chydraddoldeb ac amrywiaeth.

Mae anghysondeb mewn gwahanol adrannau ynghylch y dull o ymdrin â chydraddoldeb a pha arbenigedd a chapasiti sydd ar gael o fewn adrannau i gefnogi'r gwaith o ddatblygu polisi. Mae Hyrwyddwyr ac Arweinwyr Cydraddoldeb yn rhan bwysig o'r seilwaith mewnol ar gyfer cydraddoldeb Llywodraeth Cymru, ond ymddengys fod dryswch o ran union ddiben y rolau hyn, yn arbennig ynghylch a yw eu ffocws yn ymwneud â materion mewnol y gweithlu, cyngor polisi neu'r ddau.

Tynnodd y rhanddeiliaid sylw hefyd at y mater o gapasiti o fewn cyrff cyhoeddus, lle mae rolau cydraddoldeb wedi cael eu lleihau, yn aml i ymateb i gyllidebau llai.

## **2.10. Mae ymgysylltiad yn anghyson ac, yn aml, ni chaiff ei wneud ar yr adeg iawn yn y broses bolisi**

Mae ymgysylltu yn rhan bwysig o'r broses bolisi, ac mae'n gyfreithiol ofynnol o dan Ddyletswyddau Cydraddoldeb Penodol i Gymru a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Dylai ymgysylltiad da lywio'r gwaith o lunio polisi a digwydd ar ddechrau'r broses. Mae rhai enghreifftiau o arfer da yn hyn o beth, yn fwyaf diweddar, y gwaith ymgysylltu a wnaeth y Tasglu Gweinidogol ar gyfer Cymoedd y De, sydd wedi llywio *Ein Cymoedd Ein Dyfodol*.

Fodd bynnag, mae trafodaeth yn awgrymu bod gwahanol adrannau yn ymdrin ag ymgysylltu yn wahanol ac mae tystiolaeth yn awgrymu nad yw dulliau ffurfiol o ymgysylltu ag arbenigwyr a rhanddeiliaid, fel Grŵp Cyngorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb, yn cael eu defnyddio'n effeithiol.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> See 4.2.6 in the main report for detailed analysis of engagement with BAGE

Mae ymgysylltu effeithiol yn arbennig o bwysig o safbwynt croestoriadol er mwyn sicrhau bod polisi yn ymateb i anghenion menywod a allai fod yn profi sawl rhwystr rhag chwarae rhan lawn yng nghymdeithas Cymru a'r farchnad lafur, ac y mae eu profiad a'r heriau sy'n eu hwynebu wedi cael eu hanwybyddu'n draddodiadol gan y llunwyr polisïau. Mae hyn yn cynnwys menywod Du, Asiaidd a lleiafrifoedd ethnig, LHDT, anabl, ffoaduriaid, menywod mudol a menywod o dan anfantais economaidd-gymdeithasol. Mae ymdeimlad bod meysydd cydraddoldeb megis nodweddion gwarchoddedig yn methu â mynd i'r afael â materion croestoriadol, ac y gallai ymgysylltu'n fwy effeithiol â menywod amrywiol helpu i oresgyn hyn. Mae diffyg data yn aml ar gyfer grwpiau gwarchoddedig, felly mae clywed yn uniongyrchol gan ddinasyddion yn hanfodol.

Roedd yr adolygiad o arferion addawol rhyngwladol hefyd yn tynnu sylw at bwysigrwydd ymgysylltu ag arbenigwyr ac "arbenigwyr drwy brofiad" ar yr adeg iawn yn ystod y broses o lunio polisïau ac ar lefel sydd yn ddigon uchel i sicrhau effaith eu mewnbwn. Mae'r adolygiad rhyngwladol yn gwneud nifer o argymhellion ar gyfer sesiynau adolygu dysgu, a allai ddangos sut y gellir ymgysylltu â phrofiad o'r fath yn fwy effeithiol.

