



SENEDD SY’N GWEITHIO I GYMRU

Adroddiad y Panel Arbenigol ar Ddiwygio
Etholiadol y Cynulliad

Tachwedd 2017



Sefydlwyd y Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad ym mis Chwefror 2017 i roi cyngor dibynadwy, sy'n wleidyddol ddi-dduedd, i Lywydd a Chomisiwn y Cynulliad ynghylch nifer yr Aelodau sydd eu hangen ar y Cynulliad, y system etholiadol fwyaf addas a'r oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad.

Y Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad:

- ▶ Yr Athro Laura McAllister CBE (Cadeirydd)
- ▶ Yr Athro Rosie Campbell a'r Athro Sarah Childs (rhannu swydd)
- ▶ Rob Clements
- ▶ Yr Athro David Farrell MRIA
- ▶ Dr Alan Renwick
- ▶ Syr Paul Silk

Ysgrifenyddiaeth y Panel:

- ▶ Helen Finlayson, Clerc
- ▶ Sian Giddins, Dirprwy Glerc (Chwefror - Mehefin 2017)
- ▶ Candice Boyes, Dirprwy Glerc (Mehefin – Tachwedd 2017)
- ▶ Lowri Jones, Swyddog Cymorth

Cymorth cyfreithiol a gwaith ymchwil:

- ▶ Gwyn Griffiths, Uwch Gynghorydd Cyfreithiol
- ▶ Helen Jones, Y Gwasanaeth Ymchwil
- ▶ Lisa Salkeld, Cynghorydd Cyfreithiol

Mae modd cael copïau o'r ddogfen hon mewn fformat hygyrch hefyd, gan gynnwys Braille, print bras, tîp sain neu gopi caled gan:

Glerc y Panel Arbenigol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

☎ 0300 200 6565

✉ newid.cyfansoddiadol@cynulliad.cymru

SENEDD SY'N GWEITHIO I GYMRU

Adroddiad y Panel Arbenigol ar Ddiwygio
Etholiadol y Cynulliad



CYNNWYS

Rhagair y Cadeirydd	5
Crynodeb gweithredol	7
Rhestr o'r argymhellion	11
Rhan 1: Rhagarweiniad a gwybodaeth gefndir	16
01. Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad.....	17
Y cefndir.....	17
Rôl y Panel Arbenigol	18
02. Methodoleg a dull o weithredu	19
Y modd yr aethom i'r afael â'r cylch gorchwyl.....	19
Methodoleg	20
Rhan 2: Y Cynulliad a'i Aelodau.....	22
03. Maint y Cynulliad	23
Y cefndir.....	23
Methodoleg	24
Faint o Aelodau sydd eu hangen ar y Cynulliad?.....	26
Goblygiadau ariannol.....	29
04. Y newid yn rôl y Cynulliad Cenedlaethol.....	33
Datblygu rôl a phwerau'r Cynulliad	33
Brexit a dyfodol Cymru a'r DU y tu allan i'r Undeb Ewropeaidd	35
05. Cynyddu'r capasiti heb ragor o Aelodau	38
Y cefndir.....	38
A allai'r Cynulliad ganfod ffyrdd newydd o weithio?	38
A allai pobl nad ydynt yn Aelodau chwarae mwy o rôl yn y broses graffu?	40
A ellid ymestyn wythnos waith y Cynulliad?	41
A ellid cynyddu nifer yr wythnosau pan fydd y Cynulliad yn cwrdd?.....	44
A allai gwell hyfforddiant gynyddu capasiti?	45
A yw'r cymorth a'r adnoddau priodol ar gael i'r Aelodau?	46
Ein casgliadau	48

06. Rolau Aelodau'r Cynulliad	49
Y cefndir.....	49
Deiliaid swyddi.....	49
Cynrychioli etholwyr	50
Rolau pleidiau gwleidyddol	52
Y cyfryngau a chyfathrebu	53
Grwpiau trawsbleidiol.....	53
Cyflogwyr	53
Yr hyn a wneir gan yr Aelodau	54
Toriad	59
Ein casgliadau	60
07. Craffu a throsolwg	62
Craffu seneddol	62
Gwaith craffu gan y Cynulliad	64
Craffu deddfwriaethol	67
Craffu ariannol.....	74
Ein casgliadau	76
08. Capasiti'r system bwyllgorau	78
Y cefndir.....	78
Strwythur y Pwyllgorau.....	78
Aelodau'r Pwyllgor	79
Aelodaeth a chadeiryddiaeth pwyllgorau	81
Tuag at system bwyllgorau mwy cynaliadwy ac effeithiol	86
Ein casgliadau	93
09. Cymaryddion y DU a rhyngwladol.....	94
Cymaryddion y DU.....	94
Cymaryddion rhyngwladol.....	96
Ein casgliadau	99

Rhan 3: Ethol y Cynulliad 102

10. Trefniadau etholiadol y Cynulliad	103
Y cefndir.....	103
Dull yn seiliedig ar egwyddorion.....	103
Sut ddylai'r Cynulliad gael ei ethol yn 2021?	105
Ymwybyddiaeth y cyhoedd a gwybodaeth	113
11. Y trefniadau etholiadol presennol	114
Y system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (System Aelodau Ychwanegol) bresennol	114
Canlyniadau etholiad ers 1999	118
Diwygio etholiadol yng Nghymru ers 1999	119
12. Amrywiaeth o ran cynrychiolaeth.....	121
Ymyriadau deddfwriaethol i annog amrywiaeth	121
Rhannu swyddi	131
13. Systemau etholiadol	134
Y cefndir a systemau a wrthodwyd	134
Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg	136
Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy	141
Rhestr Hyblyg	147
Dyluniad y papur pleidleisio	155
14. Ffiniau etholiadol a chynaliadwyedd	157
Y cefndir.....	157
Methodoleg	157
Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg: ffiniau	160
Etholaethau aml-aelod: Y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy a'r Rhestr Hyblyg	167
Cynaliadwyedd ac adolygu.....	179

Rhan 4: Etholfraint y Cynulliad 184

15. Yr oedran pleidleisio isaf	185
Cefndir a methodoleg	185
Y DU a'r cyd-destun rhyngwladol	185
Trothwyon oedran.....	190
Cyfranogiad gwleidyddol	194
Gwybodaeth wleidyddol, aeddfedrwydd ac annibyniaeth barn.....	199
Barn y cyhoedd.....	201
Gweinyddiaeth etholiadol	206
Ar ba oed y dylid cael yr hawl i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad?.....	207
Addysgu am wleidyddiaeth a dinasyddiaeth	209

Rhan 5: Casgliadau 216

16. Senedd sy'n gweithio i Gymru	217
Y cefndir.....	217
Capasiti a maint y Cynulliad	217
Y system etholiadol	222
Yr oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad	225
Gweithredu ein hargymhellion	227

Atodiadau 230

Atodiad A: Cylch gwaith y Panel Arbenigol ar ddiwygio etholiadol y cynulliad.....	231
Atodiad B: Aelodaeth y Panel Arbenigol.....	232
Atodiad C: Cyfarfodydd y Panel	239
Atodiad D: Costau gwaith y Panel	240
Atodiad E: Ymgynghori.....	241
Atodiad F: Amcangyfrif o gostau Aelodau ychwanegol.....	243
Atodiad G: Dulliau gwahanol o drosglwyddo pleidleisiau dros ben yn y system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy (STV).....	249
Atodiad H: Modelu'r systemau etholiadol.....	253
Atodiad I: Geirfa	259

RHAGAIR Y CADEIRYDD



Mae'r Cynulliad heddiw yn sefydliad tra gwahanol i'r un a sefydlwyd ym 1999, ac mae datganoli yng Nghymru yn parhau i ddatblygu. Mae'r Cynulliad ar fin dod yn Senedd Cymru. Cyn bo hir, bydd yn gweithredu ar sail model newydd o gadw pwerau o dan Ddeddf Cymru 2017, a bydd ganddo gyfrifoldeb am y trethi cyntaf yng Nghymru ers 800 mlynedd, gan gynnwys pwerau i amrywio treth incwm, a sefydlu ei hun yn briodol yn y tirlun cyfansoddiadol sy'n newid yn y DU.

Mae llawer sy'n astudio'r Cynulliad ac yn ymwneud ag ef yn cydnabod nad oes ganddo'r capasiti sydd ei angen arno, gan mai dim ond 60 Aelod sydd ganddo. Mae hyn yn bwysig. Mae gan Aelodau'r Cynulliad rolau hanfodol yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, cynnal trosolwg o bolisi, deddfwriaeth a gwariant, a chraffu arnynt, hyrwyddo buddiannau eu hetholwyr, a chynnwys pobl Cymru yn ein democratiaeth wrth iddi aeddfedu. Pan gaiff y rolau hyn eu cyflawni'n effeithiol, ceir effaith real, uniongyrchol a chadarnhaol ar fywydau pobl Cymru a'u cymunedau.

Fel Panel annibynnol a diduedd, rydym wedi defnyddio ein harbenigedd a'n profiad i ddod i'r casgliad nad oes gan Gynulliad â 60 Aelod y capasiti sydd ei angen arno i gyflawni ei gyfrifoldebau, nawr ac yn y dyfodol.

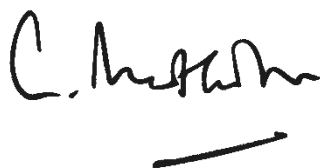
Mae angen rhagor o Aelodau cyn y gall y Cynulliad weithio'n effeithiol i ymateb i'r heriau a'r cyfleoedd o ran craffu a deddfu y mae'n eu hwynebu nawr ac yn y dyfodol. Felly, mae achos cryf dros gynyddu maint y Cynulliad yn sylweddol.

Bydd llawer, yn ddiâu, yn cwestiynu ai gwario ar ragor o wleidyddion yw'r ffordd ymlaen ar adeg o gyni fel hwn. Fodd bynnag, fel yr eglurwn yn ein hadroddiad, er y gall y costau ychwanegol fod yn sylweddol mewn termau absoliwt, dylid eu cadw i'r

lleiafswm ac nid ydynt ond cyfran fechan iawn o'r arian sy'n cael ei wario gan y llywodraeth y mae'r Cynulliad yn cynnal trosolwg ohoni. Credwn y gallai hyd yn oed welliannau bach yn y broses o graffu ar benderfyniadau Llywodraeth Cymru o ran gwariant a pholisi ddod â budd sylweddol i drethdalwyr.

Mae newid maint y Cynulliad yn gyfle hefyd i ddiwygio ac adfywio'r system etholiadol fel bod y Cynulliad yn adlewyrchu'n well y cymunedau y mae'n eu gwasanaethu. Yn yr un modd, gallai rhoi'r bleidlais i bobl ifanc 16 ac 17 oed fod yn ffordd rymus o gynnwys pobl ifanc Cymru yn ein democratiaeth, a'u cael i ymgysylltu â hi, gan gynyddu eu hymwybyddiaeth wleidyddol a'u cyfraniad yn awr ac yn y dyfodol. Wedi'r cyfan, eu dyfodol nhw sydd dan sylw.

Mae galw am ragor o wleidyddion yn beth amhoblogaidd. Rydym yn deall hynny. Serch hynny, rydym yn credu, wrth i ddatganoli yng Nghymru ddechrau ar y cam nesaf, na all y Cynulliad barhau fel y mae heb beryglu ei allu i gyflawni dros y bobl a'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu. Galwad i weithredu yw'r adroddiad hwn. O fis Ebrill 2018 ymlaen bydd gan y Cynulliad, o'r diwedd, y pwerau sydd eu hangen arno i fynd i'r afael â'r materion hyn ei hun, ac i sicrhau bod etholiad 2021 yn esgor ar senedd sydd wirioneddol yn gweithio i bobl Cymru.



**Yr Athro Laura McAllister CBE, FLSW, FRSA
Cadeirydd y Panel Arbenigol ar Ddiwygio
Etholiadol y Cynulliad**

CRYNODEB GWEITHREDOL

Y Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad

01. Sefydlwyd y Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad gan y Llywydd a Chomisiwn y Cynulliad ym mis Chwefror 2017. Y dasg a roddwyd iddo oedd gwneud argymhellion am nifer yr Aelodau y mae ar y Cynulliad eu hangen, y system bleidleisio a ddefnyddir i'w hethol, a'r oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad. Gofynnwyd inni lunio adroddiad erbyn tymor yr hydref 2017, a gwneud argymhellion y gellid eu gweithredu erbyn etholiad y Cynulliad yn 2021, ar yr amod y gellid sicrhau'r gefnogaeth wleidyddol angenrheidiol.

Faint o Aelodau sydd eu hangen ar y Cynulliad?

02. Mae rôl, cyfrifoldebau a phwerau'r Cynulliad wedi newid yn sylweddol ers 1999. Mae'r pwysau ar y Cynulliad yn debygol o barhau i gynyddu wrth iddo symud i fodel cadw pwerau, o ganlyniad i ddatganoli'r pwerau dros drethiant a benthyca (gan gynnwys pwerau i amrywio'r dreth incwm) a datganoli rhagor o feysydd polisi, ac yn sgil dewis y DU i ymadael â'r Undeb Ewropeaidd.

03. Eisoes archwiliwyd a gweithredwyd amryw ddulliau o gynyddu capasiti'r sefydliad heb fynd at wraidd y mater, sef y prinder amser dybryd sydd ar gael i 60 Aelod gyflawni eu rolau amrywiol a chymhleth yn eu gwaith deddfu a chraffu, ac fel cynrychiolwyr, cyflogwyr a gwleidyddion.

04. Er nad yw'n hawdd mesur yn wrthrychol effaith y trosolwg a'r gwaith craffu a wneir gan y Cynulliad a'i Aelodau, mae'n eglur i ni fod y gwaith hwnnw yn cael effaith gadarnhaol ar fywydau pobl Cymru.

05. Mae achos cryf o blaid cynyddu maint y Cynulliad, ac ategir hynny gan y cymariaethau â deddfwrfeydd eraill y DU ac yn rhyngwladol. Mae ein dadansoddiad o'r dystiolaeth yn awgrymu mai'r maint priodol ar gyfer y Cynulliad yw o leiaf 80 Aelod, a gorau oll pe byddai'n nes at 90 Aelod. Pe byddai'r Cynulliad yn cael ei gynyddu i'r maint hwn, byddai manteision gwerthfawr i gapasiti'r sefydliad a manteision cyfatebol i bobl Cymru hefyd. Byddai'r cyfryw fanteision yn fwy ar begwn uchaf y nifer Aelodau.

06. Mae'r amcangyfrifon a roddwyd i ni gan Gomisiwn y Cynulliad o'r costau rheolaidd sy'n gysylltiedig â'n cynigion yn amrywio o tua £6.6 miliwn y flwyddyn ar gyfer 20 Aelod ychwanegol i £9.6 miliwn y flwyddyn ar gyfer 30

Aelod ychwanegol. At hynny, byddai rhai costau untro, er enghraifft costau sy'n gysylltiedig ag addasu'r Siambr a swyddfeydd yr Aelodau. Mae'r Comisiwn yn amcangyfrif y byddai'r rhain oddeutu £2.4 miliwn ar gyfer 20 Aelod ychwanegol a £3.3 miliwn ar gyfer 30 Aelod ychwanegol.

07. Rydym yn cydnabod bod y costau hyn yn sylweddol, ond nodwn hefyd nad ydynt ond cyfran fach iawn o'r symiau sy'n cael eu gwario gan Lywodraeth Cymru. Gallai hyd yn oed welliannau bach yn y broses o graffu ar wariant Llywodraeth Cymru ddod â budd sylweddol i drethdalwyr oherwydd y bydd hynny'n arwain at well deddfwriaeth, polisi a phenderfyniadau. Serch hynny, mae'n ddyletswydd ar y Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad i ystyried yn ofalus sut y dylid newid y lefelau staffio, y gwasanaethau a'r adnoddau ariannol a ddarperir ar hyn o bryd i gynorthwyo'r Aelodau pe byddai'r Cynulliad yn fwy o faint, fel bod y gost o weithredu ein hargymhellion yn cael ei chadw i'r lleiafswm posibl. Efallai y bydd y gallu i sicrhau bod y cyhoedd yn derbyn Cynulliad mwy o faint yn ddibynnol ar hyn.

Sut y dylid ethol Aelodau'r Cynulliad?

08. I gynyddu maint y Cynulliad bydd angen newid y modd y caiff Aelodau eu hethol. Lluniwyd deg egwyddor gennym ar gyfer asesu amrywiaeth eang o systemau etholiadol.
09. Mae gan y Cynulliad enw da, a haeddiannol, am ei gynrychiolaeth o ran y rhywiau, a buom yn ystyried amryw ddulliau y gellid eu hymgorffori yn y trefniadau etholiadol i ddiogelu'r cynnydd a wnaed yng Nghymru hyd yma. Bydd dulliau o'r fath yn cefnogi ac yn annog amrywiaeth yn y Cynulliad. Gallent gynnwys cwotâu rhywedd, darpariaethau i sicrhau bod mwy o wybodaeth ddi-enw am amrywiaeth ymgeiswyr ar gael, a rhoi cyfle i ymgeiswyr gynnig eu hunain i gael eu hethol ar sail trefniadau rhannu swyddi.
10. Gan ddefnyddio'n hegwyddorion, rydym wedi hoelio'n sylw ar dair system bosibl a allai fod yn briodol yng nghyd-destun Cymru. Y dewis a ffefrir gennym, os gweithredir y cwota rhywedd integredig a argymhellir, yw'r Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy. Oni chaiff ein hargymhellion i gefnogi amrywiaeth o ran cynrychiolaeth eu gweithredu, pa un a fydd hynny am nad oes consensws gwleidyddol neu oherwydd cyfyngiadau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, yna byddai'r system Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr Hyblyg yn ddewis amgen addas. Y system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (a elwir hefyd yn System Aelodau Ychwanegol) yw'r opsiwn status quo sy'n cynnig y lleiaf o newid, ond nid dyma'r dewis a ffefrir gennym.

11. Am nad oes llawer o amser tan 2021 ac am nad oes corff adolygu ffiniau â chyfrifoldeb statudol am ffiniau'r Cynulliad, rydym wedi diystyru'r syniad o gynnal adolygiad llawn o'r ffiniau cyn 2021. Rydym hefyd wedi diystyru'r syniad y dylai etholaethau'r Cynulliad, unwaith eto, fod ar batrwm ffiniau etholaethau seneddol San Steffan. Y rheswm am hynny yw (i) bod ansicrwydd ynghylch gweithredu'r adolygiad o ffiniau seneddol y DU, a (ii) ei bod yn well i etholaethau'r Cynulliad gael eu dylanwadu gan ffactorau sy'n gwbl berthnasol i Gymru.
12. Gan ddefnyddio'r ardaloedd etholiadol neu weinyddol presennol yn feini adeiladu, rydym yn cynnig dau fodel amgen ar gyfer etholaethau aml-aelod y Cynulliad. Y dewis a ffeirir gennym ar gyfer ethol Cynulliad o 89 neu 90 Aelod, hynny yw ar begwn uchaf yr ystod a argymhellir gennym, yw 20 etholaeth sy'n seiliedig ar etholaethau presennol y Cynulliad. Fel arall, mae ein gwaith modelu yn awgrymu y gallai 17 etholaeth sy'n seiliedig ar ardaloedd yr awdurdodau lleol fod yn ddewis arall dilys at ddibenion ethol Cynulliad o 83 neu 84 Aelod, hynny yw tuag at ganol yr ystod a argymhellir gennym. Pe byddai'r Cynulliad yn dewis deddfu ar gyfer system Cynrychioleth Gyfrannol Aelodau Cymysg, sef yr opsiwn status quo, gellid defnyddio etholaethau a rhanbarthau presennol y Cynulliad at y diben hwn.
13. Ni ddylid caniatáu i etholaethau'r Cynulliad garegu eto. Mae ein cynigion yn cynnwys dulliau i adolygu'r ffiniau neu'r dosraniad seddau yn rheolaidd, fel y bo'n briodol.

Ar ba oed y dylid cael yr hawl i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad?

14. Ar sail y dystiolaeth, y gwaith ymchwil a'r ddogfennaeth bresennol, a'r dystiolaeth a'r safbwyntiau ychwanegol a gasglwyd gennym, credwn y byddai gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed o 2021 ymlaen yn ddull grymus o gynyddu ymwybyddiaeth wleidyddol a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth ymysg pobl ifanc.
15. At hynny, pe byddai Llywodraeth Cymru yn bwrw ymlaen â'i chynigion i ostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed ar gyfer etholiadau llywodraeth leol Cymru o 2022 ymlaen, byddai'n anghyson iawn, ac yn codi materion gwleidyddol a gweinyddol ychwanegol, pe na byddai'r oedran pleidleisio hefyd yn cael ei ostwng ar gyfer etholiadau'r Cynulliad.
16. I sicrhau y caiff pobl ifanc eu hannog a'u cefnogi i arfer eu hawl i bleidleisio, dylai unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio gael ei gyflwyno law yn llaw ag addysg briodol, effeithiol ac amhleidiol ym maes gwleidyddiaeth a

dinasyddiaeth. Rhaid i hyn sicrhau bod pobl ifanc yn clywed barn wleidyddol ar draws y sbectrwm, a'u bod yn cael y gallu i wneud eu penderfyniadau eu hunain ynghylch sut i arfer eu hawl ddemocrataidd.

Gweithredu ein hargymhellion

17. Mae rôl a chyfrifoldebau'r Cynulliad wedi bod yn esblygu ers 1999, ac mae rhagor o newidiadau ar y gorwel yn sgil y newid i fodel o ddatganoli sy'n seiliedig ar gadw pwerau, datganoli pwerau dros drethiant a benthyca, a dymuniad y DU i ymadael â'r Undeb Ewropeaidd.
18. Ein tasg oedd gwneud argymhellion a allai fod yn gynaliadwy, a fyddai'n briodol ar gyfer cyd-destun Cymru, ac y gellid eu gweithredu o 2021 ymlaen os gellid sicrhau'r lefel angenrheidiol o gefnogaeth wleidyddol.
19. Credwn ein bod wedi gwneud hynny. Mae ein dadansoddiad o rôl, capasiti a maint y Cynulliad yn ein harwain i gredu y dylid gweithredu'r argymhellion yn ein hadroddiad o fewn yr amserlen hon. Mae gormod o bwysau ar y Cynulliad eisoes. Credwn nad oes ganddo'r capasiti, gyda 60 Aelod, i ymateb i'r heriau y mae'n eu hwynebu.
20. Mae galw am ragor o wleidyddion yn beth amhoblogaidd, ond mae ein dadansoddiad o'r dystiolaeth yn dangos bod yr holl ddewisiadau ar wahân i gynyddu maint y Cynulliad wedi'u profi i'r eithaf heb lwyddo i fynd i'r afael â'r bwlch a ganfuwyd gennym yn y capasiti.
21. Yn gynharach eleni, cyhoeddodd Comisiwn y Cynulliad, yn dilyn cytundeb unfrydol pob plaid yn y Cynulliad, y byddai'n cyflwyno deddfwriaeth i newid enw'r sefydliad i Senedd Cymru/Welsh Parliament er mwyn adlewyrchu ei statws cyfansoddiadol fel deddfwrfa genedlaethol Cymru. O weithredu ein hargymhellion law yn llaw a'r newid pwysig hwn, maent yn gyfle i adfywio democratiaeth Cymru, ac i fywiogi a sbarduno pleidleiswyr drwy ymestyn yr etholfraint a sefydlu system etholiadol sy'n seiliedig ar yr egwyddorion a nodwyd gennym. Yn sgil hynny, dylai etholiad 2021 greu deddfwrfa sydd â'r capasiti i gynrychioli pobl Cymru a'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu. Galwad i weithredu yw ein hadroddiad; galwad i'r Cynulliad weithredu i sicrhau ei fod yn datblygu'n Senedd sydd wirioneddol yn gweithio i bobl Cymru.

RHESTR O'R ARGYMHELLION

Gweler isod restr o'n hargymhellion.

Argymhelliad 1. Dylid cynyddu maint y Cynulliad i 80 Aelod fan lleiaf, ac yn ddelfrydol i 90 Aelod, i sicrhau bod gan y senedd a etholir yn 2021 ddigon o gapasiti i gyflawni ei chyfrifoldebau o ran craffu ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid, ac y gall yr Aelodau hefyd gyflawni eu rolau fel cynrychiolwyr, ymgyrchwyr, gwleidyddion, a rolau eraill..... Tudalen 28

Argymhelliad 2. Dylai'r Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad ystyried sut y gellir addasu cyfanswm y cymorth staffio, y gwasanaethau a'r adnoddau ariannol a ddarperir i'r Aelodau pe byddai'r Cynulliad yn fwy o faint, fel bod y gost o weithredu ein hargymhellion yn cael ei chadw i'r lleiafswm posibl. Tudalen 31

Argymhelliad 3. Rhaid i'r Cynulliad ffrwyno'i hun yn y ffordd y mae'n gwneud defnydd o unrhyw gynnydd ym maint y sefydliad—er enghraifft mewn perthynas â nifer a maint y pwyllgorau, penodi deiliaid swyddi, ac uchafswm maint Llywodraeth Cymru—i sicrhau bod y manteision posibl ar gyfer ansawdd a swm y gwaith craffu yn cael eu gwireddu a bod costau ychwanegol yn cael eu cadw i'r lleiafswm eithaf. Tudalen 93

Argymhelliad 4. Os caiff ein hargymhellion ar ymyriadau deddfwriaethol i gefnogi ac annog amrywiaeth o ran cynrychiolaeth eu gweithredu, dylai'r Cynulliad gael ei ethol ar sail system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy o 2021 ymlaen. Fodd bynnag, oni chaiff yr argymhellion hyn eu gweithredu, dylai'r Cynulliad gael ei ethol ar sail system etholiadol Rhestr Hyblyg o 2021 ymlaen. Tudalen 108

Argymhelliad 5. Rydym yn argymhell na ddylai etholaethau aml-aelod y Cynulliad y mae system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg yn seiliedig arnynt ethol dim llai na phedwar Aelod ac yn ddelfrydol dim mwy na chwe Aelod. Tudalen 112

Argymhelliad 6. Pe byddai'r Cynulliad yn gweithredu naill ai system etholiadol Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg yn 2021, rydym yn argymhell y dylid ethol Cynulliad o 89 neu 90 Aelod ar sail 20 etholaeth y Cynulliad a ffurfiwyd drwy baru 40 etholaeth bresennol y Cynulliad. Gallai model etholaeth aml-aelod sy'n seiliedig ar gyfuno neu rannu ardaloedd awdurdodau lleol fod yn opsiwn amgen dilys ar gyfer ethol Cynulliad o 83 neu 84 Aelod ar sail naill ai system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg, pe bai'r Cynulliad yn penderfynu bod yr amrywiadau ym maint ardaloedd yn dderbyniol..... Tudalen 112

Argymhelliad 7. Dylai'r Cynulliad ystyried, wrth ddsrannu seddau i etholaethau neu ranbarthau, a ddylid cymhwyso pwysoliad ychwanegol i bleidleiswyr mewn rhannau penodol o Gymru, er enghraifft ar sail y pellter o Fae Caerdydd, gwledigrwydd neu amddifadedd yr ardal y maent wedi'u cofrestru i bleidleisio ynddi. Tudalen 113

Argymhelliad 8. Dylai Llywodraeth Cymru, wrth ddatblygu ei chynigion ar gyfer diwygio etholiadol ym maes llywodraeth leol, ystyried ein hargymhellion a'n hadroddiad, yn enwedig o ran dyluniad a gweithrediad y system etholiadol Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy. Tudalen 120

Argymhelliad 9. Dylai'r Cynulliad ofyn i'r Ysgrifennydd Gwladol gychwyn adran 106 o *Deddf Cydraddoldeb 2010* mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad, neu drosglwyddo'r pŵer i wneud hynny i Weinidogion Cymru. Fel arall, dylai deddfwriaeth i ddiwygio trefniadau etholiadol y Cynulliad gynnwys darpariaeth a fyddai'n sicrhau bod gwybodaeth ar gael ynghylch amrywiaeth. Tudalen 123

Argymhelliad 10. Er mwyn diogelu llwyddiannau'r Cynulliad a phleidiau gwleidyddol Cymru mewn perthynas â chynrychiolaeth gytbwys o ran y rhywiau, rydym yn argymhell bod cwota rhywedd yn cael ei integreiddio i'r system etholiadol a sefydlir ar gyfer 2021. Oni fydd hyn yn digwydd—boed am nad oes consensws gwleidyddol neu oherwydd cyfyngiadau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad—rydym yn awgrymu bod disgwyl i'r pleidiau gwleidyddol fynd ati i sicrhau bod eu prosesau o ddethol ymgeiswyr yn cefnogi ac yn annog senedd i Gymru sy'n gytbwys o ran y rhywiau. Dylai hyn gynnwys bod y pleidiau yn mynd ati o'u gwirfoddol i fabwysiadu'r cwotâu a amlinellwyd gennym. Tudalen 131

Argymhelliad 11. Dylid newid y gyfraith etholiadol, gweithdrefnau'r Cynulliad a *Phenderfyniad ar Dâl a Lwfansau Aelodau* y Bwrdd Taliadau er mwyn i ymgeiswyr allu sefyll i'w hethol ar sail trefniadau rhannu swyddi tryloyw. Yr egwyddorion wrth wraidd trefniadau o'r fath yw y dylai ymgeiswyr egluro wrth bleidleiswyr y cytundeb sydd rhyngddynt i rannu'r swydd, bod y partneriaid sy'n rhannu'r swydd yn cael eu trin fel un person, ac y dylai'r Aelodau hynny sy'n rhannu'r swydd beidio ag achosi unrhyw gostau ychwanegol sy'n uwch na chostau un Aelod Cynulliad. Tudalen 133

Argymhelliad 12. Cyn gwneud unrhyw orchymyn yn rhagnodi dyluniad y papurau pleidleisio i'w defnyddio yn etholiadau'r Cynulliad, yn ychwanegol at yr ymgynghoriad sy'n ofynnol â'r Comisiwn Etholiadol gan adran 7(1) o *Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000*, dylai Gweinidogion Cymru hefyd gynnal unrhyw ymgynghoriad arall a allai fod yn briodol, er mwyn sicrhau bod cynllun y papur pleidleisio a'r wybodaeth a gynhwysir arno yn briodol ar gyfer y system etholiadol ac i Gymru.Tudalen 156

Argymhelliad 13. Rhaid cymryd camau deddfwriaethol i sefydlu mecanweithiau o adolygu'r ffiniau neu'r dosraniad seddau gan ddarparu ar gyfer adolygiad llawn cyn etholiad 2026, pa un a gaiff ein cynigion ar gyfer diwygio eu gweithredu ai peidio. Rhaid i fecanweithiau o'r fath ystyried unrhyw newidiadau i etholfraint y Cynulliad, yn ogystal â newidiadau demograffig eraill neu newidiadau o ran y boblogaeth.Tudalen 181

Argymhelliad 14. Dylai'r oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad gael ei ostwng i 16 oed o etholiad 2021 ymlaen.....Tudalen 207

Argymhelliad 15. Pe byddai'r Cynulliad yn penderfynu deddfu i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau'r Cynulliad i 16, dylai Comisiwn y Cynulliad gydweithio â Llywodraeth Cymru, y Comisiwn Etholiadol, pleidiau gwleidyddol ac eraill i gefnogi ac annog pobl ifanc i arfer eu hawl i bleidleisio, yn bwysicaf oll drwy ddarparu addysg dinasyddiaeth a gwleidyddiaeth a chodi ymwybyddiaeth ymysg y cyhoedd, a thrwy unrhyw ffyrdd priodol eraill.Tudalen 213

Argymhelliad 16. Rhaid i'r addysg ddinasyddiaeth a ddarperir i gyd-fynd ag unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio:

- i** Gydabod yr amrywiaeth o leoliadau lle caiff pobl ifanc 16 ac 17 oed addysg a hyfforddiant, er mwyn sicrhau bod y rhai y tu allan i leoliadau ysgol traddodiadol hefyd yn cael eu cefnogi a'u hannog i fwrw'u pleidlais;
- ii** Mynd ymhellach na dim ond amlinellu'r strwythurau democrataidd a'r prosesau ffurfiol, er mwyn ennyn diddordeb a hysbysu pobl ifanc am y materion sy'n bwysig iddynt;
- iii** Sicrhau bod pobl ifanc yn cael cyfleoedd i ddysgu am yr amrywiaeth lawn o safbwyntiau gwleidyddol mewn ffordd amhleidiol;
- iv** Cael ei darparu gan athrawon ac addysgwyr sydd wedi cael hyfforddiant o ansawdd uchel eu hunain er mwyn sicrhau bod yr addysg ddinasyddiaeth yn cael ei chymryd o ddifrif, ac i osgoi rhagfarn wleidyddol a'r canfyddiad o ragfarn wleidyddol;
- v** Cael ei hadolygu ar ôl cyfnod addas i sicrhau bod ei dyluniad a'r modd y caiff ei chyflawni yn bodloni'r amcanion.Tuddalen 214



RHAN 1: RHAGARWEINIAD A GWYBODAETH GEFNDIR



01. PANEL ARBENIGOL AR DDIWYGIO ETHOLIADOL Y CYNULLIAD

Y cefndir

01.01. Ym mis Ionawr 2015, ystyriodd Comisiwn y Pedwerydd Cynulliad gapasiti'r Cynulliad, a chyhoeddodd adroddiad a ddaeth i'r casgliad unfrydol a ganlyn:



Gyda dim ond 60 o Aelodau, mae diffyg pŵer yn y Cynulliad Cenedlaethol ac mae gormod o bwysau yn cael ei roi arno.¹

01.02. Pan gyhoeddodd y Comisiwn ei adroddiad, nid oedd gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol dros ei faint. Fodd bynnag, ar Brif Ddiwrnod Penodedig (y disgwylir iddo fod ar 1 Ebrill 2018) bydd *Deddf Cymru 2017* yn datganoli pwerau i'r Cynulliad dros ei faint a'i drefniadau etholiadol, gan gynnwys y sawl sy'n gymwys i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad.

01.03. Gan barhau â gwaith ei ragflaenwyr, cyhoeddodd Comisiwn y Pumed Cynulliad ym mis Tachwedd 2016 ei fod yn bwriadu arwain gwaith i archwilio'r defnydd o'r pwerau hyn er mwyn mynd i'r afael â chapasiti'r Cynulliad.² Gan weithredu ar ran y sefydliad, ym mis Chwefror 2017 cyhoeddodd y Llywydd a'r Comisiwn y byddent yn sefydlu Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad.³

¹ Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru*, Ionawr 2015

² Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 'Comisiwn y Cynulliad yn cytuno ar ei uchelgeisiau ar gyfer y dyfodol', 14 Tachwedd 2016

³ Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 'Datganiad ysgrifenedig ar y Panel Arbenigol ar Ddiwygio Trefniadau Etholiadol y Cynulliad', 1 Chwefror 2017

Rôl y Panel Arbenigol

01.04. Y cylch gwaith a gawsom oedd:

- Adolygu, ac ategu os oes angen, y dystiolaeth a'r ymchwil bresennol sy'n ymwneud â maint y Cynulliad Cenedlaethol a'i drefniadau etholiadol;
- O'r sylfaen dystiolaeth honno, ac er mwyn llywio'r gwaith o baratoi unrhyw ddeddfwriaeth angenrheidiol, gwneud argymhellion i Gomisiwn y Cynulliad ar faint aelodaeth y Cynulliad Cenedlaethol, y system etholiadol y dylid ei defnyddio i ethol ei Aelodau a'r oed sy'n ofynnol i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol.

01.05. Un rhan o raglen ehangach i ddiwygio'r Cynulliad ac i lywio dyfodol democratiaeth yng Nghymru yw ein gwaith. Mae Comisiwn y Cynulliad wedi cyhoeddi ei fod yn bwriadu cyflwyno deddfwriaeth yn 2018 i newid enw'r Cynulliad i Senedd Cymru/Welsh Parliament. Yn y cyhoeddiad hwnnw, pwysleisiodd y Llywydd fod rôl y Cynulliad wedi newid, gan ei fod wedi aeddfedu a datblygu ers 1999, a bod angen:



...sichrau ein bod yn manteisio ar y cyfle i ddiwygio'n fwy sylfaenol ein trefniadau etholiadol a mewnol, yn ogystal ag ar y weithred symbolaidd a phwysig o newid enw'r sefydliad. Wrth arwain y gwaith hwn ar ran y sefydliad ei hun, mae'r Comisiwn yn ceisio manteisio i'r eithaf ar y consensws gwleidyddol ar draws yr holl bleidiau. Yn anad dim, ein nod yw creu senedd i Gymru sy'n ennyn ymddiriedaeth y rhai yr ydym yn eu gwasanaethu, yn adlewyrchu pwysau'r cyfrifoldeb sydd ar ein hysgwyddau, ac yn cryfhau ein system ddemocratiaidd er mwyn iddi fynd i'r afael â'r heriau sy'n ein hwynebu fel cenedl.⁴

01.06. I'r perwyl hwn, gofynnwyd inni gyflwyno adroddiad erbyn hydref 2017, a gwneud argymhellion a allai gael eu gweithredu erbyn etholiad y Cynulliad Cenedlaethol yn 2021 ar yr amod bod y lefel briodol o gefnogaeth wleidyddol i hynny.

⁴ Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, '**Datganiad ysgrifenedig: Rhaglen Ddiwygio'r Cynulliad**', 13 Mehefin 2017

02. METHODOLEG A DULL O WEITHREDU

Y modd yr aethom i'r afael â'r cylch gorchwyl

02.01. Fel arbenigwyr annibynnol, ein rôl oedd gwneud argymhellion cadarn, diduedd, wedi'u seilio ar dystiolaeth, ar y materion yn ein cylch gorchwyl. Ceir gwybodaeth am y modd yr aethom i'r afael â phob un o'r materion hyn yn y rhannau perthnasol o'r adroddiad hwn:

- Yn **Rhan 2**, rydym yn amlinellu rolau'r Aelodau, ac yn archwilio swyddogaethau, capasiti a maint y Cynulliad.
- Yn **Rhan 3**, rydym yn trafod system etholiadol briodol ar gyfer ethol y Cynulliad, gan gynnwys y strwythur pleidleisio a'r ffiniau etholiadol, a chynaliadwyedd y system etholiadol.
- Yn **Rhan 4**, rydym yn ystyried yr oedran sy'n ofynnol i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad.

02.02. Mae'r materion hyn yn gysylltiedig â'i gilydd. Ein gwaith cychwynnol ar asesu nifer yr Aelodau y mae ar y Cynulliad eu hangen oedd prif sbardun ein gwaith ar y systemau etholiadol. Yn **Rhan 5**, rydym yn rhoi darlun cyffredinol o'n gwaith, ein casgliadau, a sut mae ein hargymhellion yn cyfrannu at ddiwygio'r Cynulliad yn senedd gynaliadwy sy'n cyflawni'n effeithiol ar gyfer Cymru.

Methodoleg

02.03. Mae gan bob un ohonom ni ar y Panel arbenigedd a phrofiad helaeth mewn meysydd perthnasol, gan gynnwys systemau etholiadol, gwaith seneddol a chapasiti seneddau, sefyllfa gyfansoddiadol y Cynulliad, a materion ehangach fel cydraddoldeb, amrywiaeth ac ymgysylltu. Yn ein gwaith drwyddo draw rydym wedi manteisio ar ymchwil a dadansoddiadau presennol i lywio'n casgliadau. Rydym hefyd wedi ategu ein harbenigedd ein hunain a'r dystiolaeth bresennol trwy wahodd arbenigwyr i roi tystiolaeth benodol, a thrwy roi gwahoddiad cyffredinol i unigolion, grwpiau a sefydliadau perthnasol, a'r cyhoedd, i fynegi barn. Mae rhestr o'r cyflwyniadau a gyhoeddwyd i'w gweld yn Atodiad E. Rydym yn ddiolchgar i bawb sydd wedi cyfrannu at ein gwaith.

02.04. Rydym wedi mynd i'r afael â'n gwaith yn ddiuedd ac yn wleidyddol niwtral. Serch hynny, nid oes modd ystyried materion cyfansoddiadol sylfaenol fel y rhain heb hefyd ystyried realiti gwleidyddol democratiaeth gynrychiadol, ac ni ddylid gwneud hynny ychwaith. I'r perwyl hwnnw, croesawn y ffordd ddefnyddiol ac adeiladol y mae'r Llywydd, a'r Grŵp Cyfeirio Gwleidyddol y mae ei gadeirio, wedi ymwneud â'n gwaith. Ein casgliadau ac argymhellion ni yw'r rhain, ond bu'r Grŵp Cyfeirio Gwleidyddol yn seinfwrdd gwerthfawr wrth i'n syniadau ddatblygu, gan roi fforwm i ni brofi ein syniadau a'n helpu i lunio opsiynau ymarferol y gellid eu gweithredu o 2021 ymlaen.



RHAN 2: Y CYNULLIAD A'I AELODAU



03. MAINT Y CYNULLIAD

Y cefndir

03.01. Mae gan Aelodau'r Cynulliad, fel seneddwyr eraill, amryw gyfrifoldebau. Fel corff, mae'r Cynulliad yn deddfu yn y meysydd a ddatganolwyd iddo. Mae pob Aelod yn atebol i'w etholwyr ac yn cyflawni swyddogaethau cynrychiadol, gan gynnwys gwaith achos, ymgyrchu lleol a hyrwyddo buddiannau eu hetholwyr. O'r 60 Aelod yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, gall hyd at 14 ohonynt, ar unrhyw adeg, fod â rolau gweithredol fel rhan o Lywodraeth Cymru, gan gynnwys rolau'r Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol.⁵ Mae'r Aelodau sy'n weddill yn ymgymryd â swyddogaethau sylfaenol seneddwyr i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif am ei phenderfyniadau a'i chymau gweithredu mewn perthynas â gwariant, polisi, deddfwriaeth, trethiant a benthyca, ac i fynegi gweledigaethau amgen ar gyfer y dyfodol.

03.02. Yn ei gyflwyniad ysgrifenedig, roedd Canolfan Syr Bernard Crick ar gyfer y Ddealltwriaeth Gyhoeddus o Wleidyddiaeth ym Mhrifysgol Sheffield yn awgrymu bod esblygiad y Cynulliad o ran pŵer a chymhwysedd wedi creu 'bwlch capasiti' a allai arwain at sefyllfa o ludedd sefydliadol os na chaiff ei ddatrys yn y dyfodol agos.⁶ Tynnodd sylw penodol at y cydbwysedd rhwng capasiti'r ddeddfwrfa a'r weithrediaeth:



There is a fairly clear ratio within comparative politics in relation to parliaments and legislatures where the executive is derived from the legislature. Too few members and the need to appoint an executive essentially hollows-out the capacity of the legislature and leaves the executive possibly over-dominant; too many members and the legislature risks becoming bloated and inefficient with few opportunities for career progression for individual members.⁷

03.03. Mae maint Llywodraeth Cymru wedi newid gydag amser i adlewyrchu rôl a phwerau'r Cynulliad. Pan sefydlwyd y Cynulliad gyntaf, roedd ei Reolau Sefydlog

⁵ Mae'r maint mwyaf a ganiateir i Lywodraeth Cymru wedi'i ragnodi yn adran 51 o **Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006**.

⁶ **EP09 Canolfan Syr Bernard Crick ar gyfer y Ddealltwriaeth Gyhoeddus o Wleidyddiaeth, Prifysgol Sheffield**

⁷ Ibid

yn cyfyngu maint y Cabinet i naw. Cafodd hynny ei gynyddu i 14 gan adran 51 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Hyd yn oed cyn y cynnydd hwnnw yng nghapasiti'r weithrediaeth, teimlai llawer o Aelodau a sylwedyddion fod y Cynulliad yn rhy fach i gyflawni ei swyddogaethau.⁸ Felly, rydym wedi canolbwyntio'n bennaf ar allu'r Cynulliad i gyflawni ei swyddogaethau anweithredol, gan mai ar y swyddogaethau hyn y mae effaith amlycaf y cyfyngiadau o ran capasiti sy'n deillio o faint y Cynulliad.

Methodoleg

03.04. Nid oes yr un fformiwla awdurdodol y cytunwyd arni i asesu'r maint gorau ar gyfer deddfwrfa.⁹ Felly, mae ein casgliadau ar nifer yr Aelodau y mae eu hangen ar y Cynulliad yn seiliedig ar ddadansoddiad cytbwys o amrywiaeth o ffactorau gwahanol.

03.05. Ym mhennod 04 rydym yn asesu rôl y Cynulliad a'r modd y mae ei bwerau wedi datblygu ers ei sefydlu. Mae rôl y Cynulliad wedi newid yn sylweddol ers iddo ddechrau ar ei waith, a bydd yn parhau i ddatblygu yn y blynyddoedd i ddod, boed hynny o ganlyniad i'r symud i fodel cadw pwerau o dan *Ddeddf Cymru 2017*, datganoli pwerau dros drethiant a benthyca (gan gynnwys pwerau i amrywio'r dreth incwm), datganoli rhagor o bwerau, ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, neu bob un o'r rhain.

03.06. Ym mhennod 05 rydym yn archwilio camau posibl i geisio ehangu a gwneud y mwyaf o gapasiti'r Cynulliad i ymateb i newidiadau yn rôl y Cynulliad heb gynyddu nifer yr Aelodau, er enghraifft newidiadau i arferion gwaith; strwythur wythnos waith y Cynulliad; nifer yr wythnosau eistedd; trefniadau cynefino, hyfforddi a datblygiad proffesiynol; cynnwys arbenigwyr, y cyhoedd a rhanddeiliaid wrth wneud gwaith craffu; a'r cymorth a'r adnoddau sydd ar gael i'r Aelodau.

03.07. Ym mhennod 06 rydym yn ystyried rolau Aelodau'r Cynulliad. Mae'r Aelodau'n sôn yn gyson eu bod yn gweithio oriau maith i gyflawni amrywiaeth eang o dasgau gwahanol. Nid oes disgrifiad swydd ar gyfer rôl Aelod Cynulliad,

⁸ Er enghraifft, gweler adroddiad y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Adroddiad Comisiwn Richard*, 2004.

⁹ Mae'r "rheol ciwb" sy'n ymwneud â maint cynulladau, ac a gynigiwyd gyntaf gan Rein Taagepera, yn awgrymu bod modd cyfrifo maint deddfwrfeydd cenedlaethol un siambr ar sail gwreiddyn ciwb o faint y boblogaeth. Mae dadl yn y maes academaidd am gywirdeb y rheol ciwb. Ond y pwynt allweddol yw ei bod yn gymwys i seneddau cenedlaethol a bod amheuaeth ynghylch pa mor gymwys ydyw i deddfwrfeydd 'is-genedlaethol', fel Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

ond mae mwy o lawer i'w rolau na dim ond cyfrannu at fusnes swyddogol y Cynulliad. Ni ellir gwahanu rolau ehangach o'r fath—er enghraifft cynrychioli'r etholaeth neu'r rhanbarth, gwaith achos ac ymgyrchu—oddi wrth rolau busnes swyddogol y Cynulliad.

03.08. Ym mhennod 07 rydym yn archwilio'r rolau craffu ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid a wneir gan y Cynulliad a'i Aelodau, ac effaith craffu o'r fath ar fywydau pobl Cymru. Rydym yn dod i'r casgliad bod craffu ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid, a chynnal trosolwg ohonynt, yn elfennau sylfaenol o rolau seneddwyr. Er mwyn i'r gwaith craffu fod yn effeithiol, rhaid i'r Cynulliad a'i Aelodau gael digon o amser, adnoddau a chapasiti i gynllunio a chyflawni'r gwaith craffu, ac i fynd ar drywydd pethau wedyn.

03.09. Ym mhennod 08 rydym yn archwilio'r cyfyngiadau penodol o ran capasiti sy'n wynebu system bwyllgorau'r Cynulliad, sef system sy'n allweddol i gyflawni ei swyddogaethau craffu. Daethom i'r casgliad fod y Cynulliad ar hyn o bryd yn rhy fach i gyflawni ei gyfrifoldebau craffu yn effeithiol. Yn sicr, gellid gwella ansawdd y gwaith craffu trwy gynyddu maint y Cynulliad, gan alluogi'r Aelodau i arbenigo i raddau mwy helaeth ar bwyllgorau, ond bydd y graddau y caiff hyn ei wireddu yn dibynnu ar sut y caiff yr adnoddau ychwanegol eu defnyddio.

03.10. Ym mhennod 09 rydym yn cymharu'r Cynulliad â seneddau a chynullladau eraill y DU ac yn rhyngwladol, gan ddod i'r casgliad bod y Cynulliad yn wrthrychol fychan o'i gymharu â deddfwrfeydd eraill yn y DU ac mewn mannau eraill.

Faint o Aelodau sydd eu hangen ar y Cynulliad?

03.11. Ar sail ein dadansoddiad, rydym o'r farn y rhoddwyd cynnig eisoes ar bob opsiwn i wneud y mwyaf o gapasiti'r Cynulliad presennol, a bod dadleuon cryf o blaid cynyddu nifer yr Aelodau.

03.12. Nid yw'r dadleuon hyn yn newydd. Yn 2004, roedd Comisiwn Richard, yng nghyd-destun ei argymhellion y dylai'r weithrediaeth a'r ddeddfwrfa gael eu gwahanu'n ffurfiol ac y dylai'r Cynulliad gael pwerau deddfu sylfaenol, yn argymhell y dylid cynyddu maint y Cynulliad i 80 er mwyn cael digon o gapasiti i ymateb i'r heriau ansicr sydd ar y gorwel.¹⁰ Yn ôl Peter Price, aelod o Gomisiwn Richard:



The Richard Commission (of which I was a Member) reached agreement on the size of the Assembly. We observed and analysed its work, leading us to conclude that it was already barely able to give proper democratic challenge and scrutiny at Committee level. It would certainly need more members when it had primary legislative powers.

[...]

While the Assembly gained primary legislative powers, the linked proposal of the Richard Commission was ignored—too hot to handle for too many politicians who knew perfectly well that the Assembly was and is too small to achieve its high ambitions.

It is a matter of deep regret that so many subsequent opportunities to give Wales the Assembly which it needs to provide the spur of scrutiny to increase the effectiveness of government have been lost.¹¹

03.13. Yn ei hunangofiant a gyhoeddwyd ar ôl ei farwolaeth, dywedodd Rhodri Morgan, cyn Brif Weinidog Cymru, nad oedd argymhelliad y Comisiwn Richard ar faint y Cynulliad wedi'i weithredu oherwydd:

¹⁰ Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, **Adroddiad Comisiwn Richard**, 2004

¹¹ EP33 Peter Price, Cwnsler y Strategaeth Ewropeaidd



...[it] would screw up any chances of getting the other conclusions on law-making powers through—the people of Wales were simply not ready to accept any argument for *more* AMs, however logical the reasoning over increased work on the legislative front needing more legislators to carry it out.¹²

03.14. Mae'r Cynulliad wedi newid yn sylweddol yn ystod y 13 mlynedd ers i Gomisiwn Richard wneud ei argymhellion yn 2004. Mae wedi datblygu'n ddeddfwrfa gyda mwy o bwerau polisi, deddfwriaethol a chyllidol, a mwy o reolaeth dros ei drefniadau ei hun. Ar y sail hon, **mae ein dadansoddiad yn awgrymu mai rhwng 80 a 90 Aelod fyddai'r maint priodol ar gyfer y Cynulliad. Rydym wedi ein hargyhoeddi y byddai cynyddu'r Cynulliad i faint o fewn yr ystod honno yn arwain at fanteision gwerthfawr o ran capasiti'r sefydliad ac y byddai manteision cyfatebol i bobl Cymru hefyd.**

03.15. O fewn yr ystod hon, mae'n glir y byddai gwahaniaeth amlwg rhwng y ddau begwn. Byddai ffigur sy'n nes at 80 yn sicr yn cryfhau'r sefydliad ac yn gwella'i allu i gyflawni ei gyfrifoldebau yn effeithiol. Ar y pegwn arall, byddai mwy o fanteision, gan wneud mwy o wahaniaeth ystyrion yng ngallu llawer o'r Aelodau i arbenigo, a byddai budd yn sgil hynny o ran y gwaith craffu a chynrychioli. Byddai ffigur ar y pegwn uchaf hefyd yn osgoi'r risg y byddai angen ailystyried mater capasiti yn y dyfodol agos, pe byddai cyfrifoldebau'r Cynulliad yn cynyddu fwy fyth.

03.16. Rydym hefyd wedi asesu'r effaith o gael senedd o fwy na 90 Aelod. Rydym yn cydnabod y gallai'r pryder posibl ymhlith y cyhoedd am y costau gynyddu yn sgil hyn. Ar y llaw arall, rydym hefyd yn cydnabod y byddai'r manteision o ran capasiti ac arbenigedd posibl hefyd yn parhau i gynyddu. Fodd bynnag, yn ein barn ni, byddai'r ychydig fuddion a fyddai'n deillio o hynny yn darford yn eithaf cyflym. Nid ydym, felly, wedi ein darbwylo y byddai'r manteision i well proses graffu a ddeuai yn sgil Cynulliad o fwy na 90 Aelod o reidrwydd yn drech na'r cynnydd yn y costau.

¹² Morgan, R. (2017) *Rhodri: A Political Life in Wales and Westminster*, Gwasg Prifysgol Cymru, t.245

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 1. Dylid cynyddu maint y Cynulliad i 80 Aelod fan lleiaf, ac yn ddelfrydol i 90 Aelod, i sicrhau bod gan y senedd a etholir yn 2021 ddigon o gapasiti i gyflawni ei chyfrifoldebau o ran craffu ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid, ac y gall yr Aelodau hefyd gyflawni eu rolau fel cynrychiolwyr, ymgyrchwyr, gwleidyddion, a rolau eraill.

03.17. Dangosodd arolwg barn ar gyfer BBC Cymru ym mis Mawrth 2017 fod y mwyafrif o bleidleiswyr Cymru yn awyddus i Lywodraeth Cymru gael rhagor o bwerau dros fywyd beunyddiol yng Nghymru, ond nid oedd cefnogaeth i gynyddu nifer yr Aelodau.¹³ Rydym yn cydnabod y bydd gwneud achos o blaid cael rhagor o wleidyddion bob amser yn her. Yn amlwg, rhaid i unrhyw achos dros gynyddu maint y Cynulliad fod yn seiliedig ar dystiolaeth gadarn. Fel Panel arbenigol ac annibynnol, felly, rydym mewn sefyllfa dda i archwilio'r achos a gwneud argymhellion mewn modd diduedd a chynaliadwy. Bydd ein hargymhellion yn sylfaen ar gyfer deddfwrfa gynaliadwy na fydd angen iddi ailystyried y materion hyn yn y dyfodol agos. Er mwyn sicrhau mai dyma'r sefyllfa, a bod y pwysau presennol yn cael eu lliniaru yn hytrach na'u bod yn parhau, rhaid i'r Cynulliad sefydlu strwythurau a ffyrdd o weithio priodol, a defnyddio unrhyw gapasiti ychwanegol yn effeithiol.

¹³ BBC Cymru, 'EU migrants should have skills, public tells BBC Wales poll', 1 Mawrth 2017

Goblygiadau ariannol

03.18. Yn Tabl 1 ceir amcangyfrif o'r costau blynyddol rheolaidd ychwanegol a allai ddeillio o 20 neu 30 Aelod Cynulliad ychwanegol. Darparwyd y ffigurau hyn i ni gan Gomisiwn y Cynulliad. At ddibenion yr amcangyfrifon hyn, mae'r Comisiwn wedi rhannu'r costau blynyddol rheolaidd ychwanegol yn elfennau craidd ac elfennau newidiol.

Tabl 1 Amcangyfrif o gostau blynyddol rheolaidd 20 neu 30 Aelod ychwanegol

	£000	
	20 Aelod ychwanegol	30 Aelod ychwanegol
Costau blynyddol rheolaidd craidd	5,970	8,860
Costau blynyddol rheolaidd newidiol	650	780
Cyfanswm y costau blynyddol rheolaidd	6,620	9,640

03.19. Mae'r amcangyfrifon a roddwyd i ni gan Gomisiwn y Cynulliad o'r costau blynyddol rheolaidd sy'n gysylltiedig â'n cynigion yn amrywio, felly, o tua £6.6 miliwn y flwyddyn i £9.6 miliwn y flwyddyn.

03.20. Yn 2017–18, cyllideb flynyddol y Comisiwn oedd £53.7 miliwn. Mae'r costau rheolaidd ychwanegol yn y tabl yn cynrychioli 12 y cant o'r gyllideb ar gyfer 20 Aelod ychwanegol a 18 y cant o'r gyllideb ar gyfer 30 Aelod ychwanegol.

03.21. At hynny, byddai rhai costau untro, er enghraifft costau sy'n gysylltiedig ag addasu'r Siambr a swyddfeydd yr Aelodau. Mae'r Comisiwn yn amcangyfrif y byddai'r rhain oddeutu £2.4 miliwn ar gyfer 20 Aelod ychwanegol a £3.3 miliwn ar gyfer 30 Aelod ychwanegol. Ceir dadansoddiad manylach o'r costau, a rhagdybiaethau'r Comisiwn sy'n sail iddynt, yn Atodiad F.

03.22. Mae'r costau hyn yn sylweddol. Fodd bynnag, dylid eu hystyried yng nghyd-destun ehangach cynrychiolaeth ddemocrataidd yng Nghymru. Er enghraifft, un canlyniad penodol i Brexit yw na fydd gan Gymru bellach Aelodau o Senedd Ewrop (ASE), a bydd gostyngiad sylweddol felly yng nghost gwleidyddiaeth a chynrychiolaeth yng Nghymru. Mewn ymateb i gwestiwn ysgrifenedig yn 2013, amcangyfrifodd Trysorlys Ei Mawrhydi fod pob Aelod o

Senedd Ewrop yn costio £1.79 miliwn.¹⁴ Mae pedwar Aelod o Senedd Ewrop yn cynrychioli Cymru.

03.23. Mae'r rhan fwyaf o'r costau rheolaidd a nodwyd yn deillio'n uniongyrchol o nifer yr Aelodau. Mae'r rhain, er enghraifft, yn cynnwys cyflogau'r Aelodau a'u staff cymorth, y lwfansau sydd ar gael i'r Aelodau, a'r gost o gynnal y swyddfeydd etholaethol. Mae cyfran lai, ond arwyddocaol serch hynny, yn dibynnu ar benderfyniadau a wneir gan Gynulliad y dyfodol am ei arferion gwaith a chostau'r gwasanaethau cymorth seneddol a ddarperir i'r Aelodau gan Gomisiwn y Cynulliad.

03.24. Mae'n ddyletswydd, felly, ar y Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad i ystyried yn fanwl oblygiadau ariannol y modelau o gymorth y maent yn eu rhoi ar waith ar gyfer Cynulliad mwy o faint.

03.25. Rydym yn cydnabod y sylw a roddwyd yn ddiweddar i gost y gwasanaethau y mae Comisiwn y Cynulliad yn eu darparu i'r Aelodau, a'r ffaith y bu peth beirniadaeth am y cynnydd cyffredinol, a nodwn fod y Prif Weithredwr a Chlerc yn arwain adolygiad o'r capasiti o ran staff. Cyn etholiad 2021, bydd y Bwrdd Taliadau yn adolygu'r cymorth ariannol sydd ar gael i'r Aelodau yn y Cynulliad nesaf.

03.26. Mae'r amcangyfrifon o'r costau a ddarparwyd i ni, o reidrwydd, yn seiliedig ar y gwasanaethau a'r system o gymorth ariannol sydd ar waith ar hyn o bryd. Fodd bynnag, mae penderfyniadau a wnaed gan y Bwrdd Taliadau a'r Comisiwn yn y gorffennol wedi'u gwneud, o leiaf yn rhannol, ar sail gwneud iawn am ddiffyg capasiti'r Aelodau mewn Cynulliad o ddim ond 60 Aelod. Mewn Cynulliad mwy o faint dylid ailystyried y rhagdybiaethau hynny fel bod y Comisiwn, er enghraifft, yn ceisio osgoi hyd yn oed yr ychydig o gynnydd yn y staff a awgrymir yn yr amcangyfrifon a roddwyd i ni, a bod y Bwrdd Taliadau yn ystyried a ddylai fod gostyngiad yn lefel y staff a'r cymorth ariannol y mae'n ei ddarparu.

03.27. Rydym yn annog y Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad, ill dau, i ystyried sut y dylid newid y lefelau staffio, y gwasanaethau a'r adnoddau ariannol a ddarperir ar hyn o bryd i gynorthwyo'r Aelodau pe byddai'r Cynulliad yn fwy o faint, fel bod y gost o weithredu ein hargymhellion yn cael ei chadw i'r lleiafswm

¹⁴ **PQ HL4062** [am gostau seneddol], 8 Ionawr 2013. Gan ymateb i'r sylw a ddeilliodd o hyn, ni wnaeth **Senedd Ewrop** wadu'r ffigurau, ond cyfeiriodd at y costau cyfieithu, prydlesu swyddfeydd, a'r costau teithio, staffio a chynnal a chadw ychwanegol sy'n deillio o ddwy ganolfan waith Senedd Ewrop.

posibl. Efallai y bydd y gallu i sicrhau bod y cyhoedd yn derbyn Cynulliad mwy o faint yn ddibynnol ar hyn.

03.28. Yn y pen draw, fodd bynnag, rhaid i unrhyw ystyriaeth a roddir i'r costau gydnabod bod rôl graffu a throsolwg y Cynulliad, os caiff ei chyflawni'n effeithiol, yn effeithio'n gadarnhaol ar fywydau pobl yng Nghymru trwy wella ansawdd deddfwriaeth Cymru, a thrwy ddylanwadu ar bolisi a phenderfyniadau Llywodraeth Cymru. Er bod cost democratiaeth seneddol yng Nghymru yn sylweddol mewn termau absoliwt, cyfran fach iawn ydyw o'r symiau a gaiff eu gwario gan y llywodraeth y mae'n cynnal trosolwg ohoni. Gallai hyd yn oed welliannau bach yn y broses o graffu ar wariant a pholisi Llywodraeth Cymru ddod â budd sylweddol i drethdalwyr. I'r perwyl hwn, rydym yn cytuno â safbwynt Comisiwn Silk:

“ Rhaid wrth graffu da i gael deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun.¹⁵

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 2. Dylai'r Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad ystyried sut y gellir addasu cyfanswm y cymorth staffio, y gwasanaethau a'r adnoddau ariannol a ddarperir i'r Aelodau pe byddai'r Cynulliad yn fwy o faint, fel bod y gost o weithredu ein hargymhellion yn cael ei chadw i'r lleiafswm posibl.

¹⁵ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, 2014



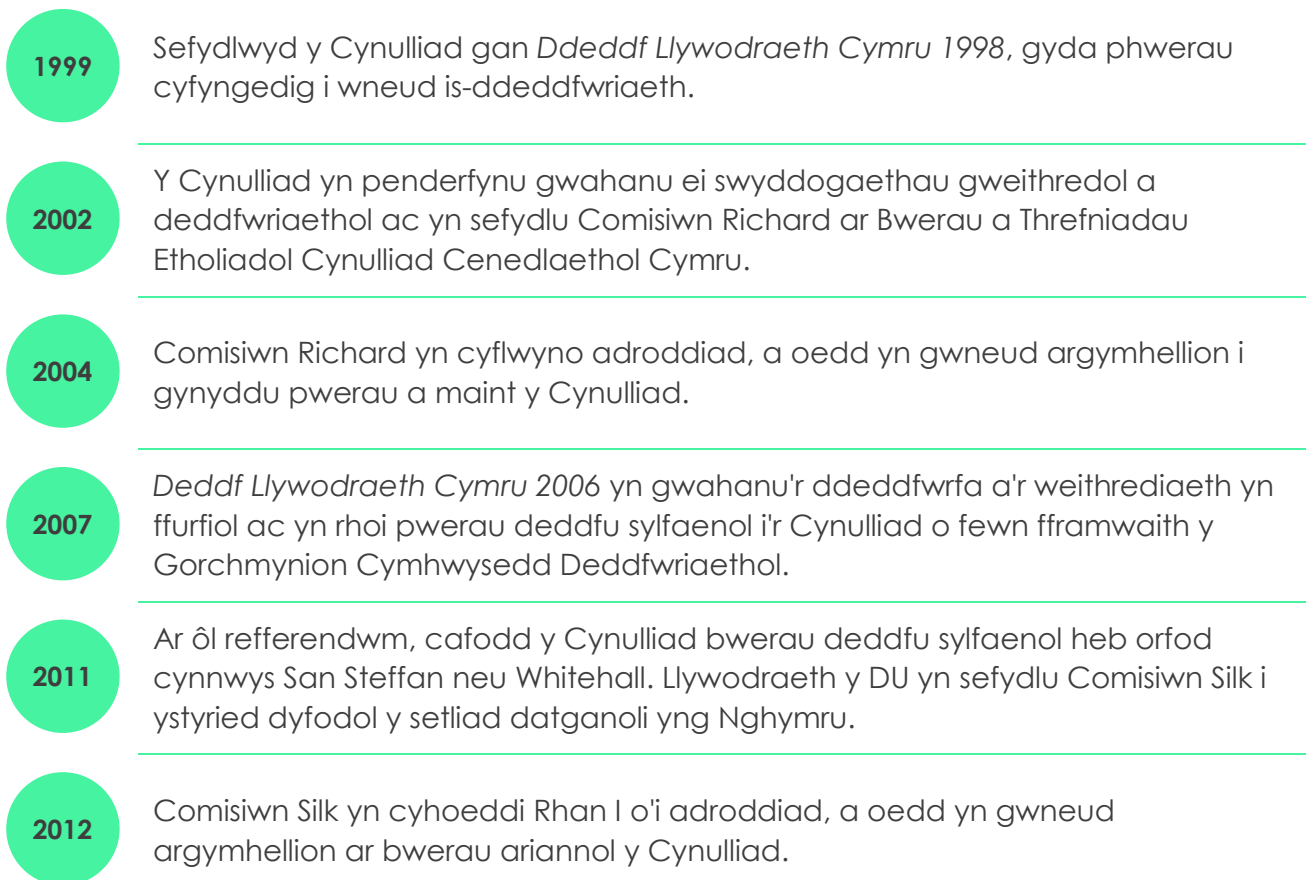
04. Y NEWID YN RÔL Y CYNULLIAD CENEDLAETHOL

Datblygu rôl a phwerau'r Cynulliad

04.01. Mae'r Cynulliad presennol yn wahanol iawn i'r hyn ydoedd pan gafodd ei sefydlu gyntaf ym 1999. Fel y dangosir yn Ffigur 1, gydag amser mae'r sefydliad wedi cael mwy o gyfrifoldebau o ran deddfwriaeth, polisi a chyllid, ac mae rhagor o newidiadau ar y gweill. Bydd *Deddf Cymru 2017* yn cyflwyno model o ddatganoli sy'n seiliedig ar gadw pwerau, mae'r trethi Cymreig cyntaf ers wyth canrif ar y gweill, a bydd gan y Cynulliad bwerau i amrywio'r dreth incwm o 2019 ymlaen.

04.02. Serch hynny, er bod rôl a chyfrifoldebau'r Cynulliad a'i Aelodau wedi newid yn sylweddol ers 1999, mae'r swyddogaethau tra gwahanol hyn yn dal i gael eu gwneud gan 60 Aelod.

Ffigur 1 Datblygiad rôl a phwerau'r Cynulliad ers 1999



2014

Comisiwn Silk yn cyhoeddi Rhan II o'i adroddiad, a oedd yn gwneud argymhellion ar bwerau a threfniadau deddfwriaethol y Cynulliad yn y dyfodol.

2015

Llywodraeth y DU yn cyhoeddi *Pwerau at Bwrpas*, a oedd yn sail ar gyfer datblygu model o ddatganoli i Gymru a oedd yn seiliedig ar gadw pwerau.

2016

Y Cynulliad yn pasio *Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016* i baratoi ar gyfer arfer y pwerau trethiant a benthyca a ddatganolwyd gan *Ddeddf Cymru 2014*.

2018

Cychwyn y model o ddatganoli sy'n seiliedig ar gadw pwerau o dan *Ddeddf Cymru 2017*, a chyflwyno trethi Cymru.

2019

Gweithredu pwerau i amrywio trethi, fel y darperir gan *Ddeddf Cymru 2014*.

Brexit a dyfodol Cymru a'r DU y tu allan i'r Undeb Ewropeaidd

04.03. Mae penderfyniad y DU i ymadael â'r Undeb Ewropeaidd yn debygol o ddod â rhagor o newidiadau i rôl a llwyth gwaith y Cynulliad. Mae gan y Cynulliad rôl hanfodol wrth sicrhau bod llais pobl Cymru yn cael ei glywed yn y trafodaethau ar ymadael â'r Undeb Ewropeaidd. Bydd angen iddo wneud ei ran wrth oruchwyllo'r trafodaethau, a chraffu ar y ddeddfwriaeth a fydd yn dilyn.

04.04. Nid yw union natur effaith Brexit ar rôl, pwerau a llwyth gwaith y Cynulliad yn glir eto, gan na allwn wybod gydag unrhyw sicrwydd ar hyn o bryd beth fydd y trefniadau cyfansoddiadol yn y DU ar ôl ymadael â'r UE. Ni allwn wybod ychwaith pa effaith a geir ar gyfrifoldebau a chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn sgil adfer pwerau o'r Undeb Ewropeaidd. Fodd bynnag, mae Llywodraeth y DU wedi dweud ei bod yn rhagweld y bydd cyfrifoldebau'r Cynulliad, Cynulliad Gogledd Iwerddon a Senedd yr Alban yn cynyddu. Wrth siarad yn Nhŷ'r Cyffredin ym mis Mawrth 2017, dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd:



We will see a significant increase in the amount of powers given to the devolved institutions...¹⁶

04.05. Ategwyd hyn gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru ym mis Medi 2017:



Rydyn ni mewn cyfnod arall o newid i ddatganoli yng Nghymru yn awr—y datganoli ar bwerau a ddaw yn ôl i ni fel gwlad pan fyddwn yn gadael yr UE. Rydyn ni wedi bod yn glir o'r dechrau y bydd canlyniad y broses yn arwain at gynnydd sylweddol ym mhwerau gwneud penderfyniadau'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru.¹⁷

04.06. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi mynegi pryder y gallai *Bil yr UE (Ymadael)* leihau'r pwerau sydd ar gael i'r Cynulliad. Mewn datganiad i'r wasg a oedd yn cyd-fynd â chyhoeddi Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n

¹⁶ Dadl Tŷ'r Cyffredin, 30 Mawrth 2017 c440

¹⁷ Swyddfa Cymru, 'Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn nodi 20 mlynedd ers y bleidlais dros greu Cynulliad Cenedlaethol Cymru', 18 Medi 2017

nodi barn Llywodraeth Cymru y dylai'r Cynulliad atal ei gydsyniad i'r Bil fel y'i drafftiodd, dywedodd Prif Weinidog Cymru:

“ Ar ei ffurf bresennol, byddai *Bil yr UE (Ymadael)* yn caniatáu i Lywodraeth y DU gipio pwerau a ddylai ddod i Gymru ar ôl Brexit.

Mae ein safbwynt yn glir a diamwys: nid ydym yn derbyn y bil ar ei ffurf bresennol ac rydym yn argymhell na ddylai'r Cynulliad roi cydsyniad iddo.

Nid rhwystro Brexit yw'r bwriad, ond amddiffyn buddiannau pobl Cymru. Nid oes modd inni gefnogi unrhyw gyfraith a fyddai'n golygu bod Cymru'n colli ei dylanwad dros feysydd y mae gennym hawl i'w rheoli.¹⁸

04.07. Mae Llywodraeth y DU hefyd wedi dweud y bydd rhai meysydd polisi, yn ei barn hi, yn elwa ar sefydlu fframweithiau cyffredin ar draws y DU ar ôl ymadael â'r UE. Ym mis Mehefin 2017, dywedodd Huw Irranca-Davies AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, fel a ganlyn:

“ Ar y cyfan, y mater allweddol y mae angen i Lywodraeth y DU fynd i'r afael ag ef yw creu cyd-destun cyfreithiol a chyfansoddiadol sy'n addas i'r gwledydd datganoledig a'r DU ar ôl gadael yr UE. Mae angen datblygu'r cyd-destun hwnnw mewn partneriaeth â'r gwledydd datganoledig yn hytrach na gorfodi trefniadau arnynt.¹⁹

04.08. Mae'n amlwg y bydd gan y Cynulliad rôl i'w chwarae wrth graffu ar y broses o sefydlu a gweithredu unrhyw fframweithiau cyfreithiol, cyfansoddiadol a pholisi o'r fath, ar ba ffurf bynnag y byddant. Felly, gallwn ddisgwyl y bydd rôl y Cynulliad yn ystod proses Brexit, ac o fewn y DU ar ôl ymadael â'r UE, yn cynnwys llunio polisi cyhoeddus yng Nghymru mewn meysydd a oedd cyn hynny'n dibynnu ar ddulliau yr arferid eu pennu ar lefel Ewropeaidd; craffu ar nifer fawr o ddeddfwriaeth sylfaenol, is-ddeddfwriaeth a Memoranda Cydsyniad

¹⁸ Llywodraeth Cymru, '**Prif Weinidog Cymru yn cymryd cam i amddiffyn Cymru wedi Brexit**', 12 Medi 2017

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, '**Ni ddylid gorfodi telerau cytundeb i adael yr UE ar y gwledydd datganoledig, yn ôl un o bwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol**', Mehefin 2017

Deddfwriaethol; craffu ar waith rhynglywodraethol; hwyluso a chynnal gwaith craffu ar y cyd â deddfwrfeydd eraill; a dylanwadu ar y ddadl o ran ble y dylid rhoi'r pwerau sy'n dod yn ôl o'r Undeb Ewropeaidd.

04.09. Er y gall fod ansicrwydd ynghylch y pwerau a fydd gan y Cynulliad yn sgil ymadael â'r UE, mae'n amlwg na fydd ei faich gwaith ddim ysgafnach a'i fod yn debygol o drymhau.