### **3. Thema Tri: Atebolrwydd a Chraffu Allanol**

#### **3.1. Caiff gwaith craffu allanol ei groesawu ac mae craffu effeithiol yn llywio newid ymddygiad**

Mae Cam Un yn awgrymu y caiff gwaith craffu allanol ei groesawu a bod craffu effeithiol yn llywio newid ymddygiad. Fodd bynnag, mae pryderon ei bod yn bosibl nad yw gwaith craffu a mesurau atebolrwydd presennol yn gweithio'n effeithiol, yn arbennig o ran Dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol i Gymru.

Mae peth tystiolaeth, o'n trafodaethau a digwyddiadau ymgysylltu â rhanddeiliaid, sy'n awgrymu bod gwaith craffu ar gydraddoldeb o du'r Cynulliad wedi cynyddu. Priodolir hyn i amrywiaeth o ffactorau. Mae cynnwys cydraddoldeb o fewn portffolio Arweinydd y Tŷ yn caniatáu safbwynt clir trawslywodraeth ac mae Arweinydd presennol y Tŷ yn eiriolwr effeithiol ac angerddol dros gydraddoldeb. Roedd y rhai y gwnaethom siarad â hwy yn teimlo bod cydraddoldeb yn uwch o ran blaenoriaeth ar y portffolio nag y bu mewn blynyddoedd diweddar. Mae hefyd wedi parhau i gael ei gynrychioli mewn swydd ar y Cabinet.

Fodd bynnag, caiff gwaith craffu gan y Cynulliad ei rwystro gan heriau presennol o ran capasiti. Byddai gwaith craffu ar gydraddoldeb yn cael ei gryfhau gan Bwyllgor Menywod a Chydraddoldeb penodedig yn y Cynulliad, fel bod capasiti ar gyfer ymchwiliadau rhyngweithiol ynghyd â mwy o ymgysylltiad â deddfwriaeth, polisi a chraffu ar Weinidogion. Rydym yn cydnabod y byddai hyn yn anodd gyda'r cyfyngiadau presennol ar gapasiti, felly rydym yn argymhell bod y cynigion a wnaeth y Panel Arbenigol ar Ddiwygio'r Cynulliad yn cael eu gweithredu er mwyn cynyddu

capasiti drwy Aelodau Cynulliad ychwanegol a defnyddio hyn i gryfhau gwaith craffu ar gydraddoldeb drwy bwyllgor penodedig.

Mae'r trydydd sector yn chwarae rhan bwysig o ran craffu hefyd. Mae sector menywod a chydaddoldeb cryf yn hanfodol er mwyn sicrhau bod hyn yn cynnwys ffocws ar gydraddoldeb.

### **3.2. Mae lle i gryfhau ac integreiddio dulliau atebolrwydd presennol yn well ar draws y fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol**

Mae'r fframwaith deddfwriaethol a rheoleiddiol yn rhoi amrywiol ddyletswyddau yn eu lle ac, ochr yn ochr â hyn, mae'n gosod lluo o ddulliau atebolrwydd a chynghorol yn eu lle. Y rhain yw'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a Chynghorydd Cenedlaethol ar gyfer y Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol, ynghyd â chyrrff sy'n bodoli eisoes megis Swyddfa Archwilio Cymru.

Amlinellodd y rhanddeiliaid bryderon bod gwendidau penodol wrth fonitro cydymffurfiaeth â Dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol i Gymru, ag ychydig iawn o risg o gosb os nad yw'r dyletswyddau wedi'u cyflawni, os yw amcanion cydraddoldeb yn wan neu os caiff Aseidiadau o Effaith ar Gydraddoldeb eu cynnal yn aneffeithiol. Cyfeiriodd nifer o randdeiliaid at weithredu Safonau'r Gymraeg yn llwyddiannus er cymhariaeth, y gellir dysgu oddi wrtho.

Er nad yw wedi bod yn bosibl archwilio'r gyfundrefn cydymffurfio a monitro yn llawn yng Ngham Un, mae wedi dod i'r amlwg fel maes allweddol ar gyfer gweithredu, felly dylid ei archwilio'n fanylach yng Ngham Dau.