05. CYNYDDU'R CAPASITI HEB RAGOR O AELODAU

Y cefndir

05.01. Yn ystod ein gwaith, cyhoeddodd Comisiwn McCormick ar Ddiwygio Seneddol adroddiad a oedd yn cynnwys argymhellion ar gyfer diwygio Senedd yr Alban.²⁰ Yn ei adroddiad, roedd Comisiwn McCormick yn annog Senedd yr Alban i archwilio opsiynau i wneud y mwyaf o gapasiti'r Senedd bresennol cyn ystyried cynigion mwy radical, er enghraifft cynyddu nifer yr Aelodau.

05.02. Yn yr un modd, ac yng ngoleuni'r newidiadau arfaethedig i rôl y Cynulliad a amlinellir ym mhennod 04, rydym ninnau wedi ystyried a ellir cynyddu capasiti'r Cynulliad heb gynyddu nifer yr Aelodau.

A allai'r Cynulliad ganfod ffyrdd newydd o weithio?

05.03. Wrth siarad yn 2013, cydnabu'r Gwir Anrhydeddus David Jones AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd, fod y Cynulliad yn sefydliad sy'n esblygu, ond awgrymodd y dylai ganolbwyntio ar y ffordd y mae'n gweithredu ac yn ymgysylltu â phobl Cymru:

“My challenge to the Assembly—and remember that I speak as a friend and former Assembly Member—is to grow as a democratic institution, find a way of engaging more purposefully with the people Wales who elect it, and connect more directly in the debating chamber with the devolved issues that really matter to their electors. What we need is not a Cardiff Bay bubble, but a legislature that is truly representative of the people of Wales and which robustly reflects their sometimes widely divergent views.²¹”

05.04. Cytunwn fod ffocws o'r fath yn hanfodol i unrhyw ddeddfwrfa—ni ddylai unrhyw senedd na chynulliad fod yn hunanfodlon am ei weithdrefnau na'i arferion, na'r ffordd y mae'n gwrando ar bobl y mae'n eu cynrychioli ac yn ymgysylltu â

²⁰ Y Comisiwn ar Ddiwygio Seneddol, *Report on the Scottish Parliament*, Mehefin 2017

²¹ Araith Swyddfa Cymru: 'Wales in the continuing union', 24 Mehefin 2013

hwy. Serch hynny, rydym hefyd yn deall y rhybudd yng ngeiriau'r Arglwydd Lisvane, a fu'n Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin:



“New ways of operating” is also a tempting concept, and new technology has a part to play. But unless you are prepared to make profound changes (such as a virtual Chamber and virtual committees, so that Members need not be present, and Parliamentary buildings become irrelevant) the currency is always going to be Member time, whether Chamber time or Committee time.²²

05.05. Mae gweithdrefnau'r Cynulliad a'i ffyrdd o weithio wedi esblygu a datblygu trwy gydol ei oes, wrth iddo ymateb i'r newidiadau yn y setliad datganoli, datblygiadau technolegol a'r arferion seneddol gorau.

05.06. Mae gweithdrefnau'r Cyfarfod Llawn wedi datblygu ac esblygu er mwyn sicrhau eu bod yn berthnasol, yn ymgysylltu â'r cyhoedd ac yn ddull effeithiol i'r Aelodau graffu ar Lywodraeth Cymru. Er enghraifft, yn y Pumed Cynulliad, mae'r Rheolau Sefydlog wedi'u newid fel a ganlyn:

- Cyflwynwyd cwestiynau amserol a chwestiynau brys, yn lle'r system flaenorol o gwestiynau brys yn unig;
- Cyflwynwyd cyfleoedd i gadeiryddion pwyllgorau wneud datganiadau am ymchwiliadau pwyllgor, ymgynghoriadau neu weithgareddau;
- Datganiadau 90 eiliad, sy'n galluogi Aelodau i godi proffil materion penodol sy'n bwysig iddynt hwy a'u hetholwyr;
- Dadleuon am gynigion deddfwriaethol Aelodau unigol, gan gynyddu'r dulliau posibl i Aelodau'r meinciau cefn godi materion yn y Siambr a chyflwyno gweledigaethau amgen ar gyfer Cymru.

05.07. Yn yr un modd, mae'r pwyllgorau wedi archwilio gwahanol ffyrdd o weithio. Er enghraifft, yn y Trydydd a'r Pedwerydd Cynulliad, defnyddiodd y pwyllgorau eu pwerau i sefydlu is-bwyllgorau er mwyn iddynt allu ymgymryd â rhagor o waith craffu. Fodd bynnag, roedd hyn yn heriol ac yn gyfyngedig ei effaith oherwydd bod y Cynulliad yn fach. Serch hynny, mae'n dal yn opsiwn i'r pwyllgorau, ac ym mis Hydref 2017 sefydlodd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol is-bwyllgor i graffu ar y *Bil Rheoleiddio Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig (Cymru)*. Mae pwyllgorau hefyd wedi mynd i'r afael â gwaith craffu

²² EP03 Yr Arglwydd Lisvane

mewn ffyrdd arloesol, er enghraifft drwy wneud mwy o ddefnydd o ymgysylltu â'r cyhoedd, allgymorth digidol, ymweliadau a chyfryngau cymdeithasol. Yn ystod y Pedwerydd a'r Pumed Cynulliad, mae cadeiryddion pwyllgorau, yn unigol a thrwy sefydlu'r Fforwm Cadeiryddion, wedi rhoi ffocws cynyddol ar gynllunio rhaglenni gwaith yn strategol ac ar esbonio gwaith y pwyllgorau i hybu dealltwriaeth y cyhoedd a rhanddeiliaid.

A allai pobl nad ydynt yn Aelodau chwarae mwy o rôl yn y broses graffu?

05.08. Cafwyd awgrymiadau y gellid cynyddu capasiti'r Cynulliad i graffu drwy wneud defnydd mwy effeithiol o bobl nad ydynt yn Aelodau, er enghraifft trwy gynnwys Aelodau Seneddol neu gynghorwyr yn y gwaith o graffu cyn deddfu neu gynnal trosolwg o Lywodraeth Cymru.²³ Ystyriwyd hyn gan Gomisiwn Silk hefyd, a ddywedodd fel a ganlyn yn ei adroddiad yn 2014:



Awgrymwyd nifer o atebion posibl i ddatrys y bwch hwn o ran gallu. Un opsiwn fyddai ychwanegu aelodau anetholedig heb bleidlais at y pwyllgorau, neu greu ail Siambr. Mae'r rhain yn codi problemau o ran democratiaeth ac nid ydym yn eu hargymell. Atebion eraill a awgrymwyd oedd cael mwy o hyblygrwydd o ran nifer a maint y pwyllgorau; cynyddu gallu'r staff ymchwil; a defnyddio amser Aelodau'r Cynulliad yn well—"gweithio'n glyfrach". Fe allai pob un o'r rhain liniaru pethau, ac rydym yn gobeithio y gwnaiff y Cynulliad Cenedlaethol a'i Bwyllgor Busnes eu hystyried. Serch hynny, ni allant sicrhau'r ateb tymor hir sydd ei angen. Yn hytrach, rydym yn argyhoeddedig bod angen mwy o aelodau ar feinciau cefn y Cynulliad Cenedlaethol a fydd yn gallu craffu ar ddeddfwriaeth a pholisïau Llywodraeth Cymru yn fwy trwyadl.²⁴

05.09. Mae pwyllgorau'r Cynulliad yn defnyddio arbenigedd a chynghor allanol i'w cynorthwyo yn eu gwaith. Mae cyllideb ar gael iddynt i gael cynghor arbenigol neu i gomisiynu ymchwil. Mae'r pwyllgorau wedi defnyddio'r cronfeydd hyn mewn amryw ffyrdd, gan gynnwys sefydlu grwpiau cyfeirio rhanddeiliaid, a phenodi cynghorwyr arbenigol. Mae'r pwyllgorau hefyd wedi ymwreiddio gwaith ymgysylltu

²³ UKIP, *Codi'r ddraig: Manifesto UKIP Etholiadau Cynulliad Cymru 2016*, Ebrill 2016

²⁴ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, 2014

â'r cyhoedd a gwaith allgymorth yn eu prosesau craffu, i ddod â safbwynt aelodau'r cyhoedd, rhanddeiliaid ac arbenigwyr i'r broses o ddylunio, cyflawni a gwerthuso'r gwaith craffu. Sefydlwyd cynllun cymrodoriaeth academiaidd ac interniaethau ar gyfer myfyrwyr PhD i gynorthwyo pwyllgorau ac Aelodau, trwy Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad, i gael arbenigedd drwy bapurau briffio, ymholiadau Aelodau a chyhoeddiadau rhagweithiol y Gwasanaeth Ymchwil. Mae pwyllgorau'r Cynulliad hefyd yn gwneud gwaith craffu ar y cyd â deddfwrfeydd eraill, er enghraifft cynnal sesiynau cydamserol â Phwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin a gweithio gyda phwyllgorau eraill San Steffan neu Senedd yr Alban ar feysydd polisi o fudd i'r ddwy ochr.

05.10. Yn yr un modd, mae'r Aelodau hefyd yn manteisio ar arbenigedd ychwanegol a gwaith gyda rhanddeiliaid fel aelodau o grwpiau trawsbleidiol, neu drwy weithio mewn partneriaeth â sefydliadau allanol, grwpiau ymgyrchu neu grwpiau o etholwyr fel rhan o'u rolau cynrychioli.

A ellid ymestyn wythnos waith y Cynulliad?

05.11. Cynhelir busnes ffurfiol y Cynulliad rhwng dydd Llun a dydd Iau (gweler Tabl 2). Mewn wythnos arferol, bydd yr Aelodau'n teithio i Gaerdydd ar fore Llun, a bydd pwyllgorau'n cwrdd ar brynhawn Llun. Ar fore dydd Mawrth cynhelir rhai cyfarfodydd pwyllgor a chyfarfodydd grŵp y pleidiau gwleidyddol. Ar brynhawn dydd Mawrth, cynhelir Cyfarfod Llawn cyntaf yr wythnos. Ar ddydd Mercher, bydd pwyllgorau'n cwrdd yn y bore, a chynhelir yr ail Gyfarfod Llawn yn y prynhawn. Mae dydd Iau wedi'i neilltuo i gyfarfodydd pwyllgorau. Mae dydd Gwener wedi'i neilltuo ar gyfer busnes etholaethol a rhanbarthol.

Tabl 2 Wythnos waith y Cynulliad

	Bore	Prynhawn
Dydd Llun	Busnes etholaethol/rhanbarthol a/neu deithio i Fae Caerdydd	Cyfarfodydd pwyllgorau
Dydd Mawrth	Cyfarfodydd pwyllgorau a chyfarfodydd grwpiau plaid gwleidyddol	Y Cyfarfod Llawn
Dydd Mercher	Cyfarfodydd pwyllgorau	Y Cyfarfod Llawn
Dydd Iau	Cyfarfodydd pwyllgorau	
Dydd Gwener	Busnes etholaethol/rhanbarthol	

05.12. Ac eithrio'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad, y Pwyllgor Deisebau, a'r Pwyllgor Craffu ar Waith Prif Weinidog Cymru, mae pwyllgorau'r Cynulliad yn cyfarfod bob wythnos. Dyrennir y slotiau cyfarfod gan y Pwyllgor Busnes ar amserlen bythefnosol. Bydd mwyafrif y pwyllgorau yn cael un slot cyfarfod bore Mercher ac un slot cyfarfod drwy'r dydd Iau, gan roi diwrnod a hanner o amser cyfarfod iddynt bob pythefnos. Hefyd, caiff y pwyllgorau ofyn am ganiatâd y Pwyllgor Busnes i gynnal cyfarfodydd ychwanegol neu i fynd ar ymweliadau neu gynnal gweithgarwch ymgysylltu anffurfiol y tu allan i'r slotiau hyn. Ar ddechrau'r Pedwerydd Cynulliad cyflwynwyd amserlen bythefnosol, gan roi mwy o gyfle i bwyllgorau gynnal ymweliadau neu gyfarfodydd ffurfiol i ffwrdd o ystâd y Cynulliad ar ddydd Iau, pan nad oes Cyfarfod Llawn i gystadlu am amser yr Aelodau. Gwnaed rhagor o newidiadau i'r amserlen ar ddechrau'r Pumed Cynulliad, pan gynyddwyd nifer y pwyllgorau sy'n cwrdd yn rheolaidd ar ddydd Llun o un i dri.

05.13. Canfu Cymdeithas Hansard fod Aelodau a etholwyd am y tro cyntaf yn 2011 o'r farn bod natur gaeth amserlen y Cynulliad—ynghyd â'r trefniadau chwipio llym oherwydd cydbwysedd gwleidyddol y Pedwerydd Cynulliad, maint bach y Cynulliad ac felly amlygrwydd unrhyw absenoldebau o bwyllgorau neu'r Cyfarfod Llawn—yn ei gwneud yn anodd ymgymryd ag elfennau eraill o'r rôl, gan gynnwys ymgysylltu â sefydliadau allanol, grwpiau neu'r cyhoedd.²⁵ Er enghraifft, roedd yn rhaid i gyfarfodydd gael eu gwasgu i mewn i'r bore cyn dechrau busnes y Cynulliad, yn ystod yr awr o egwyl amser cinio, neu ar ddiwedd y dydd. Mae'r bylchau hyn hefyd yn cael eu targedu gan lobïwyr ac ymgyrchwyr, boed yn bersonol neu drwy e-bost. Mae ymgyrchwyr hefyd yn targedu'r Cyfarfod Llawn ar gyfer anfon negeseuon e-bost, gan wybod bod yr Aelodau wrth eu cyfrifiaduron.

05.14. Un o'r egwyddorion sydd wrth wraidd y Cynulliad yw y dylai gweithio mewn modd sy'n ystyriol o deuluoedd fod yn rhan annatod o'i ddiwylliant, ei ethos a'i weithdrefnau. Rydym yn cydnabod y gellir dehongli 'ystyriol o deuluoedd' mewn gwahanol ffyrdd gan yr Aelodau yn ôl eu hamgylchiadau personol. Er enghraifft gall Aelod sy'n cynrychioli etholaeth neu ranbarth yn yr ardal fewnol ei chael yn fwy ffafriol i fywyd teuluol neu i gyflawni cyfrifoldebau gofal os yw busnes ffurfiol y Cynulliad yn cael ei ledaenu dros nifer fwy o ddyddiau, gan orffen yn gynt bob dydd. Ar y llaw arall, gallai trefniant i'r gwrthwyneb fod yn well gan Aelod sy'n cynrychioli etholaeth neu ranbarth yn yr ardal allanol gan na all deithio o'i gartref teuluol i'r Cynulliad bob dydd. Serch hynny, rhoddir effaith i'r egwyddor gan Reol Sefydlog 11.10, sy'n ei gwneud yn ofynnol bod amserlen y Cynulliad yn rhoi sylw:

²⁵ Cymdeithas Hansard, *Assembly Line? The Experiences and Development of New Assembly Members*, 2013



...i gyfrifoldebau'r Aelodau tuag at y teulu a'r etholaeth neu'r rhanbarth etholiadol, ac i'w trefniadau teithio tebygol; ac fel rheol dylent geisio osgoi amserlennu busnes cyn 9.00am neu ar ôl 6.00pm ar unrhyw ddiwrnod gwaith.²⁶

05.15. Erbyn heddiw, ni chedwir yn gaeth at y paramedrau hyn (mae busnes y Cyfarfod Llawn yn aml yn rhedeg yn hwyrach, er enghraifft) ac mae rhwydd hynt, wrth gwrs, i'r Cynulliad newid ei Reolau Sefydlog. Serch hynny, byddai cefnu ar yr egwyddor o weithio mewn modd sy'n ystyriol o deuluoedd yn gam yn ôl, a gallai fod yn rhwystri i amrywiaeth aelodaeth y sefydliad.

05.16. Yn ogystal, oherwydd bod angen i'r Aelodau wasanaethu ar nifer o bwyllgorau am fod y Cynulliad yn fach, ni all llawer o bwyllgorau gyfarfod yr un pryd, gan gyfyngu ar y cyfle i gynyddu capasiti drwy gynyddu'r amser sydd ar gael i bob pwyllgor. Prin yw'r cyfle i gynyddu amser cyfarfodydd hefyd, er enghraifft trwy gynnal y Cyfarfod Llawn a chyfarfodydd pwyllgorau yr un pryd. Mae hynny'n deillio o'r hyn sydd wedi'i ymgorffori yn niwylliant y Cynulliad sef y disgwylir i bawb fod yn bresennol yn y Cyfarfod Llawn ac mewn pwyllgorau cyn belled ag y bo modd. Mae gwreiddiau hyn yn yr argymhellion a wnaed gan Grŵp Cynghori'r Cynulliad Cenedlaethol pan sefydlwyd y Cynulliad, a rhoddir effaith iddo gan *Brotocol y Cynulliad ar Ymddygiad yn y Siambur* a'r amserlen bwyllgorau a sefydlwyd gan y Pwyllgor Busnes.

05.17. Mae rhesymau ymarferol hefyd dros ddisgwyl presenoldeb llawn—mae maint bach y Cynulliad yn golygu bod cyfran uchel o'r Aelodau yn cymryd rhan yn y Cyfarfod Llawn bob wythnos o gymharu â deddfwrfeydd mwy o faint. Byddai amserlennu busnes pwyllgor ffurfiol yn ystod y Cyfarfod Llawn yn debygol o gael effaith andwyol ar bresenoldeb a chyfranogiad mewn pwyllgorau yn ogystal â'r Cyfarfod Llawn. Er enghraifft, tynnodd Sophie Wilson o'r Sefydliad dros Lywodraeth sylw at effaith bosibl lefelau presenoldeb isel neu amrywiol mewn cyfarfodydd pwyllgor, yn enwedig mewn perthynas â phwyllgorau mwy o faint:



Large committees often find that a slightly different cast list attends each meeting, so each member ends up hearing a different combination of evidence and drawing different conclusions.²⁷

²⁶ Rheol Sefydlog 11.10

²⁷ EP04 Y Sefydliad dros Lywodraeth

05.18. Awgrymodd Daniel Greenberg, cyn Gwnsler Seneddol, y gellid lliniaru'r baich unigol ar Aelodau, ac felly'r rhwystrau rhag craffu'n effeithiol, yn rhannol drwy:



...formalising work in preparation for and in connection with Committee membership, building on existing relationships between AMs' offices and Commission staff. Identifying an expanded formal work stream for Committee papers, for example, could ring-fence time and attention both of AMs and, crucially, their support staff.²⁸

A ellid cynyddu nifer yr wythnosau pan fydd y Cynulliad yn cwrdd?

05.19. Pan gafodd ei sefydlu, ac er mwyn cymryd i ystyriaeth gyngor Grŵp Cynghori'r Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas ag arferion gweithio sy'n ystyriol o deuluoedd, cytunodd y Cynulliad i drefnu ei doriadau yr un pryd â gwyliau ysgol pan fo modd. Yn ystod blynyddoedd cyntaf y Cynulliad, eisteddodd am lai o wythnosau bob blwyddyn na Senedd San Steffan, Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, wrth i gyfrifoldebau a llwyth gwaith y Cynulliad gynyddu, mae nifer yr wythnosau eistedd wedi cynyddu hefyd ac erbyn heddiw mae'n eistedd tua'r un faint â seneddau eraill y DU.

05.20. Yn y flwyddyn ddiwethaf lle mae modd cymharu'n uniongyrchol (blwyddyn ddi-etholiad), sef rhwng mis Medi 2014 a mis Medi 2015, eisteddodd Senedd yr Alban am 36 wythnos o gymharu â 35 wythnos y Cynulliad. Yn 2016, eisteddodd Tŷ'r Cyffredin am 36 wythnos. Rhwng mis Medi 2016 a mis Medi 2017, eisteddodd y Cynulliad a Senedd yr Alban am 36 wythnos yr un. Trefnwyd bod Tŷ'r Cyffredin yn eistedd am ychydig dros 35 wythnos yn ystod yr un cyfnod (pe na byddai etholiad cyffredinol y DU wedi'i alw).²⁹

²⁸ EP01 Daniel Greenberg

²⁹ Gweler pennod 06 am drafodaeth bellach o gyfnodau'r toriad.

A allai gwell hyfforddiant gynyddu capasiti?

05.21. Mae pwerau a chyfrifoldebau cynyddol y Cynulliad a'i Aelodau wedi arwain at gynnydd cyfatebol yn ystod ac arbenigedd y sgiliau sydd eu hangen arnynt. Er mwyn helpu i ddarparu'r sgiliau sydd eu hangen ar Aelodau, sefydlodd Comisiwn y Cynulliad dîm Datblygiad Proffesiynol yr Aelodau sy'n gyfrifol am gynnal sesiynau cynefino i'r Aelodau a'u staff, a rhaglen hyfforddiant a datblygiad proffesiynol parhaus.

05.22. Mae'r rhaglen o ddatblygiad proffesiynol yn cwmpasu pob agwedd ar rolau'r Aelodau, gan gynnwys craffu ar ddeddfwriaeth a chyflwyno gwelliannau iddi, holi, a chynnal trosolwg ar gyllid a pholisi. Rhwng mis Ebrill 2016 a mis Mawrth 2017, cymerodd 44 Aelod a 162 aelod o staff cymorth ran yn y gweithgareddau hyfforddi a datblygu.

05.23. Canfu Cymdeithas Hansard fod yr Aelodau wedi cael eu beirniadu'n gyhoeddus am gost a phwnc yr hyfforddiant a gawsant, ac awgrymodd fod hyn yn annheg ac yn groes i'r graen. Dywedodd:



...training and development provision is commonplace in most work environments, and to deny AMs the opportunity to improve their scrutiny of government and their service to constituents seems perverse. People from a range of backgrounds will have a range of skills, and expecting every politician to arrive 'fully-formed' at election is unrealistic and would restrict representation only to those who have spent many years working in politics.³⁰

³⁰ Cymdeithas Hansard, *Assembly Line? The Experiences and Development of New Assembly Members*, 2013

A yw'r cymorth a'r adnoddau priodol ar gael i'r Aelodau?

05.24. Rhoddir amrywiaeth o adnoddau a chymorth i'r Aelodau, yn bennaf gan y Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad (gweler Ffigur 2 am enghreifftiau). Mae Llywodraeth Cymru yn darparu cefnogaeth ychwanegol i Aelodau sydd â swyddi yn y weithrediaeth. Mae sefydliadau allanol hefyd yn darparu rhywfaint o adnoddau a chefnogaeth, er enghraifft mae grwpiau neu sefydliadau weithiau'n darparu cefnogaeth ysgrifenyddol i grwpiau trawsbleidiol, neu'n darparu papurau briffio ac ymchwil i'r Aelodau.

Ffigur 2 Y cymorth a'r adnoddau sydd ar gael i'r Aelodau

BUSNES Y CYNULLIAD

Mae'r cymorth a'r adnoddau yn cynnwys gwasanaethau ymchwil, llyfrgell, cyfreithiol, clericio, cyfathrebu a chyfieithu y Comisiwn; y gronfa Polisi, Ymchwil a Chyfathrebu; Cofnod y Trafodion a thrawsgrifiadau; darpariaeth TGCh; cymorth cynhwysfawr i Lunio Biliau Aelodau; cymorth gan wasanaeth Cymorth Busnes yr Aelodau; cronfeydd y Bwrdd Taliadau i gyflogi staff cymorth yr Aelodau; cymorth penodol i ddeiliaid swyddi wrth iddynt arfer eu swyddogaethau; hyfforddiant a datblygiad proffesiynol; cynghorwyr arbenigol pwyllgorau neu ymchwil a gomisiynwyd; cyngor allanol gan lobïwyr neu grwpiau ymgyrchu.

SWYDDFA BAE CAERDYDD

Gan gynnwys diogelwch, cymorth ar gyfer swyddfeydd, manau swyddfa a pharcio ym Mae Caerdydd, cymorth iechyd a diogelwch, a chyfleusterau ffreutur.

SWYDDFEYDD ETHOLAETHOL/RHANBARTHOL

Cymorth ariannol i dalu'r gost o gynnal swyddfa etholaethol neu ranbarthol, gan gynnwys cyflogi staff cymorth, a darparu TGCh ac offer swyddfa.

CYFATHREBU AC YMGYSYLLTU

Gan gynnwys defnydd o'r gronfa Polisi, Ymchwil a Chyfathrebu, cymorth i gynnal digwyddiadau ar ystâd y Cynulliad, costau argraffu ar gyfer cymorthfeydd Aelodau a gwasanaethau post.

MATERION ETHOLAETHOL/RHANBARTHOL A GWAITH ACHOS

Gan gynnwys defnydd o wasanaethau ymchwil, llyfrgell a chyfreithiol y Comisiwn, meddalwedd gwaith achos, gwasanaethau cyfieithu, yn ogystal â staff cymorth yr Aelodau eu hunain.

DATBLYGU POLISI

Gan gynnwys defnydd o wasanaethau ymchwil, llyfrgell a chyfreithiol y Comisiwn, y gronfa Polisi, Ymchwil a Chyfathrebu, cefnogaeth ar gyfer grwpiau plaid (gan gynnwys staff cymorth y grŵp) a ariennir gan y Bwrdd Taliadau, cymorth y blaid genedlaethol, Grant Datblygu Polisi'r Comisiwn Etholiadol, cyngor allanol gan lobïwyr neu grwpiau ymgyrchu, a grwpiau trawsbleidiol.

GWEITHIO ODDI CARTREF

Gan gynnwys cyllidebau ar gyfer teithio yng Nghymru a theithio estynedig mewn manau eraill yn y DU neu'r UE, darpariaeth gyfyngedig ar gyfer teithio rhyngwladol, darpariaeth gyfyngedig ar gyfer teithiau gan bartner neu ddibynyddion rhwng yr etholaeth/rhanbarth a Bae Caerdydd, aros mewn gwesty ar gyfer busnes cymeradwy i ffwrdd o Fae Caerdydd, lwfansau llety preswyl i rai Aelodau, lwfansau ychwanegol i Aelodau sydd â chyfrifoldebau gofalu.

05.25. Er gwaethaf yr amrywiaeth eang hon o ddarpariaeth, rhybuddiodd yr Arglwydd Lisvane am y peryglon o gynyddu'r cymorth gan staff yn hytrach na chynyddu nifer yr Aelodau:



“Better staff support” is a tempting option (to Members, at any rate) but it has potentially serious disadvantages. You cannot make up with staff for the non-engagement (for whatever reason) of Members, because you risk the political process being staff-driven, rather than Member-driven. That means in turn that non-elected staff have inappropriate political power, and that does not (or should not) play well with the public.³¹

05.26. Serch hynny, mae'r Bwrdd Taliadau a'r Comisiwn wedi mynd ati i addasu a gwella'r cymorth sydd ar gael i'r Aelodau gyda'r bwriad o wneud y mwyaf o gapasiti'r Cynulliad. Mae hyn, er enghraifft, wedi cynnwys gwella'r cymorth staff i'r Aelodau, newidiadau i strwythurau staffio'r Comisiwn, a datblygu gwasanaethau wedi'u teilwra i gynorthwyo'r Aelodau.

Ein casgliadau

05.27. Rydym wedi archwilio amryw ddulliau o gynyddu capasiti'r Cynulliad heb gynyddu nifer yr Aelodau. Dylid parhau i ymchwilio i ddewisiadau eraill o'r fath, ac, fel y deddfwrfeydd eraill, ni ddylai'r Cynulliad orffwys ar ei rwyfau. Serch hynny, nid oes yr un o'r dulliau hyn yn mynd i'r afael â'r cyfyngiad sydd wrth wraidd y mater: sef y cyfyngiad difrifol o ran yr amser sydd gan 60 Aelod Cynulliad i ymgymryd ag ystod gyflawn eu cyfrifoldebau. Mae hyn, o reidrwydd, yn cyfyngu ar gapasiti'r Cynulliad i fod yn senedd sydd wirioneddol yn gweithio i bobl Cymru.

³¹ EP03 Yr Arglwydd Lisvane

06. ROLAU AELODAU'R CYNULLIAD

Y cefndir

06.01. Mae'r ffordd y mae'r Cynulliad yn ei strwythuro ei hun a'r gweithdrefnau y mae'n eu sefydlu yn ffactorau arwyddocaol mewn unrhyw asesiad o gapasiti'r sefydliad a'r modd y mae'n cyflawni ei swyddogaethau. Mae craffu ar bolisi, gwariant, trethiant a deddfwriaeth yn rhan ganolog o rôl yr Aelodau Cynulliad hynny nad ydynt yn rhan o Lywodraeth Cymru. Trafodir hyn yn fanylach ym mhennod 07. Ond rydym yn glir nad dyma'r unig rôl y mae'r Aelodau'n ei chyflawni. Fel yr amlygwyd gan Fwrdd Taliadau'r Cynulliad, nid oes disgrifiad swydd ar gyfer Aelodau'r Cynulliad³² ac felly ffactor arall yw'r ffordd y mae'r Aelodau yn unigol, neu o fewn pleidiau, yn dewis cyflawni eu rolau.

Deiliaid swyddi

06.02. Rhyngddynt, mae'r 60 Aelod Cynulliad yn ymgymryd ag amrywiaeth o rolau a swyddi arbenigol, gan gynnwys Prif Weinidog, Cwnsler Cyffredinol, Ysgrifenyddion y Cabinet, Gweinidogion, Llywydd, Dirprwy Lywydd, cadeiryddion pwyllgorau, Comisiynwyr y Cynulliad, arweinwyr pleidiau a rheolwyr busnes. Fel unrhyw ddeddfwrfa, mae'r Cynulliad yn dibynnu ar y deiliaid swyddi hyn i wneud ei waith. Mae'r rolau'n gyffredin i unrhyw gorff seneddol, ni waeth beth yw ei faint. Fodd bynnag, er bod nifer y swyddi yn debygol o fod yn weddol debyg i'r deddfwrfeydd eraill mewn sefydliad bach fel y Cynulliad, mae'r maint cyffredinol llai yn golygu eu bod yn cynrychioli canran uwch o gyfanswm yr aelodaeth. Er enghraifft, yn Tabl 3 mae cymhariaeth o'r gyfran o Aelodau sy'n ymgymryd â rolau gweithredol neu sy'n ddeiliaid swyddi yn y Cynulliad ac yn Senedd yr Alban. Yng Nghymru mae 38 swydd ychwanegol, sy'n cynrychioli 63 y cant o'r aelodaeth. Yn yr Alban mae 58 swydd ychwanegol, sydd ond yn cynrychioli 45 y cant o'r aelodaeth.

³² Bwrdd Taliadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Taliadau Deiliaid Swyddi*, Gorffennaf 2011

Tabl 3 Rolau deiliaid swyddi yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd yr Alban

	Cynulliad Cenedlaethol Cymru		Senedd yr Alban	
Aelodau	60		129	
Cyfanswm y deiliaid swyddi	38	63%	58	45%
Yn cynnwys:				
<i>Rolau gweithredol</i>	14	23%	24	19%
<i>Y Llywydd/Y Dirprwy Lywydd</i>	2	3%	3	2%
<i>Cadeiryddion pwyllgorau</i>	12	20%	14	11%
<i>Deiliaid swyddi eraill</i>	10	17%	17	22%

Nodiadau: Rhagdybiwyd y maint mwyaf a ganiateir i Lywodraeth Cymru o dan *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Nid yw'r ffigurau ar gyfer Cymru yn cynnwys y Pwyllgor Busnes a'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog. Nid yw'r ffigurau ar gyfer yr Alban yn cynnwys y Pwyllgor Busnes a'r pwyllgorau Biliau Preifat cyfatebol, y Pwyllgor Safonau na'r Is-bwyllgor Cyfiawnder. Mae 'deiliaid swyddi eraill' yn cynnwys Comisiynwyr neu swyddi cyffelyb, rheolwyr busnes nad ydynt yn y llywodraeth, ac arweinwyr pleidiau nad ydynt yn y llywodraeth. Yn yr Alban, mae'r ffigur yn cynnwys pedwar Chwip y Llywodraeth (yn ogystal â'r Prif Chwip a gaiff ei gynnwys o dan 'y Weithrediaeth').

06.03. Mewn cymhariaeth debyg â Thŷ'r Cyffredin ym mis Chwefror 2017, gwelwyd bod rhyw 500 Aelod Seneddol nad oedd ganddynt rolau gweithredol nac yn ddeiliaid swyddi. O'r Aelodau Seneddol hyn, roedd 115 yn Aelodau ar y meinciau cefn nad oeddynt yn gwasanaethu ar unrhyw bwyllgor nac yn dal unrhyw rolau ychwanegol eraill.³³

Cynrychioli etholwyr

06.04. Ni all, ac ni ddylai, busnes deddfwriaethol a chraffu ffurfiol y Cynulliad gael ei wahanu'n llwyr oddi wrth rolau'r Aelodau fel cynrychiolwyr etholaethol neu ranbarthol.

06.05. Caiff yr aelodau eu hethol i'r Cynulliad gan eu hetholwyr, ac elfen allweddol o'u rôl yw cynrychioli'r etholwyr hynny a'u buddiannau. Gan weithio yn eu hetholaethau neu ranbarthau, mae'r Aelodau'n rhoi cefnogaeth, cyngor a chymorth i'w hetholwyr, yn mynd i'r afael â gwaith achos ar gyfer unigolion neu grwpiau, ac yn ymgyrchu'n lleol a chenedlaethol. Maent hefyd yn gweld sut mae polisiâu a deddfwriaeth yn gweithredu'n ymarferol, a gall hynny fod yn gyfle gwerthfawr i gael gwybodaeth ar gyfer eu gwaith craffu a throsolwg. Yn ogystal, yr Aelodau yw wyneb cyhoeddus y Cynulliad fel sefydliad.

³³ Ffigurau gan Lyfrgell Tŷ'r Cyffredin ym mis Chwefror 2017.

06.06. Yn 2011 a 2012, dangosodd ymchwil gan Gymdeithas Hansard fod Aelodau, fel rheol, yn cynnal tua pedair cymhorthfa bob mis, bod ganddynt saith neu wyth o weithgareddau cyhoeddus lleol eraill, a'u bod yn cael rhai cannoedd o negeseuon e-bost bob wythnos.³⁴ Mae Aelodau ar gael fwy a mwy i'w hetholwyr drwy'r e-bost, negeseuon testun a'r cyfryngau cymdeithasol. Mae'n bosibl bod hyn wedi cyfrannu at ganfyddiadau'r ymchwiliadau gan Fwrdd Taliadau annibynnol y Cynulliad, sydd wedi tynnu sylw at gynnydd yn lefel gwaith achos etholaethol yr Aelodau, yn bennaf oherwydd disgwyliadau cynyddol gan etholwyr a thechnolegau newydd.³⁵ Nododd yr Arglwydd Lisvane, cyn Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin, y gwelwyd tueddiadau tebyg yn San Steffan:

“...over the last thirty years or so, the constituency demands upon Members of the House of Commons have increased hugely. This has meant that their physical availability for certain types of activity, and the time that they are able or prepared to devote, has declined markedly.³⁶

06.07. Mae pobl Cymru yn cael eu cynrychioli gan eu cynghorwyr lleol, eu Haelodau Cynulliad, eu Haelodau Seneddol a'u Haelodau o Senedd Ewrop. Da o beth felly fyddai ystyried sut y mae'r gwahanol rolau cynrychiadol hyn yn cydberthyn o ran cynrychioli etholaethau. Gan ddefnyddio data o arolwg o ddeddfwyr mewn wyth democratiaeth aml-lefel a chwe democratiaeth unedol, mae Andre, Bradbury a Depauw yn awgrymu bod deddfwyr rhanbarthol, fel Aelodau Cynulliad, fel arfer yn meithrin cysylltiadau agosach ag etholwyr na deddfwyr cenedlaethol fel Aelodau Seneddol. Yn eu barn hwy:

“...national legislators [MPs] devote less time to constituency service in multi-level than in unitary democracies; and that regional legislators [AMs] devote more time than national legislators in multi-level democracies.³⁷

³⁴ Cymdeithas Hansard, *Assembly Line? The Experiences and Development of New Assembly Members*, 2013

³⁵ Ibid

³⁶ EP03 Yr Arglwydd Lisvane

³⁷ André, A., Bradbury, J. a Depauw, S., (2014) *Constituency Service in Multi-level Democracies*, *Regional & Federal Studies*, 24:2, tt. 129-150

06.08. Roedd eu gwaith yn ystyried y modd y dosberthir materion polisi rhwng deddfwrfeydd rhanbarthol a chenedlaethol, yn enwedig pwy oedd yn gyfrifol am y materion hynny a oedd bwysicaf i fywydau dyddiol etholwyr. Maent hefyd yn awgrymu y gallai deddfwyr rhanbarthol gael mwy o gyswllt ag awdurdodau lleol a grwpiau gweithredu etholwyr na'u cymheiriaid cenedlaethol, gan arwain at fwy o amser yn canolbwyntio ar waith achos etholaethol neu ranbarthol.³⁸ Er nad oes ymchwil benodol yn dangos pa mor bwysig yw rolau cynrychiadol Aelodau etholedig Cymru i'w hetholwyr, mae canfyddiadau ymchwil a wnaed gan Campbell a Lovenduski mewn perthynas â Thŷ'r Cyffredin yn awgrymu bod pleidleiswyr yn gwerthfawrogi gwaith o'r fath.³⁹

06.09. Bydd y pedwar Aelod o Senedd Ewrop sy'n cynrychioli Cymru yn cael eu tynnu oddi ar y rhwydwaith o gynrychiolwyr etholedig pan fydd y DU yn gadael yr Undeb Ewropeaidd. Os bydd yr adolygiad o ffiniau etholaethol San Steffan, y disgwylir iddo gael ei gwblhau yn 2018, yn cael ei weithredu, bydd nifer yr Aelodau Seneddol a etholir o etholaethau Cymru yn gostwng o 40 i 29 yn etholiadau cyffredinol y DU yn y dyfodol.⁴⁰ Mae'r ddau newid yn debygol o gynyddu'r galw ar Aelodau'r Cynulliad.

Rolau pleidiau gwleidyddol

06.10. Pleidiau gwleidyddol yw sail gwleidyddiaeth etholiadol yn Ewrop a'r rhan fwyaf o ddemocratiaethau eraill, ac mae Aelodau'r Cynulliad, ar y cyfan, yn aelodau o bleidiau gwleidyddol ac yn eu cynrychioli. Felly, mae ganddynt gyfrifoldebau y mae'n rhaid iddynt eu cyflawni. Er mai cyfrifoldebau gwleidyddol y pleidiau yw rhai o'r cyfrifoldebau hynny—fel ymgyrchu ar adeg etholiadau'r Cynulliad neu etholiadau eraill neu fynd i gyfarfodydd a chynadledau pleidiau – maent yn dal yn alwadau ar amser yr Aelodau, ac felly maent yn berthnasol i'n hystyriaeth ni o gapasiti'r Cynulliad. Mae rolau eraill o fewn pleidiau hefyd yn allweddol i sicrhau bod y Cynulliad yn rhedeg yn hwylus ac yn effeithiol, er enghraifft arweinwyr pleidiau, chwipiau a llfarwyr.

³⁸ André, A., Bradbury, J. a Depauw, S., (2014) **Constituency Service in Multi-level Democracies**, *Regional & Federal Studies*, 24:2, tt. 129-150

³⁹ Campbell, R. a Lovenduski, J., **What should MPs do? Public and parliamentarians' views compared**, *Parliamentary Affairs*, Cyfrol 68, Rhifyn 4, 1 Hydref 2015, tt. 690–708.

⁴⁰ Ar 17 Hydref 2017, cyhoeddodd Comisiwn Ffiniau Cymru ei **Adolygiad o Etholaethau Seneddol 2018: Adroddiad Cynigion Diwygiedig**. Er bod yr adroddiad yn gwneud rhai diwygiadau i'r ffiniau a gynigiwyd yn ei adolygiad cychwynnol yn 2016, mae'n parhau i argymhell bod nifer yr Aelodau Seneddol sy'n cynrychioli etholaethau yng Nghymru yn gostwng o 40 i 29.

Y cyfryngau a chyfathrebu

06.11. Fel wyneb cyhoeddus y sefydliad, ac er mwyn cyflawni eu rolau cynrychiadol a gwleidyddol, a'u rôl o ran busnes y Cynulliad, mae'n rhaid i'r Aelodau gyfathrebu'n effeithiol â'u hetholwyr, grwpiau rhanddeiliaid a'r cyfryngau. Bydd effaith gweithgaredd o'r fath ar lwyth gwaith yr Aelodau yn dibynnu'n rhannol ar y ffordd y maent yn dewis cyflawni eu rolau, ac unrhyw rolau ychwanegol sydd ganddynt. Er enghraifft, efallai y bydd gan Aelod â chyfrifoldebau fel llefarydd yr wrthblaid ar fater sy'n destun dadl gyhoeddus gyfrifoldebau ychwanegol am gyfleu gweledigaeth polisi amgen y blaid yn y cyfryngau neu mewn digwyddiadau cyhoeddus. Wrth lansio adroddiad pwyllgor, byddai disgwyl i gadeiryddion pwyllgorau fod ar gael i'w cyfweld gan y cyfryngau. Mae llawer o Aelodau yn defnyddio'r cyfryngau cymdeithasol i gyfathrebu â'u hetholwyr neu i hyrwyddo ymgyrchoedd ar faterion sy'n bwysig yn lleol neu'n genedlaethol. Mae aelodau o'r cyhoedd sy'n ymgysylltu ag Aelodau'r Cynulliad ar y cyfryngau cymdeithasol yn debygol o ddisgwyl ymateb cyflym, ni waeth pa mor gymhleth yw eu hymholiad.

Grwpiau trawsbleidiol

06.12. Mae llawer o'r Aelodau yn aelodau o grwpiau trawsbleidiol. Nid yw grwpiau o'r fath yn rhan o fusnes ffurfiol y Cynulliad, ac nid oes ganddynt rôl ffurfiol mewn datblygu polisi. Serch hynny, maent yn gyfle i'r Aelodau weithio ar sail drawsbleidiol i ystyried materion penodol yn fanwl, ymgymryd ag ymchwil, llunio adroddiadau sy'n gwneud argymhellion neu fynegi gweledigaethau polisi amgen, ac i rwydweithio a gweithio'n agos gyda rhanddeiliaid neu grwpiau ymgyrchu.

Cyflogwyr

06.13. Yn ogystal â'u rolau eraill, mae holl Aelodau'r Cynulliad yn gyflogwyr. Mae *Penderfyniad y Bwrdd Taliadau ar Gyflogau a Lwfansau'r Aelodau* yn darparu y caiff pob Aelod gyflogi hyd at dri aelod o staff cyfwerth ag amser llawn i'w cynorthwyo gyda'u rôl fel Aelod Cynulliad. Caiff arweinwyr pleidiau gyflogi staff ar gyfer y grŵp i gefnogi grŵp y blaid yn ei waith yn y Cynulliad. Mae'r Aelodau hefyd yn sefydlu swyddfeydd yn eu hetholaethau a'u rhanbarthau er mwyn ymgysylltu â'u hetholwyr.

06.14. Felly mae gan Aelodau'r Cynulliad gyfrifoldebau sylweddol fel cyflogwyr, i reoli eu staff yn effeithiol ac yn unol â deddfwriaeth ac arferion da, ac i gwrdd â'r ystyriaethau statudol a'r ystyriaethau eraill sy'n rhan o lofnodi cytundebau, prydlesu eiddo, bodloni rhwymedigaethau iechyd, diogelwch a hygyrchedd ac ati.

Yr hyn a wneir gan yr Aelodau

Blaenoriaethau a'r llwyth gwaith

06.15. Ar ôl yr etholiad yn 2011, gofynnodd Cymdeithas Hansard i'r 23 Aelod a oedd wedi'u hethol am y tro cyntaf am ofynion eu rôl o ran amser. Codwyd materion penodol a oedd yn cynnwys yr oriau hir a'r blaenoriaethau cystadleuol. Canfuwyd, ddau fis wedi'r etholiad, fod Aelodau'n gweithio cyfartaledd o 49 awr yr wythnos, yn ogystal â naw awr ychwanegol o deithio. Ar ôl blwyddyn yn y swydd roedd hyn wedi cynyddu i 57 awr yr wythnos ar gyfartaledd (yn ogystal â theithio).⁴¹

06.16. Gofynnodd ymchwilyr i'r Aelodau newydd restru gwahanol elfennau eu rolau yn nhrefn blaenoriaeth. Dangosir y canlyniadau yn Tabl 4. Ar ôl bron i flwyddyn yn y swydd, roedd blaenoriaethau'r Aelodau yn ddigyfnewid ar y cyfan, ac eithrio bod y statws cyfartalog ar gyfer 'dwyn y llywodraeth i gyfrif' yn cynyddu o'r pedwerydd safle i'r safle cyntaf, a bod 'hyrwyddo'r etholaeth yn y Cynulliad' yn gostwng o'r safle cyntaf i'r pedwerydd safle.

Tabl 4 Ymchwil Cymdeithas Hansard ar flaenoriaethau'r Aelodau⁴²

Sut byddech chi'n rhestru'r agweddau canlynol ar eich swydd fel Aelod Cynulliad yn nhrefn blaenoriaeth?	Gorffennaf 2011 (sgorau cyfartalog)	Ebrill 2012 (sgorau cyfartalog)
Hyrwyddo'r etholaeth yn y Cynulliad	1	4
Craffu ar ddeddfwriaeth	2	2
Cynorthwyo etholwyr unigol	3	3
Dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif	4	1
Ymgyrchu lleol	5	5
Sôn am faterion gwleidyddol neu etholaethol yn y cyfryngau	6	6
Cefnogi'r blaid	7	7
Ymgyrchu cenedlaethol	8	8

⁴¹ Cymdeithas Hansard, *Assembly Line? The Experiences and Development of New Assembly Members*, 2013

⁴² Ibid

06.17. Gofynnodd Cymdeithas Hansard i'r Aelodau sut yr oeddent yn treulio eu hamser mewn wythnos waith nodweddiadol. Yn ystod y tymor, treuliodd yr Aelodau 65 y cant ar gyfartaledd ym Mae Caerdydd a 35 y cant yn yr etholaeth neu'r rhanbarth. Yn ystod y toriad, treuliodd yr Aelodau 15 y cant ar gyfartaledd o'u hamser ym Mae Caerdydd ac 85 y cant yn yr etholaeth neu'r rhanbarth. Soniodd yr Aelodau newydd eu bod yn rhannu eu hamser yn weddol gyfartal, rhwng gwaith y Siambr (22 y cant), gwaith pwyllgorau (21 y cant) a gwaith etholaethol (21 y cant).⁴³

06.18. Dywedodd yr Aelodau fod y pwysau ar eu hamser—er enghraifft yr angen i weithio drwy'r penwythnos i fynd i gyfarfodydd lleol, gwneud gwaith ymchwil, neu i ddal i fyny â gwaith darllen neu waith papur—yn effeithio ar y cydbwysedd rhwng eu gwaith a'u bywydau personol:

“A number of AMs referred to the lack of reading time and thinking time available in their week: “Enormous time pressures, long commute, put on weight, little personal time”.

Time problems become even more apparent when asking AMs about their balance between work and personal time. Over the course of their first year new AMs' satisfaction with their work-life balance decreased considerably, reflecting their reported increase in working hours.⁴⁴

06.19. Yn 2014, gwnaeth Prifysgol Bangor ymchwil ar y rhwystrau rhag sefyll i fod yn Aelod Cynulliad, a chanfuwyd bod ymatebwyr:

“...strongly noted the work-life imbalance as a potential barrier, with respondents discussing both the stress of the role itself as well as the impact it has on their family and social lives.⁴⁵

⁴³ Yr oeddynt yn treulio gweddill yr amser ar gyfarfodydd / digwyddiadau etholaethol (18 y cant), ymgyrchu lleol (13 y cant) ac ymgyrchu cenedlaethol (7 y cant).

⁴⁴ Cymdeithas Hansard, *Assembly Line? The Experiences and Development of New Assembly Members*, 2013

⁴⁵ Prifysgol Bangor, *Evaluating barriers to entering the Assembly: what prevents us from standing?*, Gorffennaf 2014

Yr wythnosau pan fydd y Cynulliad yn cwrdd

06.20. Yn ffigur 3 mae enghreifftiau o wythnosau arferol ym mywyd dau Aelod o'r Cynulliad sydd ar y meinciau cefn. Nid yw'r enghreifftiau'n adlewyrchu unrhyw wythnos benodol nac unrhyw Aelod penodol. Yn hytrach maent yn nodi'r ymrwymadau posibl a allai fod gan yr Aelodau yn sgil cyflawni eu rolau amrywiol.

06.21. Mae astudiaeth achos 1 (Ffigur 3a) yn adlewyrchu Aelod sy'n:

- Llefarydd ar ran gwrthblaid;
- Cynrychioli etholaeth yn yr ardal allanol (fel y'i diffinnir gan y Bwrdd Taliadau) sy'n golygu eu bod yn cael cymorth ariannol ar gyfer llety ym Mae Caerdydd;
- Aelod o Bwyllgor A, sy'n cwrdd ar ddydd Mawrth, a Phwyllgor B, sy'n cwrdd bob yn ail ddydd Mercher a dydd Iau;
- Un o Gomisiynwyr y Cynulliad.

06.22. Mae astudiaeth achos 2 (Ffigur 3b) yn adlewyrchu Aelod sy'n:

- Cynrychioli rhanbarth yn yr ardal fewnol, tua 45 munud o Fae Caerdydd. Golyga hyn nad yw'n cael cymorth ariannol ar gyfer llety ym Mae Caerdydd;
- Aelod o Bwyllgor C, sy'n cwrdd ar ddydd Llun, a Phwyllgor D, sy'n cwrdd bob yn ail ddydd Mercher a dydd Iau. Fel cadeirydd, mae hefyd yn aelod o'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog a'r Fforwm Cadeiryddion.

Ffigur 3a Wythnos eistedd 'nodweddiadol' yn y Cynulliad: Aelod 1

	Bore				Prynhawn				Min nos		
Dydd Llun	Teithio o'r cartref yng Nghaerdydd i'r Cynulliad	Cyfarfod swyddfa gyda staff cymorth Bae Caerdydd	Cynnal cyfweiliadau ar gyfer swydd wag ym Mae Caerdydd	Adolygu papurau Comisiwn y Cynulliad	Cyfweiliadau â'r cyfryngau fel llefarydd y blaid	13:00-16:00 Cyfarfod Comisiwn y Cynulliad, gan gynnwys trafod strategaeth y gyllideb	Ymateb i negeseuon e-bost ac ymholiadau ar y cyfryngau cymdeithasol	Darllen papurau ar gyfer Pwyllgor A (35 tudalen) a pharatoi cwestiynau ar gyfer Ysgrifennydd y Cabinet	Teithio o'r Cynulliad i'r cartref yng Nghaerdydd		
Dydd Mawrth	Teithio o'r cartref yng Nghaerdydd i'r Cynulliad	09:00-11:00 Cyfarfod Pwyllgor A, gan gynnwys sesiwn dystiolaeth gydag Ysgrifennydd y Cabinet a rhag-gynllunio gwaith	Cyfarfod grŵp y blaid wleidyddol	Cynhadledd wythnosol y blaid wleidyddol â'r wasg	Cwrdd â grŵp ysgol lleol sy'n ymweld â'r Cynulliad	13:30-18:00 Cyfarfod Llawn, gan gynnwys holi Ysgrifennydd y Cabinet ar ddatganiad polisi, siarad yn y ddaol gan y Llywodraeth, pleidleisio ar gynigion. Yn ystod y Cyfarfod Llawn, delio â gohebiaeth, paratoi syniadau ar gyfer pleidlais ar Filiau Aelod, darllen papurau Pwyllgor B, gadael y Siambr ar gyfer cyfarfodydd gydag etholwyr a grwpiau ymgyrchu, paratoi datganiad i'r wasg ar gyfer ymgyrch leol a diweddarau'r cyfryngau cymdeithasol ar y materion a godwyd yn y Cyfarfod Llawn.		Siarad yn y digwyddiad yn y Senedd, a rhwydweithio â rhanddeiliaid	Teithio o'r Cynulliad i'r cartref yng Nghaerdydd		
Dydd Mercher	Teithio o'r cartref yng Nghaerdydd i'r Cynulliad	Cyfarfodydd, er enghraifft gyda rhanddeiliaid neu academyddion, etholwyr, grwpiau lobïo, deisebwyr. Rhwng cyfarfodydd, delio ag ymholiadau gan y staff cymorth ar waith achos cymhleth neu sensitif.		Adolygu a chwblhau'r araith ar gyfer dadl y Cyfarfod Llawn	Cyfarfod â staff cymorth i gynllunio digwyddiad sydd ar y gweill	13:30-18:30 Cyfarfod Llawn, gan gynnwys gofyn cwestiynau'r llefarydd i Ysgrifennydd y Cabinet, siarad yn y ddaol ar adroddiad Pwyllgor A, pleidleisio ar gynigion. Yn ystod y Cyfarfod Llawn, gadael y Siambr i gwrdd â staff Pwyllgor B i drafod gwelliannau posibl i Fil, i gwrdd â Gweinidog ynghylch mater etholaethol, ac i gwrdd ag aelodau eraill Pwyllgor B i drafod cefnogaeth ar gyfer gwelliannau.		Teithio o'r Cynulliad i'r cartref yng Nghaerdydd	Darllen y cefndir ar gyfer ymchwiliad Pwyllgor B		
Dydd Iau	Teithio o'r cartref yng Nghaerdydd i'r Cynulliad	9:15-15:00 Cyfarfod Pwyllgor B, gan gynnwys cynnig, trafod a phleidleisio ar welliannau i Fil, a chynnig syniad am ymchwiliad yn y dyfodol				Teithio adref o Fae Caerdydd Yn ystod y daith ar y trên, delio â gohebiaeth, gan gynnwys ymholiadau gan staff cymorth ar waith achos, cwestiynau gan y cyfryngau am y Bil y mae Pwyllgor B yn ei ystyried, ac ymholiadau ar y cyfryngau cymdeithasol gan etholwyr. Gofyn am wybodaeth gan y Gwasanaeth Ymchwil ar faterion ar gyfer y Cyfarfod Llawn yr wythnos nesaf.					
Dydd Gwener	Teithio o gartref i'r swyddfa etholaethol	Gweithgaredd etholaethol, gan gynnwys cyfarfodydd â staff y swyddfa etholaethol, cymorthfeydd, gwaith achos, ymweld ag ysgolion lleol, cyfarfodydd gyda'r awdurdod lleol, mynd i ddigwyddiadau lleol, a theithio o amgylch yr etholaeth				Ymateb i negeseuon e-bost ac ymholiadau ar y cyfryngau cymdeithasol	Cyfarfod pwyllgor polisi y blaid wleidyddol i baratoi ar gyfer y gynhadledd sydd ar y gweill	Teithio adref o'r swyddfa etholaethol	Paratoi nodiadau a chwestiynau ar gyfer busnes y Cyfarfod Llawn yr wythnos nesaf		
Dydd Sadwrn	Gweithgaredd etholaethol, gan gynnwys cyfarfodydd â staff y swyddfa etholaethol, cymorthfeydd, cyfarfodydd gyda busnesau neu sefydliadau lleol, mynd i ddigwyddiadau lleol a'u hannerch, gwaith cyfryngau, ac adolygu a llofnodi llythyrau gwaith achos a baratowyd gan y staff cymorth									Mynd i ddigwyddiad lleol yn yr etholaeth	
Dydd Sul	Gweithgarwch gwleidyddol ac etholaethol, er enghraifft canfasio, mynd i ddigwyddiadau lleol, ymweld â grwpiau cymunedol lleol, ateb ymholiadau Facebook							Teithio i Fae Caerdydd o gartref Yn ystod y daith ar y trên, darllen papurau cyfarfod a phapurau cefndir, delio â gohebiaeth, adolygu cwestiynau ysgrifenedig drafft a baratowyd gan y staff cymorth, adolygu opsiynau o ran costau a lleoliad ar gyfer symud y swyddfa etholaethol.			

Ffigur 3b wythnos eistedd 'nodweddiadol' yn y Cynulliad: Aelod 2

	Bore				Prynhawn				Min nos			
Dydd Llun	Teithio o gartref i'r Cynulliad	Darllen papurau ar gyfer cyfarfod Pwyllgor C (55 tudalen) ac adroddiad cefndir yn ymwneud ag ymchwiliad sydd ar y gweill (50 tudalen)		Cyweliad â'r cyfryngau fel Cadeirydd Pwyllgor D	Cyfarfod ag Ysgrifenyddiaeth y Grŵp Trawsbleidiol i gytuno ar agenda		12:00-15:00 Cyfarfod Pwyllgor C, gan gynnwys arwain trafodaeth bord gron gyda rhanddeiliaid a chael briff technegol ar Fil	Cyfarfod â staff swyddfa Bae Caerdydd	Darllen papurau ar gyfer Pwyllgor D gan gynnwys adolygu a diwygio'r adroddiad drafft a baratowyd gan staff cymorth y pwyllgorau		Teithio adref o Fae Caerdydd	
Dydd Mawrth	Teithio o gartref i'r Cynulliad	Paratoi ar gyfer busnes Cyfarfod Llawn yr wythnos	Cyfarfod â staff cymorth Pwyllgor D	Cyfarfod grŵp y blaidd wleidyddol	Cyfarfod ag Aelod Pwyllgor D i drafod materion	Ymateb i negeseuon e-bost a'r cyfryngau cymdeithasol	13:30-19:30 Y Cyfarfod Llawn, gan gynnwys gofyn cwestiwn atodol yn ystod Cwestiynau i'r Prif Weinidog, dadlau a phleidleisio ar welliannau i Fila phleidleisio ar gynigion. Yn ystod y Cyfarfod Llawn, paratoi ar gyfer cyfarfod grŵp trawsbleidiol, a pharatoi araith ar gyfer digwyddiad lleol. Gadael y Siambwr i gwrdd ag Ysgrifennydd y Cabinet i drafod argymhellion Pwyllgor D, a chofnodi clipiau i hyrwyddo dadl Pwyllgor D yn y Cyfarfod Llawn.			Cymeryd rhan mewn dadl banel a sesiwn Holi ac Ateb yn y Pierhead	Teithio adref o Fae Caerdydd	
Dydd Mercher	Teithio o gartref i'r Cynulliad	9:00-12:00 Cadeirio cyfarfod Pwyllgor D, gan gynnwys sesiynau tystiolaeth lafar gyda thystion a rhoi ystyriaeth breifat i adroddiad drafft				Mynd i ddigwyddiadau a chyfleoedd tynnu lluniau yn y Senedd	13:30-18:00 Cyfarfod Llawn, gan gynnwys holi Ysgrifennydd y Cabinet ac ymateb i ddadl ar adroddiad cyfarfod Pwyllgor D, a siarad yn nadl yr wrthblaidd. Yn ystod y Cyfarfod Llawn, gwneud ymchwil gefndirol ar faterion yn portffolio Pwyllgor C, a pharatoi cynnig ar gyfer ymchwiliad pwyllgor, cynllunio strategol ar gyfer ymgyrch etholiadau'r awdurdodau lleol. Gadael y Siambwr i gwrdd â chynghorydd Llywodraeth Cymru am ddigwyddiad rhanbarthol sydd ar y gweill.				Cadeirio Grŵp Trawsbleidiol	Teithio adref o Fae Caerdydd
Dydd Iau	Gweithgaredd rhanbarthol, er enghraifft cyfarfodydd gyda staff y swyddfa ranbarthol, cymorthfeydd, gwaith achos, cyfarfodydd gydag etholwyr neu grwpiau cymunedol lleol, ateb galwadau, teithio o amgylch y rhanbarth, trafod gwaith achos cymhleth gyda staff, ateb ymholiadau ar y cyfryngau cymdeithasol								Trafod ymchwiliad posibl gyda rhanddeiliaid Pwyllgor D	Mynd i ddigwyddiad lleol yn y rhanbarth		
Dydd Gwener	Paratoi ar gyfer y Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog	Teithio o gartref i ganolbarth Cymru		10:45-12:30 Cyfarfod y Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog	Teithio i'r swyddfa ranbarthol o ganolbarth Cymru		Cyweliadau â'r cyfryngau ar fater ymgyrch lleol	Cyfarfodydd ag etholwyr i drafod pryderon a gwaith achos lleol		Gohebiaeth a gwaith achos, gan gynnwys delio ag ymholiadau gan y staff cymorth, adolygu ymatebion drafft, darllen papurau briffio ac ati.		
Dydd Sadwrn	Gweithgaredd rhanbarthol, er enghraifft mynd i ddigwyddiadau lleol, siarad mewn cyfarfodydd cyhoeddus, cynnal cymorthfeydd, delio â gwaith achos, teithio o amgylch y rhanbarth, ateb negeseuon e-bost, llythyrâu ac ymholiadau ar y cyfryngau cymdeithasol, ac ymweld ag ysbyty lleol											
Dydd Sul	Darllen cefndirol a pharatoi ar gyfer busnes y Cynulliad					Canfasio gwleidyddol yn y rhanbarth, mynd i sesiynau casglu sbwriel lleol neu ddigwyddiadau cymunedol eraill, trafodaethau anffurfiol gydag etholwyr yn y farchnad ffermwrwr lleol						

Toriad

06.23. Mae'r Cynulliad yn cyfarfod am oddeutu 36 wythnos y flwyddyn. Yn ystod yr 16 wythnos sy'n weddill, mae'r Cynulliad ar gyfnod o doriad. Fodd bynnag, nid gwyliau yw'r cyfnodau toriad i'r Aelodau. Mae'r toriad yn bwysig i Aelodau gael gwybodaeth ar gyfer eu penderfyniadau a'u trafodaethau o ddydd i ddydd fel gwneuthurwyr polisi, deddfwyr, a chynrychiolwyr etholaeth neu ranbarth. Yn y trafodaethau anffurfiol gydag Aelodau o wahanol bleidiau gwleidyddol, awgrymwyd eu bod, ar y cyfan, o'r farn bod o leiaf 12 wythnos y flwyddyn o doriad yn 'wythnosau etholaethol', pryd y byddant yn gwneud amryw weithgareddau gwahanol, er enghraifft:

- **Ymgysylltu:** ymweliadau yn yr etholaeth neu'r rhanbarth; mynd i ddigwyddiadau cenedlaethol neu leol i gefnogi etholwyr; mesur barn etholwyr ar faterion penodol er enghraifft drwy gynnal arolygon neu gynnal cyfarfodydd cyhoeddus; cwrdd ag aelodau'r trydydd sector neu grwpiau ymgyrchu lleol; defnyddio cyfleoedd fel y sioeau haf i ddod i gysylltiad ag etholwyr na fyddent fel arall yn eu gweld.
- **Eiriolaeth:** cynnal cymorthfeydd a chyfarfodydd ychwanegol gydag etholwyr; gwneud gwaith achos; cyfarfod awdurdodau lleol, byrddau iechyd neu ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill i fynd i'r afael â materion a godwyd gan etholwyr.
- **Ymgyrchu:** cynnal ymgyrchoedd ar faterion lleol; mynd ar drywydd materion nad ydynt fel arfer o fewn eu portffolio fel llefarydd eu plaid; ymgyrchu etholiadol;⁴⁶ mynd i gynadleddau'r blaid a digwyddiadau strategol.
- **Gweithgareddau sy'n gysylltiedig â'r swyddfa:** cael cysylltiad ystyrion â staff (yn enwedig y rheini mewn swyddfeydd etholaethol neu ranbarthol) a rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf iddynt am ddatblygiadau yn y Cynulliad; cynllunio ar gyfer yr wythnosau pan fydd y Cynulliad yn cwrdd nesaf; cynnal gwaith ymchwil a chyfarfodydd i gael gwybodaeth ar gyfer eu rolau busnes a chraffu ffurfiol yn y Cynulliad; cymryd rhan mewn gweithgaredd a hyfforddiant datblygiad personol a phroffesiynol iddynt hwy eu hunain neu eu staff, neu ddarparu gweithgaredd o'r fath.

⁴⁶ Yn ystod y pum mlynedd diwethaf, cynhaliwyd etholiadau neu refferenda o bwysigrwydd cenedlaethol yng Nghymru ym mis Mai 2012, 2014, 2015, 2016, mis Mehefin 2016, mis Mai 2017 a mis Mehefin 2017. Yn ogystal, cynhaliwyd etholiadau lleol ar Ynys Môn ym mis Mai 2013, a chynhaliwyd is-etholiad y Cynulliad yno ym mis Awst 2013.

06.24. Tynnodd yr Aelodau sylw at fanteision y toriad ar gyfer ymgysylltu o ansawdd uchel â'u hetholwyr. Mae'n gyfle i'r Aelodau gryfhau eu dealltwriaeth o'r pwysau sy'n wynebu darparwyr gwasanaethau cyhoeddus, y materion sy'n bwysig i etholwyr, busnesau lleol, grwpiau cymunedol ac elusennau, a chymryd rhan mewn dathliadau a digwyddiadau cymunedol. Gall gweithgarwch o'r fath wella gwaith busnes a chraffu ffurfiol Aelodau'r Cynulliad, a gall hefyd gyfrannu at eu hatebolwydd lleol a thryloywder gwaith y Cynulliad. Yn ôl un Aelod:

“...mae'n hawdd iawn bod mewn swigen ym Mae Caerdydd a methu â deall y pwysau go iawn ar bobl, busnesau a gwasanaethau. Dyna pam mae'r toriad yn amser pwysig inni ymgysylltu â'n cymunedau lleol.⁴⁷”

06.25. Dywedodd Aelod arall, sy'n cynrychioli etholaeth sy'n bell o'r Cynulliad, fod llawer o'r digwyddiadau cymunedol pwysig, er enghraifft marchnadoedd ffermwyr neu gyfarfodydd cyngorau cymuned, yn cael eu cynnal yn ystod wythnos waith y Cynulliad. Felly mae'r toriad yn gyfle nad yw ar gael yn ystod y tymor i fynd i ddigwyddiadau o'r fath, ac ymgysylltu â'r gymuned leol.

06.26. Mae'r toriad hefyd yn gyfle i Aelodau gymryd gwyliau, treulio amser gyda'u teuluoedd, a byw bywydau personol iach a hapus. Mae hyn yn arbennig o bwysig i Aelodau sy'n byw'n bell o'r Cynulliad a all fod oddi cartref, heb weld euartneriaid na'u phlant, dair neu bedair noson yr wythnos yn ystod y tymor.

Ein casgliadau

06.27. Er mai ar gapasiti'r Cynulliad i gyflawni ei swyddogaethau craffu a throsolwg y bu ein sylw pennaf, mae mwy o lawer i rolau'r Aelodau na dim ond cyfrannu at fusnes swyddogol y Cynulliad. Mae gan yr Aelodau amryw alwadau ar eu hamser, gan gynnwys cynrychioli eu hetholwyr, ymgymryd â gwaith achos etholaethol neu ranbarthol, cyfrifoldebau ar ran eu plaid wleidyddol a chyfrifoldebau fel cyflogwyr.

06.28. Mae rhywfaint o dystiolaeth i awgrymu bod swm y gwaith achos etholaethol a ranbarthol wedi cynyddu, yn rhannol oherwydd disgwyliadau'r etholwyr a thechnolegau newydd, ac yn rhannol oherwydd bod yr Aelodau a'u staff yn rhagweithiol yn eu gwaith. Mae cryn dystiolaeth hefyd i awgrymu bod gwaith o'r fath yn bwysig i etholwyr, yn ogystal ag i'r Aelodau eu hunain.

⁴⁷ Trafodaethau anffurfiol gyda'r Aelodau

06.29. Credwn yn gryf na ellir ac na ddylid gwahanu rolau cynrychiadol a gwleidyddol yr Aelodau, na'u rolau o ran gwaith achos, oddi wrth waith busnes ffurfiol y Cynulliad. Gall ymgyrchu fod yn gyfle i weld sut mae polisi neu ddeddfwriaeth yn gweithio ar lawr gwlad a gall hynny wella'r gwaith craffu, a helpu i sicrhau bod llais dinasyddion yn cael ei glywed ym musnes ffurfiol y Cynulliad. Yn yr un modd, mae gwaith craffu a throsolwg yr Aelodau, a'r arbenigedd y maent yn ei feithrin mewn meysydd pwnc penodol, yn gwella eu gwaith etholaethol ac ymgyrchu.

06.30. Er nad oes gan yr Aelodau ddisgrifiad swydd penodol, maent yn sôn yn gyson eu bod yn gweithio oriau maith i gyflawni amrywiaeth eang o wahanol dasgau. Ar ben eu horiau gwaith, mae llawer ohonynt yn teithio oriau hir i fynd adref neu maent i ffwrdd o'u cartref am ran helaeth o'r wythnos. Mae effaith hynny ar yr Aelodau yn rhwystr i rai—er enghraifft y rheini â chyfrifoldebau gofalu— a allai fel arall sefyll i'w hethol, ac yn ei dro mae hynny'n cael effaith ar amrywiaeth y gynrychiolaeth yn y Cynulliad.⁴⁸

⁴⁸ Rydym yn trafod y potensial i Aelodau sefyll i'w hethol ar sail rhannu swyddi ym mhennod 12. Gallai'r hyblygrwydd hwn liniaru rhai o'r rhwystrau sy'n deillio o rolau'r Aelodau.

07. CRAFFU A THROSOLWG

Craffu seneddol

07.01. Un o ddibenion craidd unrhyw senedd yw craffu ar waith y llywodraeth a chynnal trosolwg ohoni. Mae hyn yn cynnwys archwilio a herio'r hyn y mae'r llywodraeth yn ei wario, y penderfyniadau y mae'n eu gwneud, y polisiâu a'r cyfreithiau y mae'n eu rhoi ar waith, sut mae'n gweithredu, a'r cyfleoedd a'r risgiau a gynigir gan wahanol gamau gweithredu. Mae craffu a throsolwg hefyd yn ymestyn y tu hwnt i'r llywodraeth hyd at amrywiaeth o gyrrff cyhoeddus.

07.02. Wrth gyflawni eu swyddogaethau craffu, gall Aelodau'r Cynulliad ganolbwyntio ar ganlyniadau ac effaith penderfyniadau, polisiâu neu ddeddfwriaeth y llywodraeth ar gyfer pobl Cymru. Mae gwaith craffu yn gyfle i ystyried pa wersi y gellir eu dysgu o'r camau a gymerwyd, a fyddai dulliau eraill wedi bod yn fwy effeithiol, a pha brosesau a ddefnyddiwyd i wneud penderfyniadau neu gymryd camau gweithredu.

07.03. Yn y modd hwn, mae'r Aelodau'n dwyn y llywodraeth i gyfrif drwy herio Gweinidogion neu swyddogion i egluro'r camau a gymerwyd ganddynt neu i gyfiawnhau eu perfformiad. Mae gwaith craffu hefyd yn galluogi Aelodau i geisio gwybodaeth neu gasglu gwybodaeth, boed hynny gan y llywodraeth, arbenigwyr, rhanddeiliaid neu'r cyhoedd. Yna gellir defnyddio'r wybodaeth honno i lywio cwestiynau, i wella dealltwriaeth y cyhoedd o fater, neu i fod yn sail ar gyfer argymhellion o ran sut i ymdrin â phethau'n wahanol. Ac, yn fwyfwy, mae seneddwyr yn ceisio cynnwys y cyhoedd yn uniongyrchol yn eu gwaith fel bod ffocws y ddeddfwrfa, a gweithredoedd y llywodraeth, yn ymatebol i realiti bywydau'r rhai y maent yn eu gwasanaethu.

07.04. Nod y gwaith craffu a wneir gan y Cynulliad a'i Aelodau yw gwella'r canlyniadau i bobl Cymru, boed hynny drwy wella penderfyniadau, prosesau neu ddulliau cyflawni. Un ffordd o asesu effaith craffu yw ystyried a fyddai'r canlyniadau wedi bod yn well pe na bai'r gwaith craffu yn digwydd. Awgrymodd Peter Price, cyn aelod o Gomisiwn Richard, fel a ganlyn:



The people of Wales have much to gain from increased capacity leading to a more effective Assembly. A tiny increase in the

effectiveness of government in Wales would pay dividends in multiples of the cost...⁴⁹

07.05. Nid yw bob tro mor hawdd â hynny asesu effeithiau gwaith craffu o'r fath yn wrthrychol—yn amlwg, gallai newid polisi o ganlyniad i waith craffu fod yn welliant o un safbwynt ond nid o safbwynt arall. Mae'r Sefydliad dros Lywodraeth wedi nodi sawl ffordd y gall craffu effeithio ar lywodraeth.⁵⁰ Mae'r effeithiau hynny'n cynnwys hwyluso tystiolaeth neu ddadansoddiad newydd, bod yn fwy agored, y potensial i ddysgu, prosesau gwell, neu symud y cyd-destun trwy ddylanwadu ar wleidyddion, y cyfryngau, y cyhoedd neu randdeiliaid eraill.

07.06. I fod yn effeithiol, mae craffu yn dibynnu ar bŵer dylanwad. Mae angen ffocws, adnoddau a dull strategol o weithredu. Hefyd mae angen ymgysylltu, cynnwys arbenigwyr, rhanddeiliaid, y cyhoedd a'r cyfryngau a sicrhau cyfraniad effeithiol ganddynt. Mae'r Sefydliad dros Lywodraeth yn dadlau fel a ganlyn:



...sometimes this web of scrutiny can create an environment that has a pre-emptive impact on the decisions of those who are scrutinised—motivating them to behave in ways that anticipate the potential impact of scrutiny rather than waiting for those impacts to happen.⁵¹

⁴⁹ EP33 Peter Price, Cwnsler y Strategaeth Ewropeaidd

⁵⁰ Y Sefydliad dros Lywodraeth, *Parliamentary Scrutiny of Government*, Ionawr 2015

⁵¹ Ibid

Gwaith craffu gan y Cynulliad

07.07. Mae gweithdrefnau ac arferion y Cynulliad yn rhoi amryw gyfleoedd i'r Aelodau gyflawni eu rolau craffu, er enghraifft:

- Arwain neu gymryd rhan mewn dadleuon, pleidleisio ar gynigion a gyflwynir i'r Cynulliad i'w penderfynu, a chodi materion sy'n bwysig iddynt hwy a'u hetholwyr er mwyn codi proffil materion neu ddylanwadu ar y Llywodraeth;
- Gofyn cwestiynau llafar neu ysgrifenedig i Lywodraeth Cymru i geisio gwybodaeth am faterion sy'n bwysig iddynt hwy a'u hetholwyr;
- Ceisio diwygio deddfwriaeth a ddaw gerbron y Cynulliad, a phleidleisio arni;
- Pleidleisio ar drethi a chyllidebau.