Yn y penodau a ganlyn, caiff y themâu hyn eu trafod yn fwy manwl, gyda chrynodeb o'r argymhellion wedi'u cynnwys ym Mhennod Chwech.

## **Argymhellion**

**Mae angen cydweledigaeth gref ar gyfer cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru, wedi'i chefnogi gan arweinyddiaeth gadarn gan Lywodraeth Cymru i sicrhau newid parhaus**

1. Mae'n rhaid i Gam Dau ddatblygu gweledigaeth ac iaith gyffredin ar gyfer cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru.

2. Mae'n rhaid i Gam Dau ddiffinio sut beth yw Llywodraeth Cymru ffeministaidd, gan gynnwys gweledigaeth ac egwyddorion ar gyfer polisi a gwneud penderfyniadau, a rôl y Llywodraeth o ran newid diwylliant drwy ymgysylltiad cyhoeddus, addysg a'i holl weithgareddau.
3. Mae arweinyddiaeth Weinidogol yn hanfodol er mwyn sicrhau bod cydraddoldeb rhywiol yn parhau i fod yn flaenoriaeth. Dylid ystyried a fyddai cynnwys Ysgrifennydd y Cabinet dros Gydraddoldeb a Grymuso Menywod mewn cabinetau yn y dyfodol, ynghyd â datganiadau cefnogaeth a grŵp rhyngweinidogol yn sicrhau hyn.
4. Yn unol â'r dull yng ngwledydd y Llychlyn, dylai Llywodraeth Cymru ategu gweledigaeth ar gyfer ffocws ar ganlyniadau cyfartal, ac nid cyfle cyfartal yn unig.
5. Dylai Gweinidogion Cymru gytuno ar gyd-ddatganiad gan bob Ysgrifennydd Cabinet a Gweinidog ynghylch gwella cydraddoldeb rhywiol ac ystyried Nod 5 Datblygu Cynaliadwy y Cenhedloedd Unedig. Dylai pob portffolio Gweinidogol gyhoeddi datganiad/cynllun byr sy'n amlinellu sut y mae'n gwella cydraddoldeb rhywiol.
6. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn darparu hyfforddiant o ran aflonyddu rhywiol a'r weithdrefn gwynion newydd ar gyfer yr holl staff o fewn gwasanaeth sifil Llywodraeth Cymru.
7. Dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno absenoldeb rhiant a rennir ar gyfer cyflogeion Llywodraeth Cymru yn ôl y gyfradd tâl mamolaeth uwch ar gyfer tadau sy'n cymryd cyfnod o absenoldeb ac annog yr un arfer da mewn gwasanaethau cyhoeddus, dylanwadu ar arfer da a defnyddio ysgogiadau caffael.
8. Dylai Cam Dau edrych yn fanwl ar y camau ymarferol y gall Llywodraeth Cymru eu cymryd i gau'r bwlch cyflog rhwng y rhywiau, gan gynnwys dadansoddiad o bolisi cyflog uwch swyddogion y gwasanaeth sifil.
9. Dylai Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, a swyddogion ymchwilio i werth gofal di-dâl i fesurau economaidd Cymru, ynghyd â mesurau traddodiadol fel gwerth ychwanegol gros, a'i ymgorffori ynddynt.
10. Dylai Llywodraeth Cymru ymchwilio i addasrwydd yr ysgogiadau nawdd cymdeithasol gweinyddol a fabwysiadwyd gan Lywodraeth yr Alban i wneud taliadau yn fwy aml a'u symud "o'r waled i'r pwrs".