07.08. Yn ogystal â'u gwaith yn Siambr y Cynulliad, fel aelodau o bwyllgorau'r Cynulliad, bydd yr Aelodau'n ymgymryd â gwaith craffu manylach. Maent yn gwneud hynny trwy gynnal ymchwiliadau, archwilio polisi a deddfwriaeth Llywodraeth Cymru, dwyn Llywodraeth Cymru neu gyrff cyhoeddus eraill i gyfrif, casglu tystiolaeth at ddibenion dadansoddi a gwneud argymhellion ac ystyried deisebau cyhoeddus. Maent hefyd yn cynnwys y cyhoedd yn uniongyrchol yng ngwaith y Cynulliad trwy wahodd tystiolaeth a sylwadau, ymgymryd â gwaith allgymorth, a chynnal digwyddiadau ymgysylltu.

07.09. Anaml iawn y bydd newid o sylwedd yn dod o ganlyniad uniongyrchol i'r argymhellion a wneir gan bwyllgor—gall yr effaith, yn hytrach, fod yn gynnil a pherswadiol. Er enghraifft, gall effaith y gwaith craffu a wneir gan bwyllgorau gynnwys codi proffil neu roi mwy o sylw i fater a anwybyddwyd yn flaenorol, gan osod yr agenda trwy nodi meysydd lle mae angen ymyrraeth gan y llywodraeth. Fel arall, gall gyfrannu at bwysau sydd eisoes yn bodoli o du sector penodol, drwy roi llwyfan i syniadau da neu'r 'tanwydd' sydd ei angen i helpu i danio awgrymiadau rhanddeiliaid. Mae'n bosibl y bydd yr effeithiau hyn yn cael eu gwireddu gryn amser cyn i bwyllgor gyhoeddi adroddiad ffurfiol neu wneud argymhellion. Er ein bod yn cydnabod bod diffyg ymchwil ffurfiol o ran effaith craffu seneddol yn y Cynulliad ac mewn mannau eraill, yn Ffigur 4 ceir rhai enghreifftiau o ganlyniadau gwaith craffu'r Cynulliad.

Ffigur 4 Astudiaethau achos o effaith gwaith craffu deddfwriaethol y Cynulliad

YMCHWILIAD Y PWYLLGOR CYDRADDOLDEB, LLYWODRAETH LEOL A CHYMUNEDAU I FFOADURIAID A CHEISWYR LLOCHES

Ar sail tystiolaeth gan randdeiliaid bod Bwrdd Tasglu a Gweithrediadau Ffoaduriaid Syria Llywodraeth Cymru wedi parhau â system 'dwy haen' rhwng y ffoaduriaid a oedd yn cyrraedd fel rhan o Raglen Adsefydlu Pobl o Syria sy'n Agored i Niwed, a ffoaduriaid a oedd yn cyrraedd ar hap, cododd y Pwyllgor y mater gydag Ysgrifennydd y Cabinet. Maes o law, ehangodd Llywodraeth Cymru gylch gorchwyl y Bwrdd i gwmpasu pob ffoadur. Aeth y Pwyllgor hefyd ar drywydd materion a oedd yn ymwneud ag ansawdd y llety ar gyfer ffoaduriaid a cheiswyr lloches gyda'r Swyddfa Gartref a Clearsprings (sy'n darparu llety), ac wedi hynny clywodd gan randdeiliaid fod ymgyrch gadarnhaol erbyn hyn i archwilio materion sy'n ymwneud â gweithdrefnau cwynion ac ansawdd.

YMCHWILIAD Y PWYLLGOR CYFRIFON CYHOEDDUS I GYLLID BYRDDAU IECHYD

Argymhellodd y Pwyllgor yn 2012 y gallai byrddau ieched lleol gyflawni gwaith cynllunio ariannol yn well yn y tymor canolig i'r tymor hir pe bai eu cyllid a'u cynllunio ariannol yn digwydd bob tair blynedd, fel yn achos yr awdurdodau lleol. Ar ôl hynny, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ddeddfwriaeth i osod fframwaith cyfreithiol i gynlluniau tair blynedd ar gyfer cyllid byrddau ieched. Craffwyd ar *Ddeddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014* yn dilyn hynny, a chafodd ei phasio maes o law gan y Cynulliad.

YMCHWILIADAU'R PWYLLGOR MENTER A BUSNES I GYNLLUNIO TRAFNIDIAETH AR GYFER CWPAN RYGBI'R BYD A BWS GWENNOL MAES AWYR CAERDYDD

Yn dilyn ymchwiliad undydd i brofiadau cefnogwyr a oedd wedi ciwio am oriau i adael Caerdydd ar ôl gemau Cwpan Rygbi'r Byd 2014, gwnaeth y Pwyllgor gyfres o argymhellion ar gyfer mwy o gydlynw a chynllunio ar gyfer digwyddiadau yn y dyfodol. Yn dilyn hynny, treialwyd gwahanol ddulliau ar gyfer digwyddiadau yn Stadiwm Principality gyda golwg ar wella'r trefniadau trafndiaeth ar gyfer digwyddiadau mawr. Yn ystod ymchwiliad i borthladdoedd a meysydd awyr, nododd y Pwyllgor nad oedd y cysylltiadau trafndiaeth gyhoeddus yn darparu mynediad deniadol nac effeithiol i bobl sy'n teithio i'r maes awyr neu'n teithio oddi yno. Argymhellodd y Pwyllgor wasanaeth bws gwell a phwrpasol rhwng canol dinas Caerdydd a maes awyr Caerdydd. Maes o law, cyflwynodd y Llywodraeth wasanaeth bws bob hanner awr o Fae Caerdydd / Gorsaf Ganolog Caerdydd i'r maes awyr.

YMCHWILIAD Y PWYLLGOR IECHYD A GOFAL CYMDEITHASOL I ATAL THROMBOSIS YMYSG CLEIFION YSBYTY

Cafodd argymhelliad allweddol y Pwyllgor, y dylai lleihau nifer yr achosion o thrombosis a gafwyd mewn ysbytai ddod yn flaenoriaeth Haen 1, ei wrthod i ddechrau gan Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, gan fod tystion wedi pwysleisio fod yr argymhelliad penodol hwn yn allweddol i wneud gwelliannau, aeth Cadeirydd ac aelodau'r Pwyllgor ar drywydd hyn ymhellach yn ystod dadl yn y Cyfarfod Llawn, gan bwysleisio'r dystiolaeth a glywodd y Pwyllgor yn ystod ei waith craffu. Yn ei hymateb i'r ddadl, cytunodd y Gweinidog i wrthdroi ei phenderfyniad gwreiddiol, a derbyniodd yr argymhelliad.

GWAITH Y PWYLLGOR DEISEBAU AR WYLIU TEULUOL YN YSTOD TYMHORAU YSGOLION

Bu'r Pwyllgor yn ystyried dwy ddeiseb weddol debyg yn ymwneud ag anghysonderau yn y modd yr oedd ysgolion ac awdurdodau lleol yn ymdrin â cheisiadau am wyliau yn ystod tymhorau ysgolion. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan y Gweinidog, a ysgrifennodd wedyn at gyfarwyddwyr addysg a chonsortia addysg rhanbarthol i ofyn am dystiolaeth bod polisi Llywodraeth Cymru yn cael ei weithredu'n deg, ac at benaethiaid i ailddatgan y polisi ac i sicrhau bod y trefniadau'n glir i'r ysgolion.

07.10. Yn ychwanegol at gyfrannu at newid o sylwedd, gall gwaith craffu hefyd arwain at fanteision o ran ymgysylltu. Mae gweithgareddau allgymorth ac ymgysylltu arloesol, boed hynny trwy ddulliau digidol neu ddulliau mwy traddodiadol, yn dod fwyfwy yn rhan o brif ffrwd gwaith y Cynulliad a'i bwyllgorau. Mae gweithgareddau o'r fath o fudd i Aelodau a phwyllgorau—gan ddangos iddynt sut mae polisiâu a deddfwriaeth yn gweithio ar lawr gwlad, dod â phynciau technegol yn fyw, a dangos effaith materion ar unigolion, grwpiau a chymunedau—yn ogystal â'r rhai sy'n cymryd rhan ynddynt. Er enghraifft, clywsom am waith Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau fel rhan o'i ymchwiliad i ardrethi busnes. Roedd y Pwyllgor wedi cynnwys unigolion a busnesau trwy eu gwahodd i ymddangos mewn fideo a chymryd rhan mewn digwyddiad busnes gydag Aelodau dros frecwast. Roedd yr adborth a gafwyd gan y cyfranogwyr cyn y digwyddiad ac ar ei ôl yn dangos cynnydd sylweddol yn y nifer a oedd yn teimlo'n hyderus ynglŷn â chymryd rhan mewn gweithredu cymdeithasol neu wleidyddol yn y dyfodol, a chynnydd yn y nifer a oedd yn teimlo y gallai 'pobl fel fi' ddweud eu dweud am waith y Cynulliad.⁵²

Craffu deddfwriaethol

07.11. Efallai mai'r newid mwyaf arwyddocaol yng ngwaith y Cynulliad yn ystod datblygiad datganoli yng Nghymru fu swm a chymhlethdod y gwaith craffu deddfwriaethol:

- Daeth cyfanswm o 28 o Ddeddfau Cynulliad yn gyfraith yn y Pedwerydd Cynulliad, gan gynnwys un a gynigiwyd gan y Comisiwn a dwy a gynigiwyd gan Aelodau unigol. Mae'n rhesymol disgwyl y bydd lefel y gweithgarwch deddfwriaethol yn aros yn weddol debyg yn y Pumed Cynulliad. Er enghraifft, roedd rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2016–17 yn cynnwys chwe Bil (gan gynnwys dau yn ymwneud â threthi), ac mae cryn archwaeth gan Aelodau unigol a phwyllgorau i gyflwyno cynigion deddfwriaethol;
- Mae maint a chymhlethdod Biliau'r Cynulliad yn debyg i'r rhai yn seneddau a chynulliadau eraill y DU. Yn ogystal, caiff yr holl weithdrefn ddeddfwriaethol yng Nghymru—o gyflwyno Biliau, i'r gwaith craffu a chyflwyno gwelliannau, i'r gymeradwyaeth derfynol—ei gwneud yn ddwyieithog gan fod gan Ddeddfau'r Cynulliad statws cyfreithiol cyfartal yn Gymraeg a Saesneg;

⁵² Tim Allgymorth Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 'Annog y cyhoedd i gymryd rhan yng ngwaith y Cynulliad', Ionawr 2017

- Bydd swm yr is-ddeddfwriaeth yn cynyddu oherwydd offerynnau statudol sy'n gysylltiedig â'r broses o ymadael â'r UE;
- Mae polisi ac arwyddocâd cyfansoddiadol y Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol a ystyrir gan y Cynulliad wedi cynyddu, ac mae'n debygol o gynyddu fwy fyth wrth i'r ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â Brexit ddatblygu.

07.12. Yn gyffredinol, mae pedwar cyfnod i broses graffu ddeddfwriaethol y Cynulliad:

- **Cyfnod 1:** pwyllgor yn ystyried egwyddorion cyffredinol y Bil a'r Cynulliad yn cytuno ar yr egwyddogion cyffredinol hynny;
- **Cyfnod 2:** pwyllgor yn ystyried y Bil, ac unrhyw welliannau a gyflwynwyd, yn fanwl;
- **Cyfnod 3:** y Cynulliad yn ystyried y Bil ac unrhyw welliannau a gyflwynwyd, yn fanwl;
- **Cyfnod 4:** y Cynulliad yn pleidleisio i basio testun terfynol y Bil;
- Mae cyfnod dewisol ychwanegol o welliannau hefyd, sef y Cyfnod Adrodd, y gellir ei gynnal rhwng Cyfnodau 3 a 4, os bydd yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil yn cynnig hynny a bod y Cynulliad yn cytuno.

07.13. Gellir gweld effaith gwaith craffu'r Cynulliad ar wahanol gyfnodau'r broses. Er enghraifft, yn wahanol i San Steffan, mae Cyfnod 1 yn rhan allweddol o broses ddeddfwriaethol y Cynulliad. Yn ystod Cyfnod 1, bydd pwyllgor polisi a deddfwriaeth, y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ystyried pob Bil yn fanwl, ac fel rheol byddant yn cyhoeddi adroddiadau sy'n gwneud argymhellion ar gyfer gwella'r ddeddfwriaeth. Mae Llywodraeth Cymru yn aml yn derbyn yr argymhellion trawsbleidiol hyn gan y pwyllgorau, pa un ai i ddiwygio'r ddeddfwriaeth, i ddarparu gwybodaeth ychwanegol, neu i gymryd camau anneddfwriaethol cysylltiedig. Hefyd, gall Aelodau gyflwyno gwelliannau i Filiau yn ystod y cyfnodau diwygio. Gallai'r rhain fod ar ffurf gwelliannau procio, a fwriedir i sicrhau bod materion yn cael eu trafod neu i sicrhau ymrwymadau gan Weinidogion, neu welliannau ar gyfer newid testun y Bil. Yn ystod y cyfnod rhwng mis Ionawr a mis Mawrth 2016, derbyniodd y Cynulliad yn y Cyfarfod Llawn 34 o welliannau a gyflwynwyd gan Aelodau nad oeddent yn y Llywodraeth (o gyfanswn o 930 o welliannau a gyflwynwyd yn ystod

y cyfnod).⁵³ Ers dechrau'r Pumed Cynulliad ym mis Mai 2016, mae'r Cynulliad wedi ystyried pedwar Bil yn y Cyfarfod Llawn. At ei gilydd, cyflwynwyd 150 o welliannau i'r Biliau hyn yng Nghyfnod 3, a derbyniwyd 109 ohonynt. O'r gwelliannau 'llwyddiannus' hyn, cyflwynwyd wyth (7 y cant) gan Aelodau nad ydynt yn y llywodraeth. Mae hyn yn cynrychioli 16 y cant o'r 49 gwelliant a gyflwynwyd yng Nghyfnod 3 gan Aelodau nad ydynt yn y llywodraeth.⁵⁴

07.14. Mae gwaith craffu deddfwriaethol y Cynulliad hefyd yn cynnwys craffu ar is-ddeddfwriaeth—yn bennaf drwy waith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Cyfarfod Llawn, er y gall pwyllgorau eraill hefyd ddewis craffu ar offerynnau statudol penodol—a Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol (y dull a ddefnyddir gan y Cynulliad i ystyried a ddylai gydsynio i deddfwriaeth San Steffan sy'n cyffwrdd â pynciau datganoledig neu bwerau'r Cynulliad).

07.15. Yn ogystal, mae pwyllgorau'r Cynulliad yn penderfynu fwy a mwy gwneud rhagor o waith craffu cyn deddfu ac ar ôl deddfu. Awgrymodd Daniel Greenberg, cyn Gwnsler Seneddol, fel a ganlyn:



...in many ways post-legislative scrutiny is a more important way of holding the Welsh Government to account in relation to legislation than is Committee scrutiny at the Bill stage, at which point predictions and concerns must largely be guesswork on both sides. Although the Assembly does have an emerging tradition of post-legislative scrutiny, there is considerable room for greater rigour and regularity, and pressure on Committees is one of the reasons why this is developing relatively slowly. [...] Expanding pre-legislative scrutiny of Bills would also be valuable; but this, of course, is in the hands of the Welsh Government, as it cannot be conducted unless the Welsh Government chooses to publish a draft Bill.⁵⁵

⁵³ Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, **Cyflawni a phontio: Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon 2015-16**, Gorffennaf 2016. Nid yw'r ffigurau yn cynnwys unrhyw welliannau a gyflwynwyd i welliannau.

⁵⁴ Nid yw'r ffigurau yn cynnwys unrhyw welliannau a gyflwynwyd i welliannau.

⁵⁵ **EP01(a) Daniel Greenberg**

07.16. Mae'r awgrym hwn gan Daniel Greenberg yn adleisio'r argymhellion a wnaed gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Materion Deddfwriaethol y Pedwerydd Cynulliad yn ystod ei ymchwiliad i ddeddfu yng Nghymru:



...dylid cael rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Mae'r argymhelliad hwn yn gymwys i Lywodraeth Cymru ac i Aelodau Cynulliad sydd wedi cael caniatâd i gyflwyno Biliau.

[...]

[argymhellir] bod pwyllgorau yn anelu at:

- (i) ymgorffori trafodaeth am waith craffu ar ôl deddfu wrth gynllunio'r gwaith craffu cyffredinol ar Filiau unigol a gyfeirir atynt gan y Pwyllgor Busnes;
- (ii) ail-edrych ar eu dull arfaethedig o weithredu ar ôl i Gyfnod 4 gael ei orffen, gan ystyried materion a gododd yn ystod y broses graffu.⁵⁶

07.17. Mae'n hanfodol craffu'n effeithiol ar ddeddfwriaeth, cyn deddfu ac ar ôl deddfu, boed hynny'n waith craffu ar Filiau, is-ddeddfwriaeth neu Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol, yn enwedig mewn deddfwrfa un siambr fel y Cynulliad. Ffigur 5 rhoddir enghreifftiau o effaith craffu o'r fath gan bwyllgorau'r Cynulliad.

⁵⁶ Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru*, Hydref 2015

Ffigur 5 Astudiaethau achos o effaith gwaith craffu deddfwriaethol y Cynulliad

GWAITH CRAFFU'R PWYLLGOR PLANT, POBL IFANC AC ADDYSG AR Y BIL ADDYSG

Ar sail tystiolaeth a glywodd y Pwyllgor yn ystod ei waith craffu yng Nghyfnod 1 y Bil, argymhellodd Aelodau bod rhan o'r Bil a oedd yn darparu ar gyfer anghenion dysgu ychwanegol yn cael ei dileu. Cyflwynodd Aelodau'r wrthblaid welliannau i'r perwyl hwn. Wrth siarad yn y ddadl ar y gwelliannau, dywedodd y Gweinidog ei fod wedi ystyried yr argymhelliad, a chytunodd i dderbyn y gwelliannau. Felly, cafodd y darpariaethau eu dileu o'r Bil Addysg. Yn sgil rhagor o waith datblygu polisi a deddfwriaethol, cyhoeddodd y Llywodraeth *Fil Anghenion Dysgu Ychwanegol* drafft, a bu'r Pwyllgor yn gwneud gwaith craffu cyn deddfu arno. Ers hynny, cyflwynwyd y Bil yn y Pumed Cynulliad, ac mae olynnydd y Pwyllgor yn craffu arno.

GWAITH CRAFFU'R PWYLLGOR IECHYD, GOFAL CYMDEITHASOL A CHWARAEON AR FIL IECHYD Y CYHOEDD (CYMRU)

Ar ôl craffu ar y Bil yng Nghyfnod 1, argymhellodd y Pwyllgor y dylid ychwanegu 'troseddau rhyw' at y rhestr o droseddau a fyddai'n atal rhywun rhag cael trwydded i gynnal triniaethau arbennig, megis aciwbigo, tatwio, tyllu'r corff ac electrolysis. Derbyniodd y Gweinidog yr argymhelliad, a chyflwynodd welliant i'w roi mewn grym. Derbyniwyd y gwelliant a newidiwyd y Bil yn unol â hynny.

GWAITH CRAFFU PWYLLGOR YR AMGYLCHEDD A CHYNALIADWYEDD AR Y MEMORANDWM CYDSYNIAD DEDDFWRIAETHOL ATODOL AR FIL TAI A CHYNLLUNIO LLYWODRAETH Y DU

Bu'r Pwyllgor yn ystyried Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol mewn perthynas â chynnwys darpariaethau prynu gorfodol ym *Mil Tai a Chynllunio* Llywodraeth y DU. Nododd fod Llywodraeth y DU wedi cynnal ei hymgyngoriad ar sail Lloegr yn unig, er y byddai'r darpariaethau yn y Bil yn gymwys i Gymru hefyd. Oherwydd nad oedd digon o amser i ymgynghori â rhanddeiliaid yng Nghymru ar gymhwyso darpariaethau technegol, argymhellodd y Pwyllgor na ddylai'r Cynulliad roi ei gydsyniad. Wedi hynny pleidleisiodd y Cynulliad yn unfrydol i wrthod rhoi ei gydsyniad, a diwygiodd Llywodraeth y DU y Bil.

GWAITH CRAFFU CYN-DEDDFU Y PWYLLGOR PLANT, POBL IFANC AC ADDYSG AR FIL CYMWYSTERAU CYMRU

Bwriad Llywodraeth Cymru oedd sefydlu corff Cymwysterau Cymru gyda rolau cyfun fel rheoleiddiwr a chorff dyfarnu. Diwygiwyd y rôl i ymgymryd â gwaith rheoleiddio yn unig yn sgil beirniadaeth y Pwyllgor, a'i waith craffu.

GWAITH CRAFFU'R PWYLLGOR IECHYD A GOFAL CYMDEITHASOL AR REOLIADAU GOFAL A CHYMORTH (CYMHWYSTR) (CYMRU) 2015

Yn ystod gwaith craffu'r Pwyllgor ar y *Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)* fel yr oedd bryd hynny, daeth yn amlwg y byddai *Rheoliadau Gofal a Chymorth (Cymhwysra) (Cymru)* a'r cod ymarfer a oedd yn cyd-fynd â hwy yn allweddol i weithredu'r Ddeddf. Bu'r Pwyllgor yn craffu ar y rheoliadau drafft, gan gasglu barn rhanddeiliaid ac arbenigwyr, ac ysgrifennodd at y Gweinidog i dynnu sylw at bryderon am y cod ymarfer. Cytunodd y Gweinidog i wneud newidiadau i'r cod, ac ysgrifennodd at y Pwyllgor i amlinellu'r newidiadau a wnaed mewn ymateb i bryderon y Pwyllgor.

07.18. Yn ystod ei ymchwiliad yn 2014–15 i'r ffordd y gwneir deddfwriaeth yng Nghymru, cafodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol dystiolaeth am gapasiti'r Cynulliad i ymgymryd â'i swyddogaethau craffu deddfwriaethol. Roedd safbwyntiau'r tystion yn cynnwys:

- Archwilydd Cyffredinol Cymru:

“...scrutiny relies on two things: it relies on the information by which you scrutinise, and it relies on time to scrutinise... [T]he Assembly really could do with more time to scrutinise legislation. That might mean that you need to look perhaps at pre-legislative consultation stages a bit more in order to ensure that the legislation itself—not just the intent behind legislation, but perhaps the draft Bill itself—is exposed to a degree of external scrutiny. Because, with the size of legislature that the Assembly is, it will be hard-pressed to scrutinise. I make the same point that I did when I was a member of the Richard Commission: I think that the Assembly needs more Members to do its job properly.⁵⁷

- Cymdeithas Hansard:

“[the Assembly lacks] the capacity that leads to a backbench culture of a kind that you find in a bigger legislature. That has implications in terms of committee work and legislation...But that's always struck me as one of the issues that defines how Members engage with the work.⁵⁸

- Gweinidog Cyllid a Busnes Llywodraeth Cymru ar y pryd, sydd erbyn hyn yn Arweinydd y Tŷ a'r Prif Chwip:

“[there is] a lot of pressure on a small number of Members, which goes back to the bigger question about our capacity and our ability to actually handle a lot of legislation as an Assembly.⁵⁹

⁵⁷ Archwilydd Cyffredinol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru*, Hydref 2015

⁵⁸ Cymdeithas Hansard, *Ibid*

⁵⁹ Llywodraeth Cymru, *Ibid*

Craffu ariannol

07.19. Yn ogystal â chraffu ar bolisi a deddfwriaeth, rhai o elfennau allweddol cyfrifoldebau'r Cynulliad yw craffu ar wariant a chyllid y llywodraeth ac, o'r Pumed Cynulliad ymlaen, craffu ar drethiant. Yn 2017–18, bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn craffu ar gyllideb o tua £15 biliwn er mwyn ei chymeradwyo.

07.20. Pwyllgor Cyllid y Cynulliad sydd â'r prif gyfrifoldeb dros oruchwylio'r swm enfawr hwn o wariant cyhoeddus. Mae'r pwyllgorau eraill hefyd yn gwneud gwaith craffu ariannol yn ystod eu hymchwiliadau ac wrth graffu ar ddeddfwriaeth, ac maent hefyd yn craffu ar gyllidebau eu portffolios ac ar wariant y portffolios hynny yn ystod y flwyddyn. Mae Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad hefyd yn gyfrifol am ystyried materion sy'n ymwneud â pha mor ddarbodus, effeithlon ac effeithiol y caiff adnoddau eu defnyddio wrth gyflawni swyddogaethau cyhoeddus yng Nghymru.

07.21. Roedd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru bryderon y gallai maint bach y Cynulliad gyfyngu ar ei allu i gyflawni ei waith craffu ariannol yn effeithiol, yn enwedig wrth i bwerau'r Cynulliad gynyddu yn sgil datganoli'r pwerau trethu:



...mae'n peri gofid fod adnoddau a wariwyd ar waith dadansoddi gofalus gan staff Swyddfa Archwilio Cymru efallai yn eu hanfod yn mynd yn wastraff drwy ddiffyg amser Aelodau i ddarllen. Rwyf hefyd yn cael yr ymchwil⁶⁰ yn destun pryder, er nad syndod, o safbwynt fy sefyllfa fel un sy'n dal swydd y mae deddfwriaeth y Cynulliad yn effeithio arni. Yn neilltuol, rwyf yn meddwl ei bod yn gymorth i egluro pam y cafodd darpariaethau problemus, sydd wedi eu cynnwys yn *Neddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013*, megis y darpariaethau gorgymhleth a gwrthgynhyrchol ynglŷn â ffioedd archwilio, eu pasio gan y Cynulliad.

[...]

Er nad nifer yr aelodau fydd yr unig beth fydd yn penderfynu llwyddiant wrth arfer y pwerau pellach hynny, rwyf yn ystyried bod 60 o Aelodau yn nifer rhy isel i sicrhau bod yna ddigon o Aelodau sydd â'r amser a'r diddordeb i graffu'n fanwl ac yn gyson ar gynigion cyllidol Gweinidogion. Mae cynigion cyllidol yn weddol dechnegol eu natur, ac nid gwaith syml yw ystyried yr effeithiau economaidd y maent yn debyg o'u cael. Maent felly yn debygol o fod braidd yn fwy heriol i Aelodau'r Cynulliad graffu arnynt yn effeithiol na deddfwriaeth yn gyffredinol.⁶¹

07.22. Yn sgil gwaith a arweiniwyd gan y Pwyllgor Cyllid, o 2017 ymlaen mae proses flynyddol y gyllideb wedi'i diwygio i ddarparu mwy o gwmpas, amser a hyblygrwydd i bwyllgorau'r Cynulliad graffu'n fanwl ar gyllideb Llywodraeth Cymru. Er y bydd yn parhau i fod yn fater i bwyllgorau unigol benderfynu sut i flaenoriaethu eu rhaglenni gwaith, mae'n debygol y bydd pwyllgorau'n ceisio ymgymryd â gwaith craffu manylach, gydag effaith gyfatebol ar lwyth gwaith y pwyllgorau.

⁶⁰ Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru*, Ionawr 2015

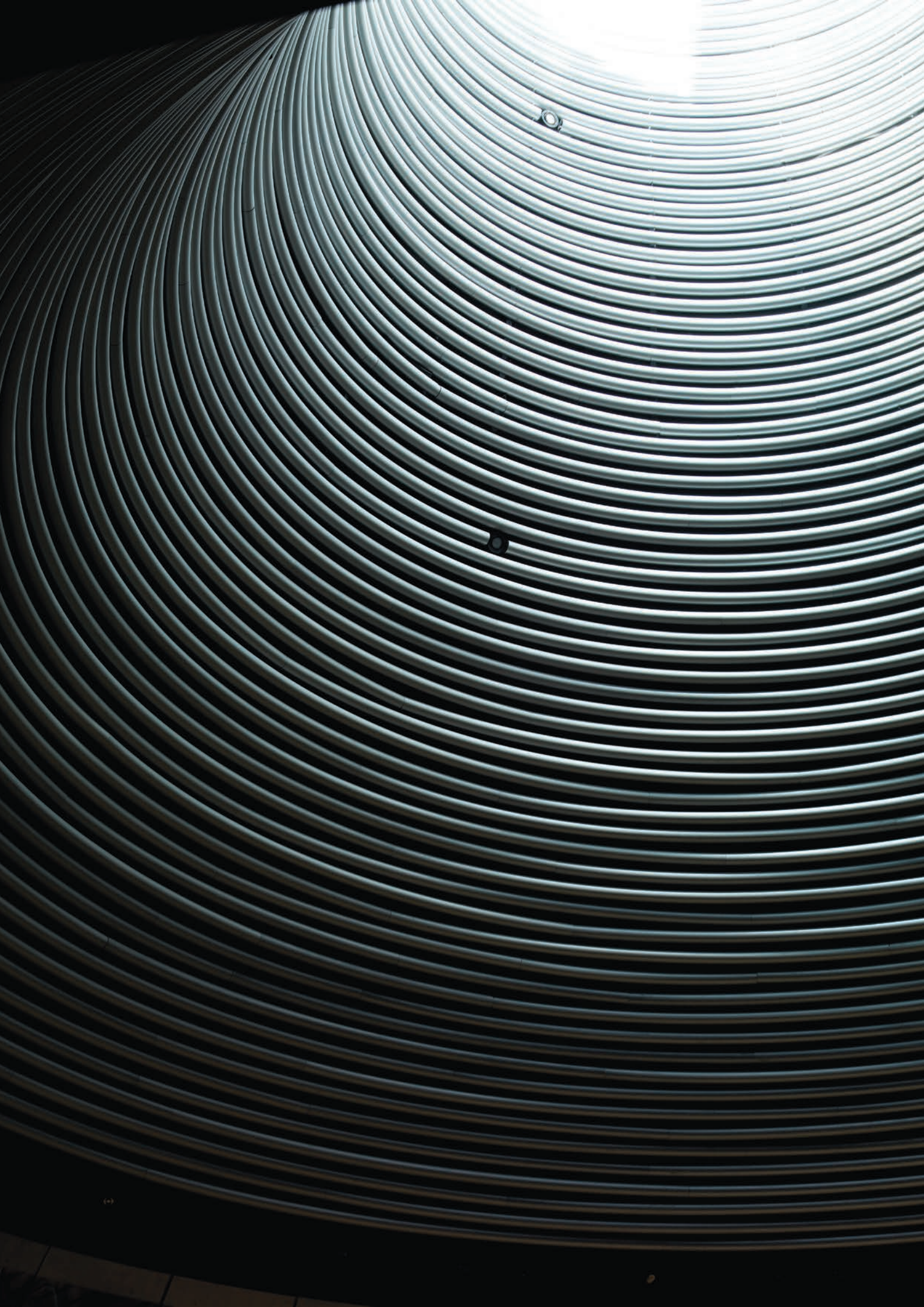
⁶¹ EP18 Archwilydd Cyffredinol Cymru

07.23. Yn sgil *Deddf Cymru 2017* cafodd y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol i gefnu ar broses bresennol y cyllideb—sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad basio cynnig cyllideb blynyddol—a gosod y broses ar sail ddeddfwriaethol yn lle hynny. Er enghraifft, gallai hyn fod ar ffurf penderfyniadau trethu ynghyd â deddfwriaeth i awdurdodi gwariant, neu fodel yn null San Steffan o Fil Cyllid cynhwysfawr sy'n cwmpasu trethi a gwariant. Mae Pwyllgor Cyllid y Cynulliad ar gam cynnar yn y gwaith i asesu a fyddai proses cyllideb ddeddfwriaethol yn briodol i Gymru pan fydd trethi datganoledig, gan gynnwys y dreth tirlenwi, y dreth trafodiadau tir a'r gallu i amrywio treth incwm yn dod i rym, ac os felly, beth allai hynny ei olygu i weithdrefnau a llwyth gwaith y Cynulliad.

Ein casgliadau

07.24. Mae craffu'n effeithiol ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid a chynnal trosolwg ohonynt yn elfennau sylfaenol o rolau seneddwr. Gall gwaith craffu o'r fath sicrhau canlyniadau pendant i bobl a chymunedau, boed hynny trwy ddylanwadu'n uniongyrchol ar bolisiau neu benderfyniadau gwariant y llywodraeth, drwy'r dylanwad anuniongyrchol y mae'n ei ddwyn ar y llywodraeth trwy gynyddu proffil materion penodol, neu oherwydd y gall pwyllgorau trawsbleidiol archwilio materion yn fanwl ac yn absenoldeb tanbeidrwydd y pleidiau gwleidyddol yn y Siambr.

07.25. Er mwyn i'r gwaith craffu fod yn effeithiol, rhaid i'r Cynulliad a'i Aelodau gael digon o amser, adnoddau a chapasiti i gynllunio a chyflawni'r gwaith craffu, ac i fynd ar drywydd pethau wedyn. Trwy weithredu ein hargymhelliad i gynyddu maint y Cynulliad, gellid rhoi'r capasiti i arfer y cyfrifoldebau craffu hyn yn llawer mwy effeithiol, a bydd manteision yn deillio o hynny o ran gwell deddfu a llywodraethu yng Nghymru.



08. CAPASITI'R SYSTEM BWYLLGORAU

Y cefndir

08.01. Mae llawer o'r cyfrifoldeb am ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, ac archwilio a gwella deddfwriaeth yn rhan o waith pwyllgorau'r Cynulliad. Felly, rydym wedi archwilio'n fanwl sut mae'r system bresennol yn gweithredu, a pha awgrymiadau sydd yn y system am nifer yr Aelodau sydd eu hangen ar y Cynulliad i gyflawni ei swyddogaethau.

Strwythur y Pwyllgorau

08.02. Mater i'r Cynulliad yw strwythur y pwyllgorau i raddau helaeth.⁶² Gan gynnwys ei Bwyllgor Busnes (y cyfrwng ffurfiol ar gyfer trefnu busnes seneddol a chynnal trosolwg o weithdrefnau) mae gan y Pumed Cynulliad 14 pwyllgor parhaol—dau yn fwy na'r Pedwerydd Cynulliad. Sefydlwyd un o'r pwyllgorau ychwanegol i ddarparu capasiti i graffu ar faterion sy'n ymwneud â Brexit ac i helpu i ddiwallu gofynion cyffredinol llwyth gwaith deddfwriaethol y Cynulliad. Llwyddwyd i gael mwy o bwyllgorau drwy roi llai o aelodau ar bob pwyllgor o gymharu â'r Cynulliad blaenorol. Er enghraifft, mae gan y saith pwyllgor polisi a deddfwriaeth wyth aelod yr un (deg yn flaenorol) ac mae gan y Pwyllgorau Cyllid a Chyfrifon Cyhoeddus saith aelod yr un (wyth yn flaenorol).

08.03. Caiff y rhan fwyaf o gyfrifoldebau pwnc Llywodraeth Cymru eu goruchwyllo gan y saith prif bwyllgor polisi a deddfwriaeth a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Mae'r prif bwyllgorau yn gyfrifol am y meysydd polisi a deddfwriaeth gyda'i gilydd, hynny yw maent yn ymgymryd â'r gwaith a wneir gan y Pwyllgorau Dethol a Biliau Cyhoeddus yn Nhŷ'r Cyffredin, sy'n bwyllgorau ar wahân. Y Pedwerydd Cynulliad oedd y tro cyntaf i'r pwyllgorau fod â dwy swyddogaeth. Y prif ysgogiad ar gyfer sefydlu pwyllgorau â dwy swyddogaeth oedd dod ag arbenigedd yr Aelodau ym maes polisi i'r fei wrth archwilio polisi a deddfwriaeth. Yn ystod y Trydydd Cynulliad roedd pum pwyllgor penodol ar gyfer deddfwriaeth a phedwar prif bwyllgor polisi. Er bod hyn yn rhoi mwy o hyblygrwydd i'r pwyllgorau polisi dros eu rhaglenni gwaith, nid oedd yn lliniaru'r pwysau ar nifer yr aelodau meinciau cefn sydd eu hangen i lenwi swyddi pwyllgorau.

⁶² Mae *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad sefydlu Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus.

08.04. Un o egwyddorion sylfaenol arfer da seneddol yw bod pob agwedd ar bolisi, deddfwriaeth a gwariant y llywodraeth ar gael i graffu arnynt. I gyflawni'r egwyddor hon gyda 60 Aelod (y gall hyd at 14 ohonynt fod yn rhan o'r weithrediaeth) mae cylch gwaith pwyllgorau'r Cynulliad o reidrwydd yn eang ac yn cwmpasu mwy nag un portffolio Gweinidogol, ac mae cyfrifoldebau pwyllgorau unigol mewn seneddau eraill yn cael eu cyfuno. O ystyried ehangder y cylchoedd gwaith a'r meysydd polisi y mae deddfwriaeth yn tueddu i fod yn rhan ohonynt, credwn y byddai ehangu'r cylchoedd gwaith ymhellach er mwyn lleihau nifer gyffredinol y pwyllgorau yn cael effaith andwyol ar allu'r pwyllgorau i oruchwylio polisi, gwariant a deddfwriaeth y llywodraeth yn effeithiol.

08.05. Mae pwyllgorau 'arbenigol' y Cynulliad—Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cyfrifon Cyhoeddus, Cyllid, Craffu ar Waith y Prif Weinidog, Deisebau a Safonau Ymddygiad—i gyd yn cyflawni swyddogaethau penodol a phwysig sy'n gwella gallu'r sefydliad i graffu, ymgysylltu â phobl Cymru, a chynnal y safonau uchel hynny y mae pobl yn eu disgwyl gan y Cynulliad. Er mai mater i'r Cynulliad yw strwythur ei bwyllgorau, mae'n anodd gweld sut y gellid hepgor unrhyw un o'r pwyllgorau hyn.

Aelodau'r Pwyllgor

08.06. Buom yn ystyried a ellid lleddfu problemau capasiti cyffredinol y Cynulliad drwy leihau maint aelodaeth y pwyllgorau, sydd ar hyn o bryd yn amrywio rhwng pedwar ac wyth yn dibynnu ar rôl y pwyllgor.

08.07. Nid oes dull penodol o bennu'r maint gorau posibl ar gyfer pwyllgor. Dadleuai Canolfan Syr Bernard Crick ar gyfer y Ddealltwriaeth Gyhoeddus o Wleidyddiaeth fel a ganlyn:



“What makes an effective scrutiny committee cannot be reduced down to the number of members but it can be related to having sufficient members with sufficient time and energy to really commit to an area of policy and to forge meaningful relationships with other members.”⁶³

08.08. Fodd bynnag, gall anawsterau godi os yw pwyllgorau naill ai'n rhy fawr neu'n rhy fach. Er enghraifft, efallai y bydd pwyllgor bach yn cael trafferth i sicrhau

⁶³ EP09 Canolfan Syr Bernard Crick ar gyfer y Ddealltwriaeth Gyhoeddus o Wleidyddiaeth, Prifysgol Sheffield

cowrwm cyson, yn enwedig pan fo'r Aelodau'n gwasanaethu ar nifer o wahanol bwyllgorau. Efallai y bydd pwyllgor mawr yn ei chael hi'n anodd sicrhau consensws. Dywedodd Sophie Wilson o'r Sefydliad dros Lywodraeth fel a ganlyn:



A shared goal also means a committee is more likely to scrutinise issues in a sustained manner, reach a consensus and then speak with one voice—something that becomes more difficult, the larger the committee.⁶⁴

08.09. Awgrymodd yr Athro a'r Arglwydd Norton o Louth (awdur, academydd ac arglwydd yn y blaid Geidwadol) wrthym mai'r ystod gorau posibl ar gyfer maint pwyllgor yw rhwng chwech ac un ar bymtheg, ar y sail y bydd maint o fewn yr ystod hon yn helpu i osgoi problemau cowrwm, yn rhoi cyfle i adlewyrchu'r cydbwysedd gwleidyddol cyffredinol, yn caniatáu i'r Aelodau adeiladu ar waith craffu ei gilydd, ac yn caniatáu cyfnewid syniadau yn effeithiol.⁶⁵

08.10. Roedd *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn cynnwys darpariaethau penodol mewn perthynas ag aelodaeth pwyllgorau. Er enghraifft, roedd adran 29(2)(a) yn ei gwneud yn ofynnol, i'r graddau y bo hynny'n rhesymol ymarferol, fod aelodaeth pob Pwyllgor yn adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol cyffredinol y Cynulliad. Diddymwyd y cyfyngiad hwn gan *Ddeddf Cymru 2017*, sy'n golygu bod gan y Cynulliad bellach fwy o hyblygrwydd dros faint a chyfansoddiad pwyllgorau. Deallwn fod Pwyllgor Busnes y Cynulliad yn ystyried pa newidiadau trefniadol y gallai fod eu hangen i weithredu'r newid deddfwriaethol. Yn amlwg, mae'n arfer seneddol da bod gan y Cynulliad drefniadau parhaol i sicrhau bod ei system bwyllgorau yn gadarn wrth graffu ar waith y llywodraeth a bod gan bob plaid a phob Aelod annibynnol lais a dylanwad priodol. Fodd bynnag, mae'n debygol y byddai'r Cynulliad, fel y deddfwrfeydd eraill, yn cadw'n glos at yr egwyddor y dylai pwyllgorau adlewyrchu'r cydbwysedd gwleidyddol cyffredinol, o leiaf ar lefel gyfansawdd, os nad ar gyfer pwyllgorau unigol.

08.11. O fewn darpariaethau presennol y Rheolau Sefydlog, mae'r lleiafrif sydd ei angen ar bwyllgor er mwyn sicrhau cydbwysedd gwleidyddol cyffredinol yn dibynnu ar gyfansoddiad gwleidyddol y Cynulliad. O ystyried cyfansoddiad y Cynulliad yn union ar ôl etholiad y Cynulliad yn 2016, yr hyn fyddai'n adlewyrchu cydbwysedd y pleidiau agosaf fyddai pwyllgorau o naw. Gall newidiadau bach i

⁶⁴ EP04 Y Sefydliad dros Lywodraeth

⁶⁵ Trafodaeth gyda'r Arglwydd Norton ar gapasiti'r Cynulliad yn ystod cyfarfod y Panel ym mis Ebrill 2017.

gyfansoddiad gwleidyddol y Cynulliad effeithio ar y cyfrifiad yn sylweddol—er enghraifft, yn y Pedwerydd Cynulliad yr adlewyrchiad agosaf o'r cydbwysedd gwleidyddol fyddai pwyllgorau o ddeuddeg.

08.12. Mae'r penderfyniadau a wneir gan y Cynulliad mewn perthynas â strwythur ei bwyllgorau yn y Pumed Cynulliad yn adlewyrchu cyfaddawd gwleidyddol a pharodrwydd ar ran pawb i symud i ffwrdd o'r gofynion llym ar gyfer cydbwysedd. Mae'r Cynulliad wedi gwneud penderfyniadau pendant o ran maint pob un o'i bwyllgorau er mwyn sicrhau cydbwysedd rhwng y cyfrifoldebau sydd ganddynt â'r realiti ymarferol sy'n gysylltiedig â maint y Cynulliad. Mae gan y prif bwyllgorau polisi a deddfwriaeth wyth aelod, sy'n ddigon agos i adlewyrchu cydbwysedd y pleidiau a chreu'r potensial i sefydlu is-bwyllgorau neu weithgorau er mwyn ymgymryd â'r baich gwaith mwyaf posibl y gall pwyllgorau ei wneud. Mae pwyllgorau goruchwyllo eraill, lle nad oes cymaint o bleidleisio, yn llai. Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a phwyllgorau sy'n ymwneud â materion sy'n llai plaid-wleidyddol yn llai fyth. Mae'r amrywiadau hyn mewn maint yn adlewyrchiad o'r negodi a'r cyfaddawdu a wnaed gan pleidiau unigol sy'n fodlon cael eu tangynrychioli ar bwyllgor er mwyn gwneud y system gyfan yn hyfyw.

Aelodaeth a chadeiryddiaeth pwyllgorau

08.13. Fe wnaethom hefyd edrych ar y modd y mae'r system bwyllgorau yn dewis aelodau. Nid yw pob un o'r 60 Aelod ar gael i ymgymryd â gwaith pwyllgorau. Y mwyaf amlwg yw'r Aelodau hynny sydd â chyfrifoldebau gweithredol fel aelodau o Lywodraeth Cymru. Mae nifer fach o Aelodau eraill, er enghraifft arweinwyr y gwrthbleidiau mwy, heb fod yn gwasanaethu ar unrhyw bwyllgorau ar hyn o bryd. Nid yw'r Llywydd ar unrhyw bwyllgor ychwaith, ac eithrio yn rhinwedd ei swydd fel cadeirydd y Pwyllgor Busnes. Mae'r Dirprwy Lywydd yn cadeirio'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog, ond nid yw'n gwasanaethu ar unrhyw bwyllgorau eraill.⁶⁶

08.14. Ar ôl i'r Aelodau hyn gael eu heithrio o'r cyfanswm, nid oes ond 44 Aelod i lenwi 83 o leodd pwyllgor. Tabl 5 ceir cymhariaeth o nifer yr Aelodau a oedd yn gwasanaethu ar fwy nag un pwyllgor yn y Cynulliad a Senedd yr Alban ym mis Gorffennaf 2017.

⁶⁶ Roedd ei rhagflaenydd yn y Pedwerydd Cynulliad hefyd yn cadeirio'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

Tabl 5 Nifer yr Aelodau sy'n gwasanaethu ar fwy nag un pwyllgor (Gorffennaf 2017)

	Nifer y pwyllgorau	Nifer yr Aelodau	Nifer yr Aelodau sy'n gwasanaethu ar:		
			Un pwyllgor	Dau bwyllgor	Tri phwyllgor
Cynulliad Cenedlaethol Cymru	12	60	12 (20%)	25 (42%)	7 (12%)
Senedd yr Alban	16	129	51 (40%)	37 (29%)	5 (4%)

Nodiadau: Mae'r holl ffigurau o fis Gorffennaf 2017. Nid yw'r ffigurau ar gyfer Cymru yn cynnwys y Pwyllgor Busnes na'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog (sydd dan gadeiryddiaeth y Dirprwy Lywydd, y mae pob cadeirydd pwyllgor yn aelodau ohono yn rhinwedd eu swyddi). Mae'r ffigurau ar gyfer yr Alban yn cynnwys un is-bwyllgor, ond nid ydynt yn cynnwys yr hyn sy'n cyfateb i Bwyllgor Busnes y Cynulliad a phwyllgorau a sefydlwyd i graffu ar Filiau Preifat.

08.15. Mae'r angen i wasanaethu ar fwy nag un pwyllgor yn effeithio ar y meinciau cefn o bob plaid. Tabl 6 dangosir nifer y rolau arbenigol sydd i'w llenwi gan Aelodau o bob plaid a gynrychiolir yn y Cynulliad, a faint o 'ddyblu' sydd ei angen. Er enghraifft, pan fydd aelodau Llywodraeth Cymru wedi'u hethol, a chan hepgor y Dirprwy Lywydd, rhaid i'r 17 Aelod o Blaid Llafur Cymru sy'n weddill ar y meinciau cefn lenwi swyddi ar Gomisiwn y Cynulliad, swyddi chwe chadeirydd pwyllgor a 31 o leoedd pwyllgor. Gan fod pedwar lle i'r Blaid Lafur ar bob un o'r pwyllgorau polisi a deddfwriaeth, y canlyniad yw y bydd mwy neu lai pob un o feinciau cefn y blaid mewn pwyllgor ar foreau Mercher a thrwy gydol dydd Iau, pan allai pedwar pwyllgor gyfarfod yr un pryd.

Tabl 6 Y rolau a'r swyddi a ddelir gan bob plaid (Gorffennaf 2017)

	Llafur Cymru	Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	Plaid Cymru	UKIP	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Annibynnol	Cyfanswm
Llywodraeth Cymru	11	-	-	-	1	-	12
Y Llywydd	-	-	1	-	-	-	1
Y Dirprwy Lywydd	1	-	-	-	-	-	1
Comisiwn y Cynulliad	1	1	1	1	-	-	4
Arweinydd plaid	-	1	1	1	-	-	3
Rheolwr busnes	-	1	1	1	-	-	3
Cadeirydd pwyllgor	6	2	3	1	-	-	12
Lleoedd ar bwyllgorau (heblaw cadeiryddion)	31	14	14	10	-	2	71
Cyfanswm rolau	50	19	21	14	1	2	107
Cyfanswm Aelodau	29	12	11	5	1	2	60

Nodiadau: Nid yw cadeiryddion pwyllgorau a'r lleoedd ar bwyllgorau yn cynnwys y Pwyllgor Busnes na'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog. Mae Prif Weinidog Cymru, ac Arweinydd y Tŷ a'r Prif Chwip yn llenwi rolau arweinydd Plaid Lafur Cymru a'r rheolwr busnes.

08.16. Mae'r llwyth gwaith sy'n gysylltiedig â gwasanaethu ar hyd yn oed un pwyllgor yn sylweddol. Yn ogystal â bod yn bresennol mewn cyfarfodydd, mae'n rhaid i aelodau'r pwyllgor ddarllen, ymchwilio a pharatoi llawer iawn i gyflawni eu rolau craffu'n effeithiol. Yn ôl Daniel Greenberg:

“The effectiveness of a Committee's work in scrutinising policy or legislation, or in conducting an inquiry, depends much more on the effectiveness of the work that is done between sessions than it does on the formal conduct of the sessions themselves. And the more direct

involvement Clerks and other Commission staff receive from AMs and their offices, the more penetrating and rigorous the result.⁶⁷

08.17. Rydym yn cytuno â hyn. Fodd bynnag, cawsom ar ddeall ar lafar gan yr Aelodau fod yr amser sydd ar gael iddynt baratoi ar gyfer cyfarfodydd yn brin, a bod hynny'n golygu y gallent beidio â bod yn ddigon cyfarwydd â'r dystiolaeth neu'r materion dan sylw. Y canlyniad yw bod yr Aelodau, weithiau, yn dibynnu ar y cwestiynau posibl a baratowyd ar eu cyfer gan staff y Comisiwn. Er y gallai hyn arwain at graffu digonol, mae'n anfoddhaol ac yn atal gallu'r Aelodau i gyflwyno cwestiynau craff o safbwynt gwleidyddol neu i fynd ar drywydd pethau gyda chwestiynau atodol effeithiol a ymchwiliwyd yn briodol.

08.18. Mae gan gadeiryddion pwyllgorau faich arbennig o drwm. Mae rôl cadeirydd pwyllgor yn hollbwysig i effeithiolrwydd y sefydliad ac mae'n waith beichus. Er enghraifft, mae'n cynnwys darparu cyfeiriad strategol i waith y pwyllgor a'i staff cymorth, a siarad ar ran y pwyllgor yn ystod busnes y Cynulliad, mewn digwyddiadau neu â'r cyfryngau. Ym mis Gorffennaf 2017, roedd wyth cadeirydd yn gwasanaethu ar un pwyllgor mawr arall, ac roedd tri chadeirydd yn gwasanaethu ar ddau bwyllgor arall. Un cadeirydd yn unig oedd yn arbenigo ar ei bwyllgor ei hun.⁶⁸

08.19. Mae maint y Cynulliad yn ei gwneud yn anochel i'r rhan fwyaf o'r Aelodau ar y meinciau cefn eu bod yn aelod o ddau bwyllgor—weithiau tri—a'r rheini â llwyth gwaith trwm. Mae hyn yn niweidio gallu'r Cynulliad i fod yn effeithiol. Mae'n cyfyngu ar yr amser sydd ar gael i'r Aelodau ddarllen, ymchwilio a pharatoi ac mae'n cael effaith gyfatebol ar allu'r Aelodau i wneud gwaith craffu o ansawdd uchel, meddwl am bolisiâu amgen, ac ymgysylltu'n effeithiol â rhanddeiliaid a'r cyhoedd. Er enghraifft, nid yw'n anghyffredin i bwyllgor ymgymryd â sawl ymchwiliad polisi gwahanol a chraffu ar un neu ragor o ddarnau o ddeddfwriaeth ar yr un pryd, ac felly ystyried sawl maes polisi gwahanol mewn un cyfarfod. I ddarlunio hyn, yn Ffigur 6 ceir cipolwg ar yr ymchwiliadau polisi a'r gwaith craffu deddfwriaethol a wnaed gan bwyllgorau polisi a deddfwriaeth y Cynulliad ym mis Medi 2017. Bydd yr ymchwiliadau hyn ar wahanol gamau, gan gynnwys gwaith ymchwilio ac ymgynghori cychwynnol, casglu tystiolaeth, llunio adroddiad neu fynd ar drywydd pethau. Gall fod angen trafod Biliau sydd yng Nghyfnod 1 (ystyried egwyddorion cyffredinol) neu yng Nghyfnod 2 (ystyried gwelliannau).

⁶⁷ EP01(a) Daniel Greenberg

⁶⁸ Hefyd, mae cadeiryddion pob pwyllgor yn aelodau o'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog, a gaiff ei gadeirio gan y Dirprwy Lywydd. Nid yw hyn yn cynnwys y Llywydd, sy'n cadeirio'r Pwyllgor Busnes.

Ffigur 6 Gwaith polisi a deddfwriaeth a oedd ar y gweill mewn pwyllgorau ym mis Medi 2017

Y PWYLLGOR PLANT, POBL IFANC AC ADDYSG

Ymchwiliadau polisi: Dechrau'n Deg; Iechyd Emosiynol ac Iechyd Meddwl Plant a Phobl Ifanc; Iechyd Meddwl Amenedigol; Addysg a Dysgu Proffesiynol Athrawon.

Craffu deddfwriaethol: Y Bil Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru); Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Arweiniad a Hawliadau Ariannol.

Y PWYLLGOR NEWID HINSAWDD, AMGYLCHEDD A MATERION GWLEDIG

Ymchwiliadau polisi: Dyfodol Polisiâu Amaethyddol a Datblygu Gwledig yng Nghymru; Rheoli Ardaloedd Morol Gwarchoddedig yng Nghymru; Polisi Coedwigoedd a Choetiroedd yng Nghymru; Ailfeddwl am Fwyd yng Nghymru.

PWYLLGOR DIWYLLIANT, Y GYMRAEG A CHYFATHREBU

Ymchwiliadau polisi: Amgylchedd Hanesyddol; Cyllid Heblaw Cyllid Cyhoeddus ar gyfer y Celfyddydau; Newyddiaduraeth Newyddion yng Nghymru; Ariannu Addysg Cerddoriaeth a Mynediad Ati.

PWYLLGOR YR ECONOMI, SEILWAITH A SGILIAU

Ymchwiliadau polisi: Gwerthu Cymru i'r Byd; Effeithiau Tagfeydd ar y Diwydiant Bysiau yng Nghymru; Bargeinion Dinesig ac Economiâu Rhanbarthol Cymru; Prentisiaethau yng Nghymru 2017; Y Fasnachfrait Rheilffyrdd a'r Metro; Seilwaith Digidol Cymru.

Y PWYLLGOR CYDRADDOLDEB, LLYWODRAETH LEOL A CHYMUNEDAU

Ymchwiliadau polisi: Hawliau dynol yng Nghymru; Tlodi yng Nghymru: Cymunedau yn Gyntaf—Yr Hyn a Ddysgwyd; Tlodi yng Nghymru: Gwneud i'r Economi Weithio i'r Rheini sydd ag Incwm Isel; Tlodi yng Nghymru: Dulliau yn Seiliedig ar Asedau i Leihau Tlodi; Diogelwch Tân mewn Tyrau o Fflatiau yng Nghymru.

Craffu Deddfwriaethol: Bil Diddymu'r Hawl i Brynu a Hawliau Cysylltiedig (Cymru).

Y PWYLLGOR MATERION ALLANOL A DEDDFWRIAETH YCHWANEGOL

Ymchwiliadau polisi: Goblygiadau Gadael yr Undeb Ewropeaidd i Gymru; Polisi Rhanbarthol—Beth Nesaf i Gymru?; Bil y Diddymu Mawr a'i oblygiadau i Gymru; Goblygiadau gadael yr Undeb Ewropeaidd i borthladdoedd Cymru.

Y PWYLLGOR IECHYD, GOFAL CYMDEITHASOL A CHWARAEON

Ymchwiliadau polisi: Gweithgarwch Corfforol Ymhlith Plant a Phobl Ifanc; Defnydd o Feddyginiaeth Wrthseicotig mewn Cartrefi Gofal; Unigrwydd ac Unigedd; Gofal Sylfaenol; Recriwtio Meddygol; Cynaliadwyedd y Gweithlu Iechyd a Gofal Cymdeithasol.

Tuag at system bwyllgorau mwy cynaliadwy ac effeithiol

08.20. Yn 2004, argymhellodd Comisiwn Richard y dylai'r Aelodau wasanaethu ar un pwyllgor pwnc pwysig er mwyn datblygu arbenigedd pwnc ac er mwyn medru craffu'n well.⁶⁹ Crybwyllwyd y nod synhwyrol hwn hefyd yn nhystiolaeth yr Arglwydd Lisvane, a awgrymodd:



...being a member of more than one committee dilutes the effort and knowledge, and reduces effectiveness.⁷⁰

08.21. Buom yn trafod y mater gyda dau arbenigwr seneddol blaenllaw—yr Arglwydd Norton a Greg Power (arbenigwr sydd wedi gweithio gyda seneddau a sefydliadau gwleidyddol mewn mwy na 30 o wledydd). Cytunodd y ddau y byddai'n rhesymol cymhwyso'r egwyddorion a ganlyn i aelodaeth pwyllgorau:

- i. Yn gyffredinol, dylai'r Aelodau wasanaethu ar ddim mwy na dau bwyllgor;
- ii. Dylai cadeiryddion pwyllgorau wasanaethu ar eu pwyllgor eu hunain yn unig (oni bai eu bod yn defnyddio eu harbenigedd polisi penodol, er enghraifft, i wella'r gwaith craffu ariannol neu graffu ar waith y Prif Weinidog).⁷¹

08.22. Rydym yn cymeradwyo'r sefyllfa hon ac yn awgrymu y dylai'r Cynulliad a'r pleidiau gwleidyddol eu mabwysiadu yn egwyddorion i'w hadlewyrchu yn nyluniad unrhyw system bwyllgorau yn y dyfodol.

08.23. Fe wnaethom ystyried a ellid cymhwyso'r egwyddorion hyn mewn Cynulliad o 60 Aelod. Tabl 7, dangosir y nifer lleiaf o Aelodau y gallai fod yn ofynnol iddynt wasanaethu ar fwy nag un pwyllgor ar sail y system bwyllgorau a chydbwysedd y pleidiau yn y Cynulliad ym mis Gorffennaf 2017, gan ragdybio fod cadeiryddion hefyd yn gwasanaethu ar amryw bwyllgorau. Mae Tabl 8 yn seiliedig ar yr un rhagdybiaethau, ond mae'n cymhwyso'r egwyddor y dylai cadeiryddion pwyllgorau wasanaethu ar y pwyllgor yn maent yn ei gadeirio'n unig. Tybiwyd

⁶⁹ Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, **Adroddiad Comisiwn Richard**, 2004

⁷⁰ EP03 Yr Arglwydd Lisvane

⁷¹ Trafodaeth gyda'r Arglwydd Norton a Greg Power am gapasiti'r Cynulliad yn ystod cyfarfod y Panel ym mis Ebrill 2017.

hefyd, yn y ddau fodel, fod Llywodraeth Cymru yn cynnwys y nifer uchaf o aelodau a ganiateir gan adran 51 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Ar sail y rhagdybiaethau hyn, mae Tabl 7 yn dangos y byddai angen i bob un o Aelodau Llafur Cymru ac UKIP sydd ar gael wasanaethu ar ddau bwyllgor o leiaf, gyda thua hanner yr Aelodau Llafur Cymru sydd ar gael ac un Aelod UKIP yn gwasanaethu ar dri. Byddai angen i bron 90 y cant o Aelodau Plaid Cymru wasanaethu ar ddau bwyllgor, ac yn yr un modd, bron hanner grŵp y Ceidwadwyr Cymreig. Hyd yn oed pe byddai'r cadeiryddion yn gwasanaethu ar bwyllgorau heblaw eu pwyllgor eu hunain, byddai'n rhaid i bron un o bob pump o'r Aelodau sydd ar gael wasanaethu ar dri phwyllgor.

Tabl 7 Aelodau y mae gofyn iddynt wasanaethu ar sawl pwyllgor os yw'r cadeiryddion yn gwasanaethu ar fwy nag un pwyllgor

	Lleoedd ar bwyllgorau	Yr Aelodau sydd ar gael	Yr Aelodau sydd ar gael y mae gofyn iddynt wasanaethu ar:					
			Dau bwyllgor		Tri phwyllgor		Pedwar pwyllgor	
Llafur Cymru	37	15	15	100%	7	47%	-	-
Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	16	11	5	45%	-	-	-	-
Plaid Cymru	17	9	8	89%	-	-	-	-
UKIP	11	5	5	100%	1	20%	-	-
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-
Annibynnol	2	2	-	-	-	-	-	-
Cyfanswm	83	42	33	79%	8	19%	-	-

Nodiadau: Yn Tabl 7 a Tabl 8 mae maint mwyaf Llywodraeth Cymru (sef 14, gan gymryd, at ddiibenion modelu, bod 13 Aelod Llafur Cymru ac 1 Aelod Democratiaid Rhyddfrydol Cymru), y Llywydd a'r Dirprwy Lywydd (2), ac arweinwyr y ddwy wrthblaid fwyaf (2) wedi cael eu hepgor, gyda chyfanswm o 42 Aelod 'ar gael' a all fod yn gadeirydd neu'n aelod o bwyllgor. Nid yw'r Pwyllgor Busnes na'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog wedi cael eu cynnwys yn y cyfrifon hyn.

08.24. Mae Tabl 8 yn cymhwyso'r egwyddor na ddylai cadeiryddion pwyllgorau wasanaethu ar bwyllgorau heblaw'r un y maent yn ei gadeirio. Wrth gwrs, er y byddai'n lleihau'r baich ar yr Aelodau hyn i ganolbwyntio ar eu rolau fel cadeiryddion, byddai'r effaith ar Aelodau eraill eu grwpiau plaid yn sylweddol yn achos y rhan fwyaf o'r pleidiau. Er enghraifft, byddai'n rhaid i'r naw Aelod Llafur Cymru sy'n weddill wasanaethu ar dri phwyllgor o leiaf, a byddai angen i bedwar ohonynt wasanaethu ar bedwar pwyllgor. Yn yr un modd, byddai'n rhaid i holl

aelodau meinciau cefn Plaid Cymru ac UKIP wasanaethu ar ddau bwyllgor, a byddai dau Aelod o bob plaid yn gorfod gwasanaethu ar dri phwyllgor. Yn amlwg, yn y Cynulliad presennol, byddai cymhwysu ein hail egwyddor er mwyn lleihau'r baich ar gadeiryddion pwyllgorau yn gwaethygu'r broblem i'r Aelodau eraill.

Tabl 8 Aelodau y mae gofyn iddynt wasanaethu ar sawl pwyllgor os yw'r cadeiryddion yn gwasanaethu ar eu pwyllgor eu hunain yn unig

	Lleoedd ar bwyllgorau (heblaw cadeiryddion)	Yr Aelodau sydd ar gael	Yr Aelodau sydd ar gael y mae gofyn iddynt wasanaethu ar:					
			Dau bwyllgor		Tri phwyllgor		Pedwar pwyllgor	
Llafur Cymru	31	9	9	100%	9	100%	4	44%
Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	14	9	5	56%	-	-	-	-
Plaid Cymru	14	6	6	100%	2	33%	-	-
UKIP	10	4	4	100%	2	50%	-	-
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-
Annibynnol	2	2	-	-	-	-	-	-
Cyfanswm	71	30	24	80%	13	43%	4	13%

Gweler y nodiadau ar gyfer Tabl 7.

08.25. Ystyriwyd felly i ba raddau y gellid cwrdd â'n hegwyddorion ar gyfer aelodaeth pwyllgorau mewn Cynulliad o wahanol feintiau. Tabl 9 mae nifer o senarios posibl ar gyfer Cynulliad o 60, 75, 80, 85 a 90 Aelod. Mae'r tabl yn dangos effaith parhau â'r strwythur pwyllgorau presennol, sefydlu pwyllgor ychwanegol, neu newid maint y prif bwyllgorau bolisiau polisi a deddfwriaeth.

Tabl 9 Aelodau y byddai'n rhaid iddynt wasanaethu ar ddau neu ragor o bwyllgorau mewn Cynulliad o hyd at 90 Aelod

	Cadeir- yddion	Aelodau sydd ar gael (heblaw cadeir- yddion)	Strythur presennol y Pwyllgorau				Pwyllgor polisi a deddfwriaeth ychwanegol				Pwyllgor polisi a deddfwriaeth ychwanegol o naw aelod				Pwyllgor polisi a deddfwriaeth ychwanegol o saith aelod			
			Lleoedd (heblaw cadeir- yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor			Lleoedd (heblaw cadeir- yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor			Lleoedd (heblaw cadeir- yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor			Lleoedd (heblaw cadeir- yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor		
60 Aelod	Llafur Cymru	6	9	31	9	100%	35	9	100%	31	9	100%	24	9	100%			
	Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	2	9	14	5	56%	15	7	88%	18	9	100%	14	5	56%			
	Plaid Cymru	3	6	14	6	100%	15	6	100%	17	6	100%	14	6	100%			
	UKIP	1	4	10	4	100%	11	4	100%	10	4	100%	10	4	100%			
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Annibynnol	0	2	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%			
	Cyfanswm	12	30		24	80%		26	90%		28	93%		24	80%			
75 Aelod	Llafur Cymru	6	16	31	15	94%	35	16	100%	31	15	94%	24	8	50%			
	Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	2	12	14	2	17%	15	4	36%	18	6	50%	14	2	17%			
	Plaid Cymru	3	9	14	5	56%	15	6	67%	17	8	89%	14	5	56%			
	UKIP	1	5	10	5	100%	11	5	100%	10	5	100%	10	5	100%			
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Annibynnol	0	3	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%			
	Cyfanswm	12	45		27	60%		31	70%		34	76%		20	44%			
80 Aelod	Llafur Cymru	6	19	31	12	63%	35	16	84%	31	12	63%	24	5	26%			
	Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	2	13	14	1	8%	15	3	25%	18	5	38%	14	1	8%			
	Plaid Cymru	3	10	14	4	40%	15	5	50%	17	7	70%	14	4	40%			
	UKIP	1	5	10	5	100%	11	5	100%	10	5	100%	10	5	100%			
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Annibynnol	0	3	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%			
	Cyfanswm	12	50		22	44%		29	59%		29	58%		15	30%			

	Cadeir-yddion	Aelodau sydd ar gael (heblaw cadeir-yddion)	Strwythur presennol y Pwyllgorau				Pwyllgor polisi a deddfwriaeth ychwanegol				Pwyllgor polisi a deddfwriaeth ychwanegol o naw aelod				Pwyllgor polisi a deddfwriaeth ychwanegol o saith aelod			
			Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor	Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor	Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor	Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor	Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor	Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor	Lleoedd (heblaw cadeir-yddion)	Aelodau ar ddau bwyllgor neu ragor		
85 Aelod	Llafur Cymru	6	21	31	10	48%	35	14	67%	31	10	48%	24	3	14%			
	Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	2	14	14	0	0%	15	2	15%	18	4	29%	14	0	0%			
	Plaid Cymru	3	11	14	3	27%	15	4	36%	17	6	55%	14	3	27%			
	UKIP	1	6	10	4	67%	11	5	83%	10	4	67%	10	4	67%			
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Annibynnol	0	3	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%			
	Cyfanswm	12	55		17	31%		25	46%		24	44%		10	18%			
90 Aelod	Llafur Cymru	6	24	31	7	29%	35	11	46%	31	7	29%	24	0	0%			
	Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig	2	15	14	0	0%	15	1	7%	18	3	20%	14	0	0%			
	Plaid Cymru	3	12	14	2	17%	15	4	33%	17	5	42%	14	2	17%			
	UKIP	1	6	10	4	67%	11	5	83%	10	4	67%	10	4	67%			
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Annibynnol	0	3	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%			
	Cyfanswm	12	60		13	22%		20	34%		19	32%		6	10%			

Nodiadau: Nid yw'r Aelodau sydd ar gael yn cynnwys Llywodraeth Cymru (tybiwyd y byddai'n cynnwys 13 Aelod Llafur Cymru ac un Aelod Democratiaid Rhyddfrydol Cymru), y Llywydd (Plaid Cymru), y Dirprwy Lywydd (Llafur Cymru) nac arweinwyr grŵp y Ceidwadwyr Cymreig a Phlaid Cymru. Rhagdybiwyd fod Aelodau Annibynnol yn cael dau le pwyllgor. Rhagdybiwyd fod cydbwysedd y pleidiau fel yr oedd yn y Cynulliad ym mis Gorffennaf 2017. Mae'r strwythur presennol yn cynnwys saith pwyllgor polisi a deddfwriaeth gydag wyth aelod (4 Llafur Cymru, 1/2 grŵp Ceidwadwyr Cymreig / Plaid Cymru ac 1 UKIP), dau bwyllgor gyda saith aelod a thri phwyllgor gyda phedwar aelod. Pe byddai pwyllgor polisi a deddfwriaeth arall yn cael ei sefydlu, tybir y byddai'n cael ei gadeirio gan aelod o Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig, ac mae nifer yr Aelodau sydd ar gael wedi'u haddasu yn unol â hynny yn y colofnau perthnasol. Tybiwyd y byddai'r pwyllgorau polisi a deddfwriaeth â naw aelod yn cynnwys 4 Llafur Cymru, 2 grŵp y Ceidwadwyr Cymreig, 2 Plaid Cymru ac 1 UKIP. Tybiwyd y byddai'r pwyllgorau polisi a deddfwriaeth â saith aelod yn cynnwys 3 Llafur Cymru, 1/2 grŵp y Ceidwadwyr Cymreig / Plaid Cymru ac 1 UKIP.

08.26. Yn ôl ein gwaith modelu, pe bai ein hegwyddorion ar gyfer aelodaeth pwyllgorau yn cael eu cymhwyso i Gynulliad â 75 o Aelodau, o dan y system bwyllgorau bresennol byddai gostyngiad yng nghyfran yr Aelodau y mae gofyn iddynt wasanaethu ar ddau bwyllgor neu ragor yn achos pob plaid heblaw UKIP. Wrth i faint y Cynulliad gynyddu fwyfwy, mae cyfran yr Aelodau y mae gofyn iddynt wasanaethu ar ddau bwyllgor neu ragor yn lleihau. Mewn Cynulliad o 80 Aelod, dim ond 44 y cant o Aelodau y bydd angen iddynt wasanaethu ar fwy nag un pwyllgor. Mewn Cynulliad o 85 Aelod mae hyn yn gostwng i 31 y cant, ac mewn Cynulliad o 90 Aelod, mae'n gostwng i 22 y cant.

08.27. Mae ein gwaith modelu, o reidrwydd, yn seiliedig ar amryw ragdybiaethau, ond gellir dod i'r casgliadau a ganlyn:

- Gallai cynnydd cymharol fach yn yr aelodaeth gyffredinol, er enghraifft i 75 neu 80 Aelod, alluogi'r Aelodau i arbenigo neu ddefnyddio'u hamser yn fwy effeithiol;
- Fodd bynnag, bydd yr effaith yn wahanol i bleidiau o wahanol feintiau wrth i faint y Cynulliad gynyddu. Gyda chynnydd llai ym maint y Cynulliad, bydd yr effaith yn fwy arwyddocaol i'r gwrthbleidiau mwy o faint. Wrth i faint y Cynulliad gynyddu, bydd y cynnydd yn y capasiti hefyd yn dechrau dod â budd i bleidiau mwy o faint sydd â rolau gweithredol, a gwrthbleidiau llai.

08.28. Rydym wedi canolbwyntio ar gapasiti'r Cynulliad i graffu, ac rydym wedi rhadybio na fydd maint Llywodraeth Cymru yn fwy nag 14, fel y rhagnodir ar hyn o bryd yn adran 51 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Mae'r holl dystiolaeth a gawsom wedi mynd i'r afael ag anghenion y sefydliad fel corff craffu a deddfwrfa. Ni chawsom unrhyw sylwadau o blaid cynyddu nifer y Gweinidogion, ac nid ydym o'r farn bod achos cryf dros gynnydd o'r fath.

08.29. Yn wir, pe bai'r Cynulliad yn dewis deddfu i gynyddu'r terfyn ar nifer y Gweinidogion yn unol ag unrhyw gynnydd ym maint y Cynulliad, byddai hynny'n effeithio'n sylweddol ar y capasiti ychwanegol i graffu. Pe byddai maint y Cynulliad yn cynyddu o 60 i 80 a phe byddai ein hegwyddorion ar gyfer aelodaeth pwyllgorau yn cael eu cymhwyso, er enghraifft, gan gymryd fod popeth arall yr un peth, byddai cynnydd cymesur ym maint Llywodraeth Cymru o 14 i 18 neu 19 yn cynyddu canran yr Aelodau y byddai angen iddynt wasanaethu ar ddau bwyllgor neu ragor, o 44 y cant i 53 neu 54 y cant. Yn amlwg, ar aelodau meinciau cefn unrhyw blaid yn y llywodraeth y byddai'r effaith fwyaf uniongyrchol.

08.30. Mae ein hargymhellion ar faint a capasiti felly'n adlewyrchu'r rhagdybiaeth y bydd y Cynulliad yn deddfu i gynyddu ei faint gan gadw'r terfyn presennol ar faint y weithrediaeth.

08.31. Pe cynyddir maint y Cynulliad, mae'n rhaid iddo benderfynu, wrth gwrs, sut i strwythuro a threfnu ei hun er mwyn gwneud y defnydd gorau o'i gapasiti ychwanegol. Yn ôl Daniel Greenberg:

“...there is likely to become pressure to increase the number of Committees if the number of AMs is increased, and the creation of new Committees would come with a significant increased burden for support staff, who are again unlikely to be augmented at the same rate as the number of AMs, for entirely proper reasons of public economy.⁷²”

08.32. Ar hyn o bryd, oherwydd maint y Cynulliad, mae gwahaniaethau bach yn nifer y seddau sydd gan bob plaid, neu nifer a maint pwyllgorau, yn gallu cael effaith fawr ar y pwysau ar Aelodau. Felly, mae'n fanteisiol i bob plaid weithio'n galed i wneud trefniadau sy'n rheoli'r cyfyngiadau hyn o ran capasiti. Rydym yn cydnabod y gallai fod yn anoddach cyflawni'r consensws hwn mewn Cynulliad mwy o faint o ystyried yr effaith wahaniaethol ar y pleidiau. Efallai y bydd yna demtasiwn, o leiaf ar y dechrau, i ddychmygu y chwalwyd pob pryder o ran capasiti.