**Mae diffyg integreiddio a gweithredu aneffeithiol o ran deddfwriaeth allweddol yn gwano ein hystyriaeth o gydraddoldeb rhywiol ac yn arwain at ddiffyg camau a chanlyniadau cadarn, sylweddol i wella cydraddoldeb rhywiol**

11. Dylai Llywodraeth Cymru adolygu a chryfhau deddfwriaeth a dyletswyddau presennol, pan mae'n bosibl, gan gynnwys Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus, ac ymgorffori confensiwn Istanbul i ddeddfwriaeth Cymru fel diwygiad i Ddeddf Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol. Gallai hyn gynnwys archwilio'r angen am ganllawiau statudol ychwanegol neu ddulliau eraill i egluro'r Nod Llesiant 'Cymru fwy cyfartal'.
12. Dylai Cam Dau weithio gyda rhanddeiliaid allweddol i ganfod y ffordd fwyaf effeithiol o gryfhau'r integreiddio rhwng Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, y dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol i Gymru a'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol.
13. Dylai swyddogion Llywodraeth Cymru ddefnyddio Sesiynau presennol Herio'r Ysgrifennydd Parhaol drwy osod cwestiynau ynghylch cydraddoldeb rhywiol a grymuso menywod a chael sesiwn herio cydraddoldeb rhywiol bob blwyddyn i archwilio gwaith sy'n cael ei wneud ar draws Llywodraeth Cymru.
14. Dylai Cam Dau adolygu'r dull Asesu Effaith Integredig newydd a sicrhau mai dyma'r ffordd fwyaf effeithiol o lywio heriau i'r ffordd y gwneir polisïau, gan sicrhau ei fod yn rhoi ystyriaeth lawn i wella cydraddoldeb rhywiol.
15. Yng Ngham Dau dylid adolygu amcanion Llesiant Cenedlaethol ac amcanion Cynllun Cydraddoldeb Strategol er mwyn cynnwys camau gweithredu a chanlyniadau clir a sylweddol i wella cydraddoldeb rhywiol a chyflymu'r broses o gyhoeddi dangosyddion cenedlaethol Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol er mwyn monitro cynnydd.
16. Yn ystod Cam Dau (dylai'r Ysgrifennydd Parhaol arwain) adolygiad o arbenigedd cydraddoldeb a chapasiti er mwyn cefnogi'r gwaith o ddatblygu polisi o fewn Llywodraeth Cymru (gan adrodd i Weinidogion) a chreu fframwaith trawslywodraeth yn defnyddio gwybodaeth, sgiliau a phrofiad sydd ar gael eisoes; gall hyn gynnwys panel craffu neu weithredu'r model arfer dysgu a amlinellir yn yr adolygiad arfer addawol rhyngwladol.
17. Cam Dau i ymchwilio i'r data presennol sydd ar gael yng Nghymru a phenderfynu ar y camau i wella argaeledd data anghyfanredol.

### **Mae angen ymgysylltu a chraffu allanol cryfach ar berfformiad Llywodraeth Cymru ar wella cydraddoldeb rhywiol**

18. Yng Ngham Dau dylid adolygu cydymffurfiaeth, gwaith monitro ac atebolrwydd presennol ar draws y fframwaith gan ystyried effeithiolrwydd a chyfleoedd i integreiddio'n well
19. Yng Ngham Dau dylid adolygu cryfder, cwmpas a phwerau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Comisiwn Hawliau Dynol a Chydraddoldeb
20. Dylai'r Comisiwn Hawliau Dynol a Chydraddoldeb graffu ar waith Llywodraeth Cymru o ran cydymffurfio â Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus, a

chyhoeddi ei adroddiad, a ddylai gael ei ystyried gan Bwyllgor Cydraddoldeb Cynulliad Cenedlaethol Cymru