08.33. Anogwn y Cynulliad i ochel rhag y farn honno. Hyd yn oed pe byddai ein hargymhellion yn cael eu gweithredu, senedd fach fydd y Cynulliad o hyd o gymharu â sefydliadau tebyg mewn gwledydd eraill. Bydd angen i'r rhai sy'n gyfrifol am ei ddyluniad gweithredol ddefnyddio unrhyw enillion o ran capasiti yn ofalus os am wireddu unrhyw welliannau i'r gwaith craffu, trosolwg a deddfwriaeth.

⁷² EP01 Daniel Greenberg

Ein casgliadau

08.34. Credwn fod y Cynulliad ar hyn o bryd yn rhy fach i gyflawni ei gyfrifoldebau'n effeithiol. Byddai cynyddu maint y Cynulliad yn cynyddu capasiti'r sefydliad i gyflawni ei rolau craffu ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid. Byddai llawer o'r enillion hyn o ran capasiti yn effeithio ar waith yr Aelodau ar bwylgorau, oherwydd ni fyddai cymaint o angen i'r Aelodau wasanaethu ar amryw bwylgorau. Fodd bynnag, bydd gwireddu hyn yn ymarferol yn dibynnu ar sut mae'r Cynulliad yn defnyddio'r adnoddau ychwanegol. Nid ein rôl ni yw rhagnodi sut y dylai'r Cynulliad ei strwythuro ei hun, boed hynny o ran y pwyllgorau y mae'n eu sefydlu, neu'r deiliaid swyddi y mae'n eu penodi. Fodd bynnag, mae'n eglur i ni, oni fydd y Cynulliad yn ffrwyno'i hun—er enghraifft mewn perthynas â maint Llywodraeth Cymru, nifer y pwyllgorau a maint y pwyllgorau—mae'n bosibl na fydd y capasiti ychwanegol a'r manteision a fydd yn deillio o hynny ar gyfer ansawdd a swm y gwaith craffu yn cael eu gwireddu, a bydd y rhesymeg sy'n sail i'n hargymhellion gryn dipyn yn wannach.

ARGYMHELLIAD

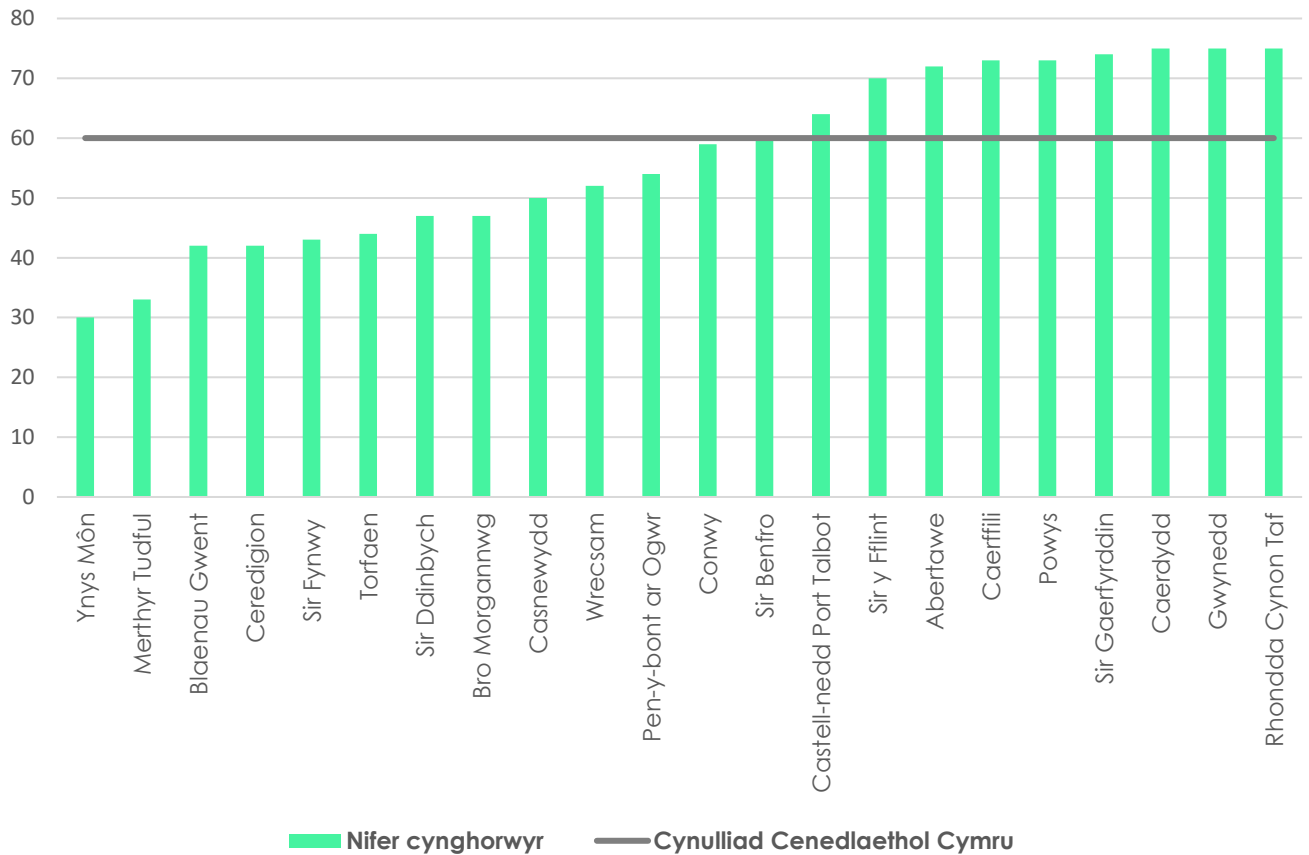
Argymhelliad 3. Rhaid i'r Cynulliad ffrwyno'i hun yn y ffordd y mae'n gwneud defnydd o unrhyw gynnydd ym maint y sefydliad—er enghraifft mewn perthynas â nifer a maint y pwyllgorau, penodi deiliaid swyddi, ac uchafswm maint Llywodraeth Cymru—i sicrhau bod y manteision posibl ar gyfer ansawdd a swm y gwaith craffu yn cael eu gwireddu a bod costau ychwanegol yn cael eu cadw i'r lleiafswm eithaf.

09. CYMARYDDION Y DU A RHYNGWLADOL

Cymaryddion y DU

09.01. Gyda dim ond 60 Aelod etholedig, mae gan y Cynulliad lai o aelodau etholedig na llawer awdurdod lleol yng Nghymru (Ffigur 7), a'r Cynulliad yw'r lleiaf o ddigon o holl seneddau datganoledig y DU (Tabl 10). Fel ei gyddeddfwriaethau datganoledig, mae'r Cynulliad yn sefydliad un siambr—felly mae'n rhaid i'r Aelodau fynd i'r afael â phob agwedd ar gyfrifoldeb seneddol heb fod ganddynt siambr adolygu yn gefn iddynt.

Ffigur 7 Nifer y cynghorwyr mewn awdurdodau lleol yng Nghymru



Tabl 10 Poblogaeth fesul Aelod o ddeddfwrfeydd datganoledig y DU

	Poblogaeth	Nifer yr Aelodau	Poblogaeth fesul Aelod
Gogledd Iwerddon (cyn 2017)	1,862,100	108	17,242
Gogledd Iwerddon (ar ôl 2017)	1,862,100	90	20,690
Yr Alban	5,404,700	129	41,897
Cymru	3,113,200	60	51,887

Nodiadau: cafwyd y ffigurau poblogaeth gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol, **Amcangyfrifon poblogaeth canol blwyddyn 2016**, Mehefin 2017

09.02. Oherwydd natur anghymesur datganoli yn y DU, nid peth hawdd yw cymharu'r sefydliadau datganoledig yn uniongyrchol. Wedi dweud hynny, ym 1999, pan sefydlwyd y sefydliadau datganoledig, roedd yn anochel bod rôl Aelodau'r Cynulliad yng Nghymru yn llai beichus na rhai eu cymheiriaid mewn manau eraill.

09.03. Erbyn 2014, pan gomisiynodd Bwrdd Taliadau annibynnol y Cynulliad Grŵp Hay i gynnal proses feincnodi i asesu rolau Aelodau'r gwahanol seneddau, roedd yn amlwg bod cyfrifoldebau deddfwriaethol Aelodau'r Cynulliad bellach yn sylweddol, ac nad oedd unrhyw debygrwydd rhyngddynt â rolau eu rhagflaenwyr mewn Cynulliadau blaenorol.⁷³

09.04. Credwn fod y newidiadau olynol i'r setliad datganoli yng Nghymru, gan gynnwys y pwerau sydd ar y gorwel i amrywio'r dreth incwm, yn golygu, er bod hyd a lled y cyfrifoldeb datganoledig am bolisi yn amrywio (gyda'r Cynulliad yn amlwg yn brin o bwerau cyfiawnder a materion cartref), mae'r swyddogaethau sylfaenol sy'n cael eu cyflawni gan Aelodau ym Mae Caerdydd bellach yn debyg i swyddogaethau'r Aelodau yn Holyrood, Stormont a San Steffan.

⁷³ Hay Group, *Job evaluation and remuneration benchmarking for Assembly Members*, Awst 2014

Cymaryddion rhyngwladol

09.05. Yn 2014, dywedodd Comisiwn Silk:



...bod mwy o bwysau ar y Cynulliad Cenedlaethol hefyd nag sydd ar wledydd cymharol yn rhyngwladol, yn enwedig y rheini lle y bydd aelodau'r weithrediaeth yn dod o blith aelodau'r ddeddfwrfa.⁷⁴

09.06. Yn ei adroddiad yn 2013, *Mae Maint yn Cyfrif*, cynhaliodd Prosiect y DU: Undeb sy'n Newid a Chymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru waith manwl ar faint y Cynulliad mewn cyd-destun rhyngwladol.⁷⁵ Seiliwyd y dadansoddiad ar Fynegai Awdurdodau Rhanbarthol (RAI), sy'n archwilio ymreolaeth gymharol rhanbarthau mewn 42 o wledydd, ac yn dyfarnu sgôr yn seiliedig ar:

- Dyfnder sefydliadol (y graddau y mae llywodraeth ranbarthol yn ymreolaethol);
- Cwmpas polisi (yr amrywiaeth o bolisiâu y mae llywodraeth ranbarthol yn gyfrifol amdanynt);
- Ymreolaeth gyllidol (y graddau y gall llywodraeth ranbarthol godi treth yn annibynnol ar ei phoblogaeth);
- Cynrychiolaeth (y graddau y mae gan lywodraeth ranbarthol ddeddfwrfa a gweithrediaeth annibynnol).

09.07. Roedd *Mae Maint yn Cyfrif* yn cymharu rhanbarthau ymreolaethol yn Ewrop, Gogledd America ac Awstralia. Cyfrifwyd sgorau'r Mynegai yn 2006—felly mae'r adroddiad yn cymharu Cymru cyn 2007 yn y lle cyntaf. Sgôr y Mynegai ar gyfer Senedd yr Alban oedd 13, a oedd yn weddol debyg i ranbarthau yn yr Eidal, Sbaen, yr Almaen, Canada ac UDA (a oedd yn amrywio rhwng 12 a 15). Y sgorau ar gyfer Cymru cyn 2007 a Gogledd Iwerddon oedd 8. Yna, asesodd *Mae Maint yn Cyfrif* ddatblygiad ymreolaeth Cymru wrth i'r setliad datganoli newid, ac o ran datganoli'r pwerau trethiant a'r pwerau dros yr heddlu a chyfiawnder a argymhellwyd gan Gomisiwn Silk. Mae *Maint yn Cyfrif* yn cydnabod bod tuedd ryngwladol tuag at gynyddu awdurdod rhanbarthol, gan ei gwneud yn debygol fod sgorau'r rhanbarthau yn y gymhariaeth wedi cynyddu ers 2006 hefyd. Er hynny, mae Tabl 11 yn dangos, wrth i bwerau'r Cynulliad gynyddu, fod sgôr Cymru yn y

⁷⁴ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, 2014

⁷⁵ Y DU: Undeb sy'n Newid a Chymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru, *Mae Maint yn Cyfrif: gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol*, 2013

Mynegai yn debygol o fod yn dynesu at y norm ar gyfer rhanbarthau eraill Ewrop, Gogledd America ac Awstralia.

Tabl 11 Sgorau'r Mynegai Awdurdodau Rhanbarthol ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru

	Dyfnnder sefydliadol	Cwmpas polisi	Ymreolaeth gyllidol	Cynrychiolaeth	Cyfanswm y sgôr
1999–2006	3	2	0	3	8
2007–11	3	2	0	4	9
2011	3	3	0	4	10
Gyda sylfaen dreth gyfyngedig	3	3	2	4	12
Gyda phwerau cyfyngedig i amrywio'r dreth incwm, rheoli'r heddlu ⁷⁶ a phwerau dros ei drefniadau sefydliadol ei hun	3	3	3	4	13

Nodiadau: Addaswyd o Y DU: Undeb sy'n Newid a Chymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru, **Mae Maint yn Cyfrif: gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol**, 2013

09.08. Asesodd Mae Maint yn Cyfrif hefyd faint seneddau Ewropeaidd yn ôl nifer eu haelodau a chymhareb yr aelodau i'r boblogaeth. Dywedodd:

“Gellir gweld mai maint cyfartalog y siambrau isaf yn seneddau gwledydd yr UE yw 267 o aelodau. 166 o aelodau yw'r cyfartaledd ar gyfer gwledydd o 10 miliwn neu lai, tra bod y rhai sydd â phoblogaeth rhwng 1 a 6 miliwn o bobl yn weddol debyg, sef 142 o aelodau.

Felly, hyd yn oed heb gynnwys ail siambrau, mae'n amlwg bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn sefydliad hynod o fach o'i gymharu ag eraill. Pan edrychwn ar y gymhareb etholiadol—hynny [yw], nifer y cynrychiolwyr etholedig fesul pen o'r boblogaeth—gwelir unwaith eto fod lefelau cynrychiolaeth yng Nghymru yn llawer is na chyfartaledd yr UE.

Fodd bynnag, pe bawn yn canolbwyntio ar wledydd llai â phoblogaethau o dan 10 miliwn, mae'n glir mai'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r lleiaf cynrychiadol o bell ffordd o ran nifer y

⁷⁶ Sgoriwyd ar y dybiaeth y byddai'r rheolaeth dros blismona yn cael ei datganoli. Fodd bynnag, mater a gadwyd yn ôl yw plismona yn **Neddf Cymru 2017**.

cynrychiolwyr etholedig fesul pen o'r boblogaeth, gyda chymhareb o un aelod fesul 51,058 o bobl. Cyfartaledd yr UE yn ei gyfanrwydd ar y sgôr hon yw un fesul 39,100 o bobl. Ar gyfer gwledydd o hyd at 10 miliwn, un fesul 22,122 o bobl yw'r gymhareb ac, yn achos gwledydd â phoblogaeth rhwng 1 a 6 miliwn, un fesul 23,566 o bobl yw'r gymhareb.⁷⁷

09.09. Daeth yr ymchwil i'r casgliad a ganlyn:

“Byddai newid i Gynulliad Cenedlaethol ag 80 o aelodau yn golygu y byddai gan Gymru gymhareb etholiadol sy'n debyg i'r Alban, ac yn agos i gyfartaledd yr UE. Fodd bynnag, byddai hyn yn dal i fod yn isel ar gyfer cenedl-wladwriaeth fach yn yr UE. Er mwyn cyrraedd y lefel gymedr ar gyfer y categori hwn, byddai angen tua 140 o Aelodau Cynulliad ar y Cynulliad Cenedlaethol. O'i chymharu â sefydliadau datganoledig eraill, mae gan Gymru nifer gymharol fach o gynrychiolwyr etholedig. Hyd yn oed pan fyddwn yn cynnwys y rhanbarthau llai, y rhai â llai o bwerau a'r rhai nad oes ganddynt swyddogaethau gweithredol, y nifer gyfartalog yw 76. Os caiff y rhanbarthau hynny eu hepgor, y cyfartaledd yw 104.

Awgryma'r dadansoddiad hwn o ddeddfwrfeydd is-genedlaethol y byddai 80 o aelodau yn gymharol fach ar gyfer deddfwrfa fel y Cynulliad Cenedlaethol sy'n cynrychioli mwy na thair miliwn o bobl. Yn wir, mae'r gymhariaeth yn awgrymu y byddai 100 o ACau yn debycach i'r norm.⁷⁸

⁷⁷ Y DU: Undeb sy'n Newid a Chymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru, *Mae Maint yn Cyfrif: gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol*, 2013

⁷⁸ Ibid

Ein casgliadau

09.10. Nid yw'n hawdd gwneud cymhariaeth uniongyrchol rhwng deddfwrfeydd. Mae sefydliadau gwahanol yn gweithredu mewn cyd-destunau gwahanol ac yn arfer pwerau gwahanol. Serch hynny, mae'r Cynulliad yn wrthrychol fach o gymharu â chymaryddion eraill y DU neu rai rhyngwladol. Pe byddai gan y Cynulliad yr un nifer cyfartalog o Aelodau fesul pen o'r boblogaeth fel yr 16 sefydliad datganoledig yn Ewrop, Canada ac Awstralia sydd â phoblogaethau rhwng 2 a 4 miliwn, byddai ganddi aelodaeth o 86. Pe byddai'r naw talaith yn UDA sydd â phoblogaethau tebyg hefyd yn cael eu cynnwys, byddai'r nifer yn 91.⁷⁹

⁷⁹ Ffigurau o *Mae Maint yn Cyfrif*, Cynhadledd Genedlaethol y Deddfwrfeydd Gwladol, a Biwro Cyfrifiad yr Unol Daleithiau





RHAN 3: ETHOL Y CYNULLIAD



10. TREFNIADAU ETHOLIADOL Y CYNULLIAD

Y cefndir

10.01. Os gweithredir ein hargymhelliad y dylid cynyddu maint y Cynulliad i rhwng 80 a 90 o Aelodau, bydd angen diwygio system etholiadol y Cynulliad. Gofynnwyd inni wneud argymhellion ar gyfer y system etholiadol y dylid ei defnyddio i ethol y Cynulliad yn yr etholiad nesaf yn 2021.

Dull yn seiliedig ar egwyddorion

10.02. Mae gan wahanol systemau etholiadol gryfderau a gwendidau, ac nid oes unrhyw system etholiadol ddelfrydol. Er mwyn ein helpu i asesu pa system, neu systemau, a allai fod yn fwyaf addas ar gyfer cyd-destun penodol y Cynulliad, rydym wedi defnyddio ein harbenigedd a'n profiad, yn ogystal â'r ddogfennaeth academaidd a'n dadansoddiad o ddadleuon yng Nghymru ac mewn mannau eraill, i bennu egwyddorion ar gyfer gwerthuso'r gwahanol systemau etholiadol:

- **Atebolrwydd ac effeithiolrwydd y Llywodraeth:** dylai'r system annog llywodraeth effeithiol, atebol a sefydlog, boed ganddi fwyafrif neu glymblaid.
- **Cyfranoldeb:** ni ddylai'r system gael cynrychiolaeth sy'n llai cyfrannol na threfniadau etholiadol presennol y Cynulliad, a dylai, o ddewis, fod yn fwy cyfrannol.
- **Atebolrwydd Aelodau:** dylai'r system sicrhau bod yr holl Aelodau yn amlwg atebol i'r etholwyr a sicrhau y gallant gynrychioli'r etholwyr yn effeithiol ac yn briodol er lles y wlad.
- **Statws cyfwerth:** cyn belled ag y bo modd, dylai'r system sicrhau y caiff yr holl Aelodau eu hethol â mandad lled gyfwerth, sy'n rhoi statws cyfartal iddynt.
- **Amrywiaeth:** dylai'r system annog a chefnogi y caiff cynrychiolwyr eu hethol i adlewyrchu'r boblogaeth yn fras.
- **Rhoi dewis i bleidleiswyr:** lle bo hynny'n bosibl o fewn ei dyluniad, dylai'r system ganiatáu i bleidleiswyr ddethol neu ddangos eu dewis o ran ymgeiswyr unigol.
- **Mandad cyfwerth:** dylai'r system adlewyrchu'r egwyddor gyffredinol wrth wraidd dyluniad systemau pleidleisio drwy sicrhau bod pob

pleidlais tua'r un gwerth, a seddau'n cael eu dosrannu gan ystyried niferoedd yr etholaeth a daearyddiaeth.

- **Ffiniau:** dylai'r system fod yn seiliedig ar ardaloedd daearyddol wedi'u diffinio'n glir, sy'n golygu rhywbeth i bobl ac sy'n ystyried cymunedau presennol, ynghyd â'r ffiniau etholiadol a gweinyddol presennol.
- **Symrlwydd:** dylai'r system gael ei dylunio gan roi sylw i symrlwydd ac eglurder i bleidleiswyr.
- **Cynaliadwyedd a'r gallu i addasu:** dylai fod modd gweithredu'r system erbyn 2021, ac ymateb ac addasu o ganlyniad i newid yn y tueddiadau gwleidyddol, demograffig a deddfwriaethol, ynghyd â'r anghenion newydd a'r amgylchiadau newydd a ddaw i'r amlwg heb fod angen rhagor o newid sylfaenol yn y dyfodol agos.

10.03. Yn amlwg, ni all unrhyw system etholiadol fodloni pob un o'n hegwyddorion yn llawn. Serch hynny, gyda'i gilydd maent yn fframwaith cadarn i asesu gwahanol systemau etholiadol ac i ddod i gasgliadau ac argymhellion diduedd sy'n wleidyddol niwtral.

10.04. Ym mhennod 11 rydym yn amlinellu trefniadau etholiadol presennol y Cynulliad, yn tynnu sylw at gerrig milltir allweddol yn y broses ddiwygio etholiadol sydd wedi effeithio ar Gymru ers 1999, ac yn archwilio'r cyd-destun ar gyfer diwygio etholiadol yng Nghymru.

10.05. Ym mhennod 12 rydym yn ystyried materion sy'n ymwneud ag amrywiaeth y gynrychiolaeth, ac yn ystyried pa gamau deddfwriaethol y gellid eu cymryd i gefnogi ac annog Cynulliad amrywiol sy'n adlewyrchu'r boblogaeth y mae'n ei chynrychioli. Rydym hefyd yn ystyried potensial trefniadau rhannu swydd fel modd o liniaru'r rhwystrau y gall rhai pobl fod yn eu hwynebu wrth sefyll etholiad, er enghraifft pobl ag anableddau neu â chyfrifoldebau gofalu.

10.06. Ym mhennod 13 rydym yn trafod systemau etholiadol sydd, yn ein barn ni, yn bodloni ein hegwyddorion yn ddigonol, ac y gellid eu defnyddio i ethol Cynulliad sydd ag 80 Aelod fan lleiaf—gan mai dyma'r nifer leiaf sydd ei angen ar y Cynulliad, yn ein barn ni, i gyflawni ei swyddogaethau'n effeithiol. Rydym yn archwilio cryfderau a gwendidau pob system, ac yn tynnu sylw at nodweddion allweddol, er enghraifft ffiniau, strwythurau pleidleisio a dulliau o lenwi seddau sy'n dod yn wag yn achlysurol.⁸⁰ Rydym hefyd yn cyfeirio at y systemau etholiadol eraill

⁸⁰ Gwyddom y bu dadl gyhoeddus ynghylch o dan ba amgylchiadau y dylid ystyried bod sedd yn wag. Mater i'r Cynulliad ei ystyried yw hwn. Roedd ein sylw ni ar sicrhau bod y systemau etholiadol yn cynnwys dulliau priodol o lenwi unrhyw seddau a ddaw'n wag yn achlysurol.

a ystyriwyd gennym, nad ydynt, yn ein barn ni, yn cyflawni'n foddhaol ar sail ein hegwyddorion.

10.07. Ym mhennod 14 rydym yn archwilio'r dulliau a'r strwythurau y bydd angen eu rhoi ar waith i sicrhau bod ein hargymhellion, o'u gweithredu, yn arwain at drefniadau etholiadol cynaliadwy ar gyfer y Cynulliad.

Sut ddylai'r Cynulliad gael ei ethol yn 2021?

Systemau etholiadol

10.08. Gofynnwyd inni wneud argymhellion y gellid eu gweithredu erbyn etholiad nesaf y Cynulliad yn 2021. Er ein bod wedi nodi'r opsiynau a ffefrir gennym, y Cynulliad, yn y pen draw, sydd i benderfynu ar y blaenoriaethau a'r egwyddorion y mae'n awyddus i'w system etholiadol eu cyflawni.

10.09. Rydym yn hyderus bod y tair system a amlinellir yn fanwl gennym ym mhennod 13 yn rhai y gellid eu rhoi ar waith erbyn 2021, ac y byddai pob un yn gweithredu'n effeithiol yng nghyd-destun Cymru. Gallai pob un roi llywodraeth sefydlog ac atebol i Gymru. Gellid llunio dulliau o adolygu ffiniau neu ddosrannu seddau fel bod pob un o'r systemau yn gynaliadwy ac yn hyblyg. Gellid cyfleu gwybodaeth am bob un mewn ffordd glir a dealladwy i'r etholwyr.

10.10. Serch hynny, mae gan bob system gryfderau penodol ac ambell ffactor sy'n cyfyngu, a bydd y Cynulliad yn awyddus i ystyried y rhain yn ofalus. **Yn sgil ein dadansoddiad o'r cryfderau a'r gwendidau hyn daethom i'r casgliad mai'r opsiwn a ffefrir gennym, ar yr amod y caiff ein hargymhellion ar gyfer cwota rhywedd integredig eu gweithredu, yw'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy (STV).** Oni chaiff ein hargymhellion ar gyfer cwota rhywedd integredig eu gweithredu, byddai system cynrychiolaeth gyfrannol Rhestr Hyblyg yn ddewis amgen dilys. Rydym hefyd yn amlinellu system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP), sy'n cynrychioli opsiwn y 'status quo'.⁸¹ Fodd bynnag, nid ydym o blaid system o'r fath, gan ei bod yn golygu na ellid ethol mwy nag 80 Aelod yn 2021.

⁸¹ Gelwir systemau Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg hefyd yn Systemau Aelodau Ychwanegol.

Y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy: yr opsiwn a ffefrir gennym

10.11. Mae'r Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy (STV) yn cyflawni ar sail ein hegwyddorion cyfranoldeb, statws cyfwerth i Aelodau a rhoi dewis i bleidleiswyr. Byddai'n ddigon hyblyg i ethol Cynulliad tuag at begwn uchaf yr ystod maint a argymhellir gennym, gan alluogi mwy o ddiogelu at y dyfodol a lleihau'r posibilrwydd y byddai angen edrych ar y materion hyn eto yn y dyfodol agos. Defnyddir STV yng Ngogledd Iwerddon i ethol Cynulliad Gogledd Iwerddon, ac yn yr Alban ar gyfer etholiadau awdurdodau lleol. Hefyd, mae Llywodraeth Cymru yn ystyried STV fel system etholiadol amgen ar gyfer awdurdodau lleol yng Nghymru, pe byddai'r awdurdodau unigol o blaid ei mabwysiadu. Oherwydd hyn, o fewn cyd-destun Cymru, byddai hefyd yn syml ac yn gyfarwydd i bleidleiswyr. Byddai STV yn lleihau'r dylanwad sydd gan bleidiau gwleidyddol dros pa rai o'u hymgeiswyr a gaiff eu hethol. Fodd bynnag, fel y trafodir yn fanwl ym mhennod 13, mae risg y gallai lefel atebolrwydd yr Aelodau yn sgil y system STV arwain at ffocws anghymesur ar rolau cynrychiadol yr Aelodau, a allai ddod ar draul, er enghraifft, eu rolau busnes a chraffu ffurfiol yn y Cynulliad.

10.12. Mae'r Cynulliad wedi'i ganmol, a hynny'n deg, am fod yn un o'r cyrff seneddol cyntaf yn y byd i gyflawni cydraddoldeb rhywiol. Fodd bynnag, ers 2011, mae canran yr Aelodau benywaidd wedi gostwng i 42 y cant. Mae'r system etholiadol yn bwysig os yw llwyddiannau'r pleidiau gwleidyddol yng Nghymru yn y maes hwn i gael eu diogelu yn y tymor hwy. Mae ein hargymhellion ar gyfer cynnwys cwota rhywedd integredig, galluogi trefniadau rhannu swydd, a chynnwys darpariaethau yn neddfwriaeth diwygio'r Cynulliad sy'n ymwneud â chasglu gwybodaeth am ymgeiswyr, yn darparu ar gyfer hyn. Os caiff yr argymhellion hyn eu gweithredu, gallai'r system STV hefyd gyflawni ar sail ein hegwyddor o amrywiaeth cynrychiolaeth, ac felly hon efallai yw'r system etholiadol fwyaf priodol i Gymru.

Y Rhestr Hyblyg: opsiwn amgen dilys

10.13. Fodd bynnag, oni chaiff ein hargymhellion i hybu amrywiaeth o ran cynrychiolaeth a amlinellir gennym ym mhennod 12 eu gweithredu—pa un a fydd hynny am nad oes consensws gwleidyddol neu oherwydd cyfyngiadau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad—yna byddai gennym bryderon a ellid gwarantu y byddai'r system STV yn creu Cynulliad sy'n adlewyrchu'n llawn y boblogaeth a gynrychiolir ganddo. Yn yr amgylchiadau hyn, credwn y byddai'r system Rhestr Hyblyg, a'r potensial sydd yn y system honno i annog pleidiau i weithredu eu trefniadau eu hunain i flaenoriaethu ymgeiswyr â nodweddion gwarchoddedig gwahanol, yn fwy tebygol o sicrhau Cynulliad mwy cynrychiadol. Byddai system Rhestr Hyblyg debyg i'r un a amlinellir gennym ym mhennod 13 yn rhoi hyblygrwydd dros faint y Cynulliad a statws cyfwerth i'r Aelodau. Byddai'n darparu rhyw gymaint o ddewis i bleidleiswyr, oherwydd byddai ymgeiswyr sy'n cael digon o bleidleisiau yn symud i fyny rhestr y blaid, er bod y lefel o ddewis a gynigir i bleidleiswyr yn llai nag o dan y system STV. Manylion y system fyddai'n pennu i ba raddau y byddai'r system Rhestr Hyblyg yn cyflawni ar sail ein hegwyddor o gyfranoldeb.

Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg: yr opsiwn 'status quo'

10.14. Os na wnaiff y Cynulliad weithredu'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy na'r Rhestr Hyblyg, efallai y bydd yn ystyried addasu'r trefniadau etholiadol presennol i ethol Cynulliad o fewn yr ystod a argymhellir gennym. Rydym yn amlinellu sut y gellid cyflawni hyn ym mhennod 13. Fodd bynnag, nid dyma'r opsiwn a ffefrir gennym. Ni fyddai modd ethol Cynulliad o fwy nag 80 Aelod heb gynnal adolygiad sylweddol o'r ffiniau, nad yw bosibl cyn etholiad 2021, na heb fod nifer yr Aelodau rhanbarthol yn fwy na nifer yr Aelodau etholaethol. Ni fyddai'r olaf yn ddymunol, yn bennaf oherwydd yr effaith ar lefel y dewis fydd gan bleidleiswyr oherwydd gallai mwy na hanner Aelodau'r Cynulliad gael eu dewis oddi ar restrau caeedig. Er bod Cynulliad ag 80 Aelod o fewn yr ystod a bennwyd gennym yn Rhan 2 o'r adroddiad hwn, dyma begwn isaf yr ystod honno. Felly, ni fyddai'r enillion o ran capasiti yn sicrhau'r un lefel o ddiogelwch at y dyfodol â'r hyn y gellid ei gael gyda mwy nag 80 Aelod.

10.15. Mae canfyddiad mai'r elfen Cyntaf i'r Felin o'r system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP) fyddai'n cyflawni gryfaf ar sail ein hegwyddor o atebolrwydd Aelodau. Ar ochr arall y glorian mae canfyddiad nad yw'r elfen rhestr gaeedig yn darparu ar gyfer atebolrwydd o'r fath—a byddai'r sefyllfa yn waeth pe byddai cyfran yr Aelodau rhanbarthol yn fwy na chyfran yr Aelodau etholaethol. Hefyd, ni fyddai system MMP, sy'n cynnig dwy ffordd o ennill seddau, yn cyflawni'n

llawn ar sail ein hegwyddor y dylai Aelodau fod â statws cyfwerth—er y gellid lliniaru hyn i ryw raddau trwy barhau i ganiatáu ymgeisyddiaeth ddeuol. Byddai elfen rhestr gaeedig y system MMP yn galluogi pleidiau i weithredu trefniadau i flaenoriaethu grwpiau penodol o ymgeiswyr. Mantais y system, efallai, yw mai dyma'r opsiwn status quo y bydd pleidleiswyr yn lled gyfarwydd ag ef, a'i fod yn defnyddio'r ffiniau a'r strwythur pleidleisio sydd wedi bod ar waith ar gyfer pum etholiad Cynulliad ers 1999.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 4. Os caiff ein hargymhellion ar ymyriadau deddfwriaethol i gefnogi ac annog amrywiaeth o ran cynrychiolaeth eu gweithredu, dylai'r Cynulliad gael ei ethol ar sail system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy o 2021 ymlaen. Fodd bynnag, oni chaiff yr argymhellion hyn eu gweithredu, dylai'r Cynulliad gael ei ethol ar sail system etholiadol Rhestr Hyblyg o 2021 ymlaen.

Ffiniau etholiadol: Y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy a'r Rhestr Hyblyg

10.16. Yn fras, mae ffiniau presennol y Cynulliad yn dilyn patrwm etholaethau seneddol San Steffan. Fodd bynnag, cafodd y cysylltiad awtomatig ei dorri gan *Ddeddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2011*, ac mae'r ffiniau etholaethol eisoes wedi dechrau gwahaniaethu. Os caiff yr adolygiad presennol o ffiniau etholaeth San Steffan, neu unrhyw adolygiad pellach o ffiniau, ei weithredu, ni fydd y ffiniau'n cyd-daro bellach, a bydd y manteision a ddaw yn sgil hynny ar gyfer pleidiau a phleidleiswyr yn diflannu. Buom yn ystyried a fyddai'n bosibl cadw'r manteision hynny trwy fabwysiadu ffiniau arfaethedig San Steffan ar gyfer etholiadau'r Cynulliad. Fodd bynnag, yn ogystal â'r ansicrwydd ynghylch a gaiff cynigion yr adolygiad o ffiniau eu gweithredu, a phryd y bydd hynny, credwn y byddai'n amhriodol i ffiniau etholaethau'r Cynulliad fod yn amodol i gael eu newid yn sgil pethau y tu allan i reolaeth neu ddylanwad y Cynulliad a allai gael eu gyrru gan ffactorau sydd â braidd ddim cysylltiad uniongyrchol â Chymru. Felly, gwrthodwyd y 29 etholaeth a arfaethir gan San Steffan fel sail ar gyfer system etholiadol y Cynulliad.

10.17. Fodd bynnag, drwy seilio ein hetholaethau aml-aelod arfaethedig ar yr ardaloedd etholiadol a gweinyddol presennol, rydym wedi ceisio cadw rhai o fanteision cyd-drawiad y ffiniau ar gyfer pleidiau ac etholwyr, gan gynnwys eu bod yn gyfarwydd, yn glir ac yn syml i bleidleiswyr, a'u bod yn lleihau'r posibilrwydd—i ddechrau o leiaf—y byddai angen gwaith drudfawr a hirfaith ar adolygu ffiniau.

10.18. Ym mhennod 14 rydym yn amlinellu dau opsiwn posibl ar gyfer ffiniau y gellid eu defnyddio o fewn system etholiadol STV neu Rhestr Hyblyg, ac y gellid eu gweithredu ar gyfer 2021 gyda'r lleiaf posibl o waith adolygu ffiniau—yr opsiwn a ffefrir gennym, sef 20 etholaeth yn seiliedig ar barau o 40 etholaeth bresennol y Cynulliad, ac opsiwn amgen dilys o 17 etholaeth yn seiliedig ar ardaloedd presennol yr awdurdodau lleol yng Nghymru. Fel pob map o ffiniau etholiadol, mae cryfderau a gwendidau i'r naill a'r llall.