21. Yng Ngham Dau, dylai'r tîm adolygu weithio gyda Swyddfa Archwilio Cymru, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Comisiwn Hawliau Dynol a Chydraddoldeb i gytuno ar y cyd ar ddull adrodd i fonitro gwaith Llywodraeth Cymru i wella cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru.
22. Dylai Llywodraeth Cymru ddeddfu ar gyfer gweithredu'r Panel Arbenigol ar gyfer Diwygio'r Cynulliad.
23. Dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru sefydlu Pwyllgor Menywod a Chydraddoldeb i alluogi gwaith craffu cadarn digonol.
24. Mae'n rhaid i Gam Dau ddechrau trafodaeth ystyrion â rhanddeiliaid a'r cyhoedd yn ehangach i bennu camau sylweddol i wella cydraddoldeb rhywiol. Bydd angen dyrannu adnoddau er mwyn sicrhau ein bod yn cyrraedd grŵp amrywiol o fenywod.
25. Yng Ngham Dau dylid adolygu'r trefniadau cyllid grant (a chanfod bylchau) ar gyfer cefnogi sefydliadau menywod a gwella cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru gan ystyried effaith Brexit ar gyllido eu gweithgareddau.
26. Fel rhan o Gam Dau, dylai Llywodraeth Cymru gynnal neu gomisiynu dadansoddiad o wasanaethau sy'n ymateb i anghenion menywod a merched a chanfod ble mae'r bylchau, gan weithio'n agos â rhanddeiliaid allweddol. Dylai hyn gynnwys, ond ni ddylai fod yn gyfyngedig, i wasanaethau iechyd arbenigol, gwasanaethau Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol, darpariaeth sgiliau arbenigol a chefnogaeith i fenywod Du, Asiaidd a lleiafrifoedd ethnig a menywod anabl.

**Mae Cam Un wedi tynnu sylw at nifer o heriau allweddol ac wedi gwneud argymhellion ar gyfer gwaith pellach yng Ngham Dau. Mae angen ymrwymiad i sicrhau bod Cam Dau yn llwyddiannus ac yn cyfrannu at fap ar gyfer cydraddoldeb rhywiol yng Nghymru**

27. Dylai Gweinidogion Llywodraeth Cymru gefnogi Cam Dau o'r adolygiad yn frwd, gan alluogi mynediad at wybodaeth, swyddogion a phrosesau o fewn eu portffolios er mwyn caniatáu gwaith craffu ar yr hyn y mae Llywodraeth Cymru yn ei ddarparu ac effeithiolrwydd hyn
28. Sefydlu Grŵp Llywio Arbenigol i gefnogi Cam Dau o'r adolygiad, gan weithio'n agos gyda Chwarae Teg a swyddogion Llywodraeth Cymru. Mae'n rhaid i'r Grŵp Llywio ddefnyddio arbenigedd o fewn Cymru, er enghraifft, sicrhau y gall gynrychiolwyr pobl dduon, Asiaidd a lleiafrifoedd ethnig, yr anabl, pobl sydd wedi profi trais a chynrychiolwyr LHDTQI+ gyfranogi, a allai gynnwys darparu adnoddau ar gyfer cyfranogi.

29. Mae'n rhaid i Gam Dau gynnwys ymgysylltu sylweddol â menywod a sefydliadau cydraddoldeb sy'n cynrychioli'r amrywiaeth o fenywod yng Nghymru. Efallai y bydd angen dyrannu'r cyllid i alluogi sefydliadau 'ar lawr gwlad' i gefnogi'r gwaith ymgysylltu hwn.

**Er bod Cam Un wedi canolbwyntio ar brosesau polisi, mae nifer o gamau cyflym y gellir eu cymryd i sicrhau newid, mynd i'r afael ag anghydraddoldeb sy'n hysbys a manteisio ar gyfleoedd yn y rhaglen ddeddfwriaethol bresennol**

30. Mae menywod yn parhau i gael eu tangynrychioli mewn bywyd cyheddus yng Nghymru. Byddai'n bosibl gweithredu ar unwaith i adolygu'r broses penodiadau cyhoeddus er mwyn sicrhau nad yw'n rhoi menywod o dan anfantais ac y gall sicrhau penodiadau amrywiol

31. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y broses o ddiwygio llywodraeth leol yn cynnwys mesurau i wella cynrychiolaeth o fenywod amrywiol fel aelodau etholedig.