10.19. Dylid rhagnodi maint y Cynulliad sydd i'w ethol o dan unrhyw system etholiadol newydd mewn deddfwriaeth sylfaenol. Yn Rhan 2 o'r adroddiad hwn, rydym yn amlinellu'r achos dros gynyddu maint y Cynulliad i 80 Aelod fan lleiaf, ac yn ddelfrydol yn agosach at 90 Aelod i sicrhau mwy o fanteision o ran capasiti a'r rheini'n rhai mwy cynaliadwy. Mae dau opsiwn yr etholaethau aml-aelod yn cynnig rhywfaint o hyblygrwydd i'r Cynulliad benderfynu union nifer yr Aelodau y mae'n deddfu ar eu cyfer. Wrth ystyried ar ba bwynt ar yr ystod a argymhellir gennym o rhwng 80 a 90 Aelod y dylid pennu maint y Cynulliad, dylid ystyried nid

yn unig y manteision o ran capasiti ar bob maint, ond hefyd ar faint ardaloedd yr etholaethau aml-aelod y byddai Aelodau'n cael eu hethol ar eu cyfer.⁸² Os yw maint ardal yn uchel, mae'n bosibl cael mwy o gyfranoldeb. Fodd bynnag, os yw'r etholaethau'n rhy fawr, gall arwain at hyper-gyfranoldeb. Fel y soniodd Canolfan Llywodraethiant Cymru a Chymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru yn *Ail-lunio'r Senedd*:

“ Er bod angen cynnwys amrywiaeth o leisiau mewn democratiaeth gref, mae canlyniadau negyddol posibl hefyd i system wleidyddol pan fydd cynrychiolwyr etholiadol yn 'ymrannu' yn nifer fawr o bleidiau llai. Un o'r canlyniadau posibl i hyn yw y gallai pleidiau eithafol, sydd â chefnogaeth gyhoeddus gyfyngedig, sicrhau dilysrwydd llwyfan etholedig; y gall pleidiau o'r fath ambell waith fod mewn sefyllfa fargeinio gref i ddylanwadu ar ffurfio a pholisi'r llywodraeth; a bod llywodraethau effeithiol yn anoddach eu ffurfio a'u cynnal ar draws llu o bleidiau.⁸³

10.20. I'r gwrthwyneb, pe byddai nifer yr Aelodau mewn ardaloedd yn rhy isel, mae'n bosibl na fydd y canlyniad yn ddigon cyfrannol. Hefyd, derbynnir yn gyffredinol fod ardaloedd o fwy na thri Aelod yn fwy tebygol o sicrhau y bydd deddfwrfa fwy amrywiol yn cael ei hethol.

10.21. Gan gadw'r ffactorau hyn mewn cof, dylai etholaethau'r Cynulliad, yn ein barn ni, ethol o leiaf bedwar Aelod. Yn ddelfrydol, ni ddylent ethol mwy na chwe Aelod, er y gall nifer fechan o etholaethau sydd â saith sedd fod yn dderbyniol. Ar sail ein gwaith modelu dangosol, awgrymir mai'r maint gorau ar gyfer y Cynulliad ar sail maint ardal yw:

- 83 neu 84 Aelod ar sail yr 17 etholaeth arfaethedig a ffurfiwyd trwy gyfuno neu rannu ardaloedd awdurdodau lleol;
- 89 neu 90 Aelod ar sail yr 20 etholaeth arfaethedig a ffurfiwyd drwy baru etholaethau'r Cynulliad.⁸⁴

⁸² Maint ardal yw nifer yr Aelodau a etholir i gynrychioli ardal etholiadol.

⁸³ Canolfan Llywodraethiant Cymru a Chymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru, *Ail-lunio'r Senedd: sut i ethol Cynulliad Cenedlaethol mwy effeithiol*, Tachwedd 2016

⁸⁴ Mae ein gwaith modelu yn seiliedig ar ddata am nifer yr etholwyr ym mis Rhagfyr 2016. Byddai angen i'r ddeddfwriaeth i ddiwygio'r system etholiadol bennu ar ba ddata am nifer yr etholwyr y byddai'r system o ddosrannu seddau i etholaethau yn seiliedig arnynt. Gallai hyn arwain at ryw faint o amrywiad o ran ym mhle ar ein hystod o 80 i 90 Aelod y mae'r maint gorau ar gyfer y Cynulliad ar

20 pâr o etholaethau presennol y Cynulliad: yr opsiwn a ffefrir gennym

10.22. Ym mhennod 03 daethom i'r casgliad fod y manteision o ran capasiti sy'n deillio o Aelodau ychwanegol yn cynyddu po fwyaf yw maint y Cynulliad o fewn yr ystod a argymhellir gennym. Yr opsiwn a ffefrir gennym, felly, yw bod maint y Cynulliad ar begwn uchaf yr ystod honno. Dylid adlewyrchu hyn yn y penderfyniadau a wna'r Cynulliad am y ffiniau a ddefnyddir i ethol ei Aelodau. Mae ein gwaith modelu yn dangos, o'n dau fodel arfaethedig o etholaethau aml-aelod, mai'r ffordd orau o gyflawni hyn yw ffurfio 20 pâr o'r 40 o etholaethau presennol y Cynulliad.

10.23. Yn ogystal, byddai'r ffaith fod maint yr etholaethau ym mhob un o'r 20 etholaeth newydd yn weddol debyg yn arwain at amrywiad cymharol isel o ran maint ardal rhwng etholaethau. Mae ein gwaith modelu yn awgrymu y byddai pob etholaeth yn ethol naill ai pedwar neu bump Aelod, pe byddent yn cael eu defnyddio i ethol Cynulliad o naill ai 89 neu 90 Aelod. Mae amrywiad isel o'r fath mewn maint ardal yn ei gwneud yn fwy tebygol y bydd cyfranoldeb y canlyniadau etholiadol ar draws yr etholaethau yn weddol debyg, a bydd hefyd yn cyflawni ar sail ein hegwyddor o fandad cyfwerth. Gellid defnyddio adolygiad ffiniau ar ôl 2021 i gydraddoli meintiau etholaethau fwy fyth, pe byddai hynny'n ddymunol.

10.24. Defnyddiwyd ffiniau 40 etholaeth bresennol y Cynulliad ar gyfer pob un o etholiadau'r Cynulliad er 1999, ac felly byddai defnyddio'r rheini, serch iddynt gael eu paru, yn weddol gyfarwydd i etholwyr. Fodd bynnag, byddai angen dull ar wahân o adolygu ffiniau i sicrhau cynaliadwyedd etholaethau sy'n seiliedig ar barau o etholaethau presennol y Cynulliad, a byddai'n rhaid comisiynu corff adolygu ffiniau newydd neu gorff presennol i gynnal adolygiad rheolaidd o'r ffiniau.

17 etholaeth yn seiliedig ar ardaloedd awdurdodau lleol: opsiwn amgen dilys

10.25. Byddai ffiniau sy'n seiliedig ar ardaloedd awdurdodau lleol yn defnyddio'r ffiniau etholiadol a gweinyddol presennol sydd fwyaf tebygol o fod yn gyfarwydd ac yn berthnasol i bobl Cymru. Byddai hefyd yn golygu bod pleidiau gwleidyddol yn cael rhywfaint o fudd o'r ffaith fod y ffiniau'n cyd-daro, gan y dylai pleidiau fod â strwythurau neu drefniadau ar waith eisoes i gefnogi'u trefniadaeth fewnol ar

sail maint ardal. Gallai amrywiad tebyg ddeillio o newidiadau i etholfraint y Cynulliad, er enghraifft gostyngiad yn yr oedran sy'n ofynnol ar gyfer pleidleisio.

lefel awdurdod lleol. Yn ogystal, ni fyddai cymaint o alw am adolygu ffiniau yn y dyfodol—mae trefniadau eisoes ar waith ar gyfer adolygu ffiniau awdurdodau lleol, sy'n canolbwyntio'n gyffredinol ar ffiniau'r wardiau yn ardaloedd yr awdurdodau lleol yn hytrach na'r ffiniau allanol. Yn lle hynny, o dro i dro byddai angen ail-gyfrifo'r seddau a ddosrannwyd i bob un o etholaethau'r Cynulliad er mwyn ymateb i newidiadau demograffig neu newidiadau yn y boblogaeth. Pe byddai newidiadau sylweddol i drefniadaeth llywodraeth leol yng Nghymru, byddai hynny o dan reolaeth y Cynulliad, a fyddai'n gallu penderfynu a ddylid addasu etholaethau'r Cynulliad, a sut i wneud hynny.

10.26. Fodd bynnag, byddai'r amrywiad yn nifer yr Aelodau a etholir ym mhob etholaeth yn 2021 yn sylweddol fwy na'r opsiwn a ffefrir gennym o 20 etholaeth yn seiliedig ar barau o etholaethau presennol y Cynulliad. Mae ein gwaith modelu yn dangos y byddai'r gwahaniaethau yn nifer etholwyr yr awdurdodau lleol ledled Cymru yn arwain at amrywiadau o ran maint ardal o rhwng tri a chwe Aelod mewn Cynulliad o 80 neu 81 Aelod, tri a saith Aelod mewn Cynulliad o 82 Aelod, a phedwar a saith Aelod mewn Cynulliad o rhwng 83 a 90 Aelod. Byddai gan hyn oblygiadau ar gyfer sicrhau canlyniadau cyson o ran cynrychiolaeth gyfrannol ac o ran y canfyddiad o gyfwerthedd mandad yr Aelodau.

ARGYMHELLION

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell na ddylai etholaethau aml-aelod y Cynulliad y mae system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg yn seiliedig arnynt ethol dim llai na phedwar Aelod ac yn ddelfrydol dim mwy na chwe Aelod.

Argymhelliad 6. Pe byddai'r Cynulliad yn gweithredu naill ai system etholiadol Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg yn 2021, rydym yn argymell y dylid ethol Cynulliad o 89 neu 90 Aelod ar sail 20 etholaeth y Cynulliad a ffurfiwyd drwy barau 40 etholaeth bresennol y Cynulliad. Gallai model etholaeth aml-aelod sy'n seiliedig ar gyfuno neu rannu ardaloedd awdurdodau lleol fod yn opsiwn amgen dilys ar gyfer ethol Cynulliad o 83 neu 84 Aelod ar sail naill ai system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg, pe bai'r Cynulliad yn penderfynu bod yr amrywiadau ym maint ardaloedd yn dderbyniol.

Mandadau cyfwerth

10.27. Un o'n hegwyddorion yw y dylai pob pleidlais fod tua'r un gwerth, a seddau'n cael eu dosrannu gan ystyried nifer yr etholwyr a daearyddiaeth. O dan drefniadau presennol y Cynulliad, mae trwch blewyn yn ormod o gynrychiolaeth yng Ngogledd Cymru, gan adlewyrchu, er enghraifft, ei bellter o Fae Caerdydd a'r amser ychwanegol sydd ei angen ar lawer o'r Aelodau i deithio o fewn eu hetholaethau. Wrth ddiwygio ei drefniadau etholiadol, bydd angen i'r Cynulliad ystyried a yw'n dymuno parhau â'r trwch blewyn hwn o or-gynrychiolaeth. Mae ein gwaith modelu yn seiliedig ar gymhwyso dull Sainte-Laguë, ar sail niferoedd etholwyr yn unig; fel arall, gellid cymhwyso fformiwla wedi'i phwysoli.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 7. Dylai'r Cynulliad ystyried, wrth ddosrannu seddau i etholaethau neu ranbarthau, a ddylid cymhwyso pwysoliad ychwanegol i bleidleiswyr mewn rhannau penodol o Gymru, er enghraifft ar sail y pellter o Fae Caerdydd, gwledigrwydd neu amddifadedd yr ardal y maent wedi'u cofrestru i bleidleisio ynddi.

Ymwybyddiaeth y cyhoedd a gwybodaeth

10.28. Pa bynnag system etholiadol neu ffiniau etholiadol sy'n cael eu rhoi ar waith, bydd dulliau priodol ac effeithiol o gyfathrebu, cyhoeddusrwydd, addysgu pleidleiswyr a gweithgarwch codi ymwybyddiaeth y cyhoedd yn hanfodol er mwyn sicrhau bod pobl yng Nghymru yn deall sut i fwrw eu pleidlais, a sut mae eu pleidlais yn dylanwadu ar y Cynulliad sy'n eu gwasanaethu. Bydd yn bwysig i'r Cynulliad weithio gyda'r Comisiwn Etholiadol a rhanddeiliaid perthnasol eraill i gyflawni hyn.

11. Y TREFNIADAU ETHOLIADOL PRESENNOL

Y system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (System Aelodau Ychwanegol) bresennol

Y cefndir

11.01. Ers sefydlu'r Cynulliad ym 1999, mae'r 60 Aelod Cynulliad wedi cael eu hethol ar sail system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP) a elwir hefyd yn System Aelodau Ychwanegol. Caiff MMP ei dosbarthu fel math ar gynrychiolaeth gyfrannol. Fodd bynnag, mae'r lefel o gyfranoldeb yn y canlyniadau yn dibynnu ar amryw ffactorau, gan gynnwys y cydbwysedd rhwng nifer y seddau etholaethol a rhanbarthol, maint ardal y rhanbarth (hynny yw nifer yr Aelodau a etholir ym mhob rhanbarth), a'r fformiwla etholiadol a ddefnyddir i ddyrannu seddau rhanbarthol i bleidiau gwleidyddol.

11.02. Systemau hybrid yw systemau MMP, sy'n darparu dau lwybr i Aelodau gael eu hethol. Yng Nghymru, mae hyn yn golygu bod y Cynulliad yn cynnwys:

- **40 Aelod etholaethol a etholwyd ar sail y Cyntaf i'r Felin i gynrychioli etholaethau unigol.** Hyd at 2011, pan dorwyd y cysylltiad gan *Ddeddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2011*, yr un oedd ffiniau etholaethau'r Cynulliad â ffiniau seneddol San Steffan.
- **Etholwyd 20 aelod rhanbarthol oddi ar restrau caeedig i gynrychioli pum rhanbarth.** Sefydlwyd y ffiniau rhanbarthol yn wreiddiol rhwng 1979 a 1994 ar gyfer ethol Aelodau o Senedd Ewrop Cymru.⁸⁵

⁸⁵ Ers 1999, etholwyd Aelodau o Senedd Ewrop Cymru ar sail Cymru gyfan.

Strwythur pleidleisio

11.03. Mae gan bawb ddwy bleidlais, un ar gyfer eu dewis o ymgeisydd etholaethol a phleidlais ranbarthol ar gyfer y blaid wleidyddol a ddewisir ganddynt.⁸⁶ Gellir bwrw'r ddwy bleidlais ar gyfer yr un blaid wleidyddol, neu gellir pleidleisio dros bleidiau gwleidyddol gwahanol ar gyfer etholaeth a rhanbarth yn ôl y dewis. Yng Nghymru, mae papurau pleidleisio ar wahân ar gyfer yr etholaeth a'r rhestr ranbarthol. Nid oes rhaid i bleidleiswyr lenwi'r ddau bapur i'w pleidleisiau fod yn ddilys. Hynny yw, gallai rhywun ddewis pleidleisio dros ymgeisydd etholaethol ond nid dros blaid wleidyddol ar y papur rhanbarthol, neu i'r gwrthwyneb.

Dull o gyfrif

11.04. Mae'r pleidleisiau ar gyfer etholaethau yn cael eu cyfrif yn gyntaf—yr ymgeisydd a gafodd y mwyafrif o bleidleisiau sy'n ennill yr etholaeth. Yna caiff y pleidleisiau rhanbarthol eu cyfrif, a chymhwysir fformiwla etholiadol i ddyrannu'r seddau rhanbarthol i'r pleidiau gwleidyddol. Mae nifer o fformiwlâu etholiadol gwahanol y gellir eu defnyddio at y diben hwn; yng Nghymru, mae *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn pennu fformiwla etholiadol D'Hondt:

$$\frac{\text{Nifer y seddau a enillwyd gan blaid}}{(\text{Nifer y seddau a enillwyd hyd yma}+1)}$$

11.05. Mae pob rhanbarth yng Nghymru yn ethol pedwar Aelod i'r Cynulliad. Felly, mae pedwar cam i'r broses o ddyrannu seddau. Yn ystod pob cam, penderfynir ar enillydd y sedd trwy gymhwysu fformiwla D'Hondt i nifer y pleidleisiau rhanbarthol a enillodd pob plaid a nifer y seddau a enillodd y blaid hyd hynny. Mae'r cyfanswm hwn yn cynnwys nifer y seddau etholaethol a enillodd y blaid yn y rhanbarth ynghyd ag unrhyw seddau rhanbarthol a enillodd yn y camau blaenorol. Tabl 12 ceir enghraifft o etholiad y Cynulliad yn 2016.

⁸⁶ Neu ymgeisydd rhanbarthol annibynnol.

Tabl 12 Dyranïad y seddau yn rhanbarth Gogledd Cymru yn 2016

Plaid	Seddau etholaethol a enillwyd	Pleidleisiau rhanbarthol	Rownd 1	Rownd 2	Rownd 3	Rownd 4
Llafur Cymru	5	57,528	$\frac{57,528}{(5+1)}$ =9,588	$\frac{57,528}{(5+1)}$ =9,588	$\frac{57,528}{(5+1)}$ =9,588	$\frac{57,528}{(5+1)}$ =9,588
Y Ceidwadwyr Cymreig	2	45,468	$\frac{45,468}{(2+1)}$ =15,156	$\frac{45,468}{(2+1)}$ =15,156	$\frac{45,468}{(2+1)}$ =15,156	$\frac{45,468}{(3+1)}$ =11,367
Plaid Cymru	2	47,701	$\frac{47,701}{(2+1)}$ =15,900	$\frac{47,701}{(2+1)}$ =15,900	$\frac{47,701}{(3+1)}$ =11,925	$\frac{47,701}{(3+1)}$ =11,925
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	0	9,345	$\frac{9,345}{(0+1)}$ =9,345	$\frac{9,345}{(0+1)}$ =9,345	$\frac{9,345}{(0+1)}$ =9,345	$\frac{9,345}{(0+1)}$ =9,345
UKIP	0	25,518	$\frac{25,518}{(0+1)}$ =25,518	$\frac{21,518}{(1+1)}$ =12,759	$\frac{21,518}{(1+1)}$ =12,759	$\frac{21,518}{(1+1)}$ =12,759

Nodiadau: mae celloedd lliw yn dangos y blaid a enillodd y sedd ym mhob rownd gyfrif. Mae tabl yn dangos y pleidleisiau a enillwyd gan bleidiau a gynrychiolir yn y Cynulliad yn unig.

11.06. Yn wahanol i rai gwledydd eraill sy'n defnyddio MMP, er enghraifft Seland Newydd a'r Almaen, nid yw'r system a ddefnyddir yng Nghymru yn cynnwys unrhyw drothwyon etholiadol ffurfiol, er enghraifft lleiafswm o seddau etholaethol neu'r gyfran ofynnol o'r bleidlais y mae'n rhaid i blaid ei chael i fod yn gymwys i ennill sedd ranbarthol.

Dull o lenwi seddau gwag

11.07. Cynhelir etholiadau'r Cynulliad bob pum mlynedd. Pe bai unrhyw seddau yn dod yn wag yn achlysurol rhwng etholiadau—er enghraifft, o ganlyniad i ymddiswyddiad neu farwolaeth Aelod—mae'r dull o lenwi'r seddau yn dibynnu ar y ffordd y cafodd yr Aelod sy'n ymadael ei ethol yn wreiddiol:

- **Caiff seddau gwag etholaethol** eu llenwi drwy gynnal is-etholiad. Rhaid i ddyddiad yr is-etholiad, a bennir gan y Llywydd, fod o fewn tri mis i'r adeg y daeth y sedd yn wag oni bai bod y sedd yn dod yn wag o fewn chwe mis i etholiad nesaf y Cynulliad. Mewn amgylchiadau o'r fath, mae'r sedd yn aros yn wag tan etholiad y Cynulliad.⁸⁷
- **Caiff seddau gwag rhanbarthol** eu llenwi gan y person cymwys nesaf ar y rhestr o ymgeiswyr a gynigiwyd gan y blaid wleidyddol berthnasol ar gyfer y rhanbarth honno yn etholiad diwethaf y Cynulliad. Mae unigolion yn gymwys os ydynt yn barod i wasanaethu fel Aelod Cynulliad, yn dal i fod yn aelod o'r blaid wleidyddol berthnasol, ac os yw'r blaid wleidyddol berthnasol yn cadarnhau eu bod yn gymwys. Os nad oes unigolyn cymwys—er enghraifft, os oedd yr Aelod sy'n ymadael yn sefyll yn annibynnol neu os yw'r holl ymgeiswyr ar restr y blaid naill ai wedi cael eu hethol neu os nad ydynt fel arall yn gymwys i lenwi'r swydd wag—mae'r sedd yn parhau i fod yn wag tan etholiad nesaf y Cynulliad.⁸⁸

⁸⁷ Adran 10 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

⁸⁸ Adran 11 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

Canlyniadau etholiad ers 1999

11.08. Mae Tabl 13 yn dangos canlyniadau etholiadau'r Cynulliad yng Nghymru ers 1999, a chyfranoldeb y canlyniad fel y'i cyfrifwyd yn ôl Mynegai Gallagher o anghyfranoldeb (ffordd o fesur cynrychiolaeth gyfrannol a dderbynnir yn rhyngwladol).⁸⁹

Tabl 13 Canlyniadau etholiadau'r Cynulliad rhwng 1999 a 2016

		Llafur Cymru	Y Ceidwadwyr Cymreig	Plaid Cymru	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	UKIP	Arall	Ffigur Mynegai Gallagher
1999	Cyfran o'r bleidlais	37%	30%	16%	13%	Gweler nodyn	5%	8.6
	Seddau etholaethol	27	9	1	3	0	0	
	Seddau rhanbarthol	1	8	8	3	0	0	
	Cyfanswm y seddau	28	17	9	6	0	0	
2003	Cyfran o'r bleidlais	38%	20%	20%	13%	Gweler nodyn	8%	10.3
	Seddau etholaethol	30	5	1	3	0	1	
	Seddau rhanbarthol	0	7	10	3	0	0	
	Cyfanswm y seddau	30	12	11	6	0	1	
2007	Cyfran o'r bleidlais	31%	22%	22%	14%	Gweler nodyn	11%	11.1
	Seddau etholaethol	24	5	7	3	0	1	
	Seddau rhanbarthol	2	7	8	3	0	0	
	Cyfanswm y seddau	26	12	15	6	0	1	
2011	Cyfran o'r bleidlais	40%	24%	19%	9%	Gweler nodyn	9%	10.4
	Seddau etholaethol	28	6	5	1	0	0	
	Seddau rhanbarthol	2	8	6	4	0	0	
	Cyfanswm y seddau	30	14	11	5	0	0	
2016	Cyfran o'r bleidlais	34%	21%	21%	7%	13%	4%	13.0
	Seddau etholaethol	27	6	6	1	0	0	
	Seddau rhanbarthol	2	5	6	0	7	0	
	Cyfanswm y seddau	29	11	12	1	7	0	

Nodiadau: daeth y canlyniadau o Wasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2007 i 2016) a Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin (1999 i 2003). Lle mae'r pleidiau wedi ennill seddau yn y Cynulliad, dangosir y gyfran o'r bleidlais fesul plaid. Lle na chafodd y pleidiau seddau, mae eu cyfran o'r bleidlais wedi'i chynnwys o dan 'arall'. Nid oedd gan UKIP ymgeiswyr yn etholiad y Cynulliad ym 1999. Cyfrifwyd ffigurau Mynegai Gallagher gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd.

⁸⁹ Mae Mynegai Gallagher yn mesur pa mor anghyfrannol yw canlyniad etholiad; hynny yw, y gwahaniaeth rhwng canran y pleidleisiau a gafwyd a chanran y seddau a gafodd plaid yn y ddeddfwrfa sy'n deillio o'r etholiad. Po isaf yw ffigur Gallagher, y mwyaf cyfrannol yw'r canlyniad.

Diwygio etholiadol yng Nghymru ers 1999

11.09. Yn Ffigur 8 mae amlinelliad o'r cerrig milltir allweddol yn natblygiad a diwygiad y trefniadau etholiadol yng Nghymru ers 1999.

Ffigur 8 Diwygio etholiadol yn Nghynulliad Cenedlaethol Cymru ers 1999

- 1999

Etholwyd y Cynulliad ar sail 40 etholaeth a oedd yn gysylltiedig ag etholaethau seneddol San Steffan a phum rhanbarth yn seiliedig ar etholaethau Senedd Ewrop a ddefnyddiwyd rhwng 1979 a 1999.⁹⁰
- 2004

Argymhellodd Comisiwn Richard gynnydd ym maint y Cynulliad, a thynnodd sylw at yr angen i sicrhau bod unrhyw gynnydd yn cynnwys diwygio etholiadol.
- 2006

Cyflwynodd *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* waharddiad ar ymgeisyddiaeth ddeuol—unigolion sy'n sefyll fel ymgeiswyr etholaethol ac fel ymgeiswyr ar y rhestr ranbarthol berthnasol.
- 2011

Torrwyd y cysylltiad awtomatig rhwng etholaethau seneddol San Steffan ac etholaethau'r Cynulliad gan *Ddeddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2011*.
- 2012

Cyhoeddodd Llywodraeth y DU *Bapur Gwyrdd ar drefniadau etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru i'r dyfodol*.⁹¹ Roedd y penderfyniad i beidio â mynd ar drywydd y cynigion yn golygu bod ffiniau etholaethol y Cynulliad yn caregu yn unol â'r rhai y darperir ar eu cyfer yng *Ngorchymyn Etholaethau Seneddol a Rhanbarthau Etholiadol y Cynulliad (Cymru) 2006* fel y'i diwygiwyd gan *Orchymyn Etholaethau Seneddol a Rhanbarthau Etholiadol y Cynulliad (Cymru) (Diwygio) 2008*.
- 2014

Deddf Cymru 2014 yn gwrthdroi'r gwaharddiad ar ymgeisyddiaeth ddeuol.
- 2017

Deddf Cymru 2017 yn rhoi cymhwysedd datganoledig i'r Cynulliad dros y trefniadau etholiadol yng Nghymru.

⁹⁰ O 1999 ymlaen, etholwyd Aelodau o Senedd Ewrop ar sail Cymru gyfan.

⁹¹ Swyddfa Cymru, *Papur gwyrdd ar drefniadau etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru i'r dyfodol*, 2012

11.10. O'r Prif Ddiwrnod Penodedig, sydd i'w bennu mewn rheoliadau gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru—y disgwylir iddo fod ar 1 Ebrill 2018—bydd gan y Cynulliad gymhwysedd dros etholiadau yng Nghymru gan gynnwys etholiadau'r Cynulliad ac etholiadau llywodraeth leol. Bwriad y Llywydd a Chomisiwn Cynulliad wrth ofyn inni adolygu maint y Cynulliad a'i drefniadau etholiadol oedd arfer pwerau o'r fath yng nghyd-destun etholiadau'r Cynulliad.

11.11. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn archwilio sut y gellid arfer y meysydd cymhwysedd newydd hyn mewn perthynas â llywodraeth leol yng Nghymru. Mae ei hymgyngoriad ar ddiwygio etholiadau llywodraeth leol yn cynnwys cynigion nid yn unig ar gyfer trefniadau ymarferol sy'n gysylltiedig â chofrestru etholiadol, a gweinyddu a chynnal etholiadau, ond hefyd ar gyfer ymestyn yr etholfraint i gynnwys pobl ifanc 16 ac 17 oed, ac ar gyfer awdurdodau lleol yng Nghymru i allu penderfynu mabwysiadu'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy ar gyfer eu hetholiadau.⁹²

11.12. Rydym yn gwybod am gynigion Llywodraeth Cymru, ac yn ddiolchgar i Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol a'i swyddogion am y ffordd adeiladol a chadarnhaol y maent wedi ymgysylltu â'n gwaith. Ein tasg yw gwneud argymhellion ar gyfer system etholiadol briodol i'w defnyddio i ethol y Cynulliad o 2021 ymlaen. Yn unol â hynny, rydym wedi datblygu ein hegwyddorion ac wedi ymgymryd â'n gwaith gan roi sylw i argymell systemau etholiadol sy'n briodol i'r Cynulliad fel deddfwrfa genedlaethol Cymru. Serch hynny, mae gorgyffwrdd clir rhwng ein gwaith ni a gwaith Ysgrifennydd y Cabinet.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 8. Dylai Llywodraeth Cymru, wrth ddatblygu ei chynigion ar gyfer diwygio etholiadol ym maes llywodraeth leol, ystyried ein hargymhellion a'n hadroddiad, yn enwedig o ran dyluniad a gweithrediad y system etholiadol Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy.

⁹² Llywodraeth Cymru, *Diwygio etholiadol ym maes llywodraeth leol yng Nghymru*, Gorffennaf 2017

12. AMRYWIAETH O RAN CYNRYCHIOLAETH

Ymyriadau deddfwriaethol i annog amrywiaeth

Y cefndir

12.01. Mae amrywiaeth o ran cynrychiolaeth yn un o'n hegwyddorion. Mae hefyd wedi bod yn un o nodweddion y Cynulliad ers ei sefydlu, yn enwedig o ran cydbwysedd rhwng y rhywiau. Mae gwahanol ffyrdd o annog a chefnogi amrywiaeth o ran cynrychiolaeth, er enghraifft:

- Mae nodweddion rhai systemau etholiadol, yn ôl eu natur, yn cefnogi neu'n hybu amrywiaeth, er enghraifft, ardaloedd mwy o faint neu ragor o gyfranoldeb;
- Gall ymyriadau neu nodweddion cadarnhaol gael eu hintegreiddio'n rhagweithiol i systemau etholiadol gyda'r bwriad o annog amrywiaeth;
- Gall pleidiau gwleidyddol roi mesurau neu ymyriadau cyflenwol ar waith wrth iddynt ddethol eu hymgeiswyr.

12.02. Yng Nghymru, mae'r pleidiau wedi bod yn arbennig o weithgar wrth geisio sicrhau cydbwysedd rhwng y rhywiau ymysg eu hymgeiswyr, yn ogystal ag amrywiaeth yn ei ystyr ehangach, er enghraifft o ran ethnigrwydd neu anabledd. Gallai mesurau o'r fath, y byddem yn dymuno iddynt barhau, fod ar ffurf hyfforddiant, mentora neu gymorth ariannol i ymgeiswyr (neu ddarpar ymgeiswyr).

12.03. Yn ystod ein gwaith, rydym felly wedi canolbwyntio ar sut y gallai'n cynigion ar gyfer systemau etholiadol, yn ôl eu natur neu drwy ymyriadau rhagweithiol, gefnogi ac annog Cynulliad amrywiol sy'n adlewyrchu'r bobl a'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu.

Gwybodaeth am ymgeiswyr

12.04. Un o'r heriau sy'n rhan annatod o fesurau gweithredol i gefnogi amrywiaeth yw'r anhawster wrth adnabod a chategoreiddio'r rheini sy'n ymgorffori nodweddion gwarchoddedig gwahanol. Byddai adran 106 o *Ddeddf Cydraddoldeb 2010*, pe byddai'n cael ei chychwyn, yn gwella'r wybodaeth sydd ar gael am amrywiaeth ymgeiswyr. Mae Llywodraeth y DU wedi gwrthod y galwadau am gychwyn adran 106, yn fwyaf diweddar mewn ymateb i adroddiad Pwyllgor Menywod a Chydraddoldeb Tŷ'r Cyffredin, lle dywedodd:



The proposal for publication of parliamentary candidate diversity data originated in the Speaker's Conference on Parliamentary Representation. The Conference report recommended that political parties report on their candidate selections every six months, covering up to thirteen different fields. Both the Labour and Coalition governments expressed concerns about the potential regulatory burden which this would impose, particularly on smaller parties, and have worked with the political parties to encourage voluntary collection of diversity data on candidates.

[...]

The Government proposes to continue the process of engaging with the parties to ensure greater transparency on selected parliamentary candidates ahead of the next General Election, rather than imposing legislative requirements through section 106 of the *Equality Act*.⁹³

12.05. Rydym yn cydnabod pryderon Llywodraeth y DU am y beichiau rheoleiddiol ar bleidiau gwleidyddol, ond credwn nad yw casglu a chyhoeddi data am amrywiaeth ymgeiswyr yn wirfoddol yn ddigon. Yn ystod ein gwaith, aethom ati i geisio cael data am yr ymgeiswyr yn etholiad y Cynulliad i'n helpu i ymchwilio i systemau etholiadol; nid yw gwybodaeth o'r fath ar gael yn rhwydd. Mae diffyg gwybodaeth o'r fath yn rhwystr i bleidiau ac i ymgyrchwyr sy'n ceisio annog a sicrhau bod amrywiaeth o ymgeiswyr a chynrychiolwyr yn cael eu dewis a'u hethol.

12.06. Yr Ysgrifennydd Gwladol sydd â'r pŵer i gychwyn adran 106. Credwn y dylid gofyn i'r Ysgrifennydd Gwladol gychwyn y ddarpariaeth mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad, neu drosglwyddo'r pŵer i wneud hynny i Weinidogion Cymru. Fel arall, dylai'r Cynulliad, fel rhan o ddeddfwriaeth i ddiwygio'r system etholiadol, gyflwyno darpariaeth mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad a fyddai'n sicrhau bod gwybodaeth ar gael ynghylch amrywiaeth.

⁹³ Llywodraeth y DU, *Ymateb y Llywodraeth i adroddiad y Pwyllgor Menywod a Chydraddoldebau ar Fenywod yn Nhŷ'r Cyffredin*, Medi 2017

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 9. Dylai'r Cynulliad ofyn i'r Ysgrifennydd Gwladol gychwyn adran 106 o *Deddf Cydraddoldeb 2010* mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad, neu drosglwyddo'r pŵer i wneud hynny i Weinidogion Cymru. Fel arall, dylai deddfwriaeth i ddiwygio trefniadau etholiadol y Cynulliad gynnwys darpariaeth a fyddai'n sicrhau bod gwybodaeth ar gael ynghylch amrywiaeth.

Cynrychiolaeth a chwotâu rhywedd

12.07. Credwn yn gryf y byddai dethol ac ethol Cynulliad mwy amrywiol ar draws yr ystod lawn o nodweddion gwarchodedig⁹⁴ yn gwella gweithrediad y Cynulliad a'r ffordd y mae'n gweithio dros bobl Cymru ac yn eu cynrychioli. Fodd bynnag, yn ogystal â'r heriau a amlinellir uchod mewn perthynas ag adnabod a chategoreiddio pobl sy'n ymgorffori rhai o'r nodweddion, credwn fod gwahaniaeth rhwng y nodweddion rhywedd a rhai o'r nodweddion gwarchodedig eraill. Er enghraifft, gallai grŵp ethnig penodol gael ei wthio i'r cyrion ar y sail mai lleiafrif bach iawn ydyw o'r boblogaeth yn yr etholaeth neu yng Nghymru. Er hynny, mae'n bwysig cynrychioli'r bobl hynny, a dylid mynd i'r afael â rhwystrau i'w dethol a'u hethol, er enghraifft trwy brosesau'r pleidiau ar gyfer dewis ymgeiswyr. Serch hynny, menywod yw 52 y cant o oedolion, ac felly, maent yn fwyafrif heb gynrychiolaeth ddigonol.

12.08. Rydym yn cydnabod rhyngberthnasedd hunaniaeth unigolion—mae hunaniaeth pobl yn aml-ddimensiwn, ac weithiau mae'n anodd ystyried y gwahanol nodweddion y maent yn eu hymgorffori ar eu pennau eu hunain. Fodd bynnag, am y rhesymau a amlinellir uchod, rydym wedi canolbwyntio'n bennaf ar ffyrdd o gefnogi ac annog cynrychiolaeth gytbwys ar sail rhywedd.⁹⁵

12.09. Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru enw da yn rhyngwladol sydd wedi'i hen sefydlu am hybu cydraddoldeb rhywiol. Fodd bynnag, fel dengys Tabl 14, bu gostyngiad yn lefel cynrychiolaeth menywod ers 2011. Yn 2003 roedd y gynrychiolaeth yn y Cynulliad yn gyfartal, ond erbyn hyn mae menywod yn

⁹⁴ Mae adran 4 o *Ddeddf Cydraddoldeb 2010* yn darparu ar gyfer y nodweddion gwarchodedig a ganlyn: Oedran; anabled; ailbennu rhywedd; priodas a phartneriaeth sifil; beichiogrwydd a mamolaeth; hil; crefydd a chred; rhyw a chyfeiriadedd rhywiol.

⁹⁵ At ddiben ein gwaith ar gynrychiolaeth menywod a dynion, rydym yn cynnwys dynion a menywod trawsrywiol ar sail y rhywedd y maent yn uniaethu ag ef. Rydym yn cydnabod bod y gydnabyddiaeth gynyddol a roddir i hunaniaethau rhywedd nad ydynt yn ddeuaidd yn heriau ychwanegol o ran gweithredu mesurau mewn perthynas â rhywedd.

cynrychioli 42 y cant o'r Aelodau. Er bod y Cynulliad yn dal i fod mewn sefyllfa gymharol dda o ran cynrychiolaeth menywod—y cyfartaledd rhyngwladol yw 23 y cant—mae diwygio'r system etholiadol yn gyfle i ddiogelu a gwarchod llwyddiannau'r Cynulliad, a llwyddiannau'r pleidiau gwleidyddol yng Nghymru, mewn perthynas â'r gynrychiolaeth o ran rhywedd.

Tabl 14 Y gynrychiolaeth yn y Cynulliad yn ôl rhywedd ers 1999⁹⁶

	Aelodau'r Cynulliad sy'n fenywod		Aelodau'r Cynulliad sy'n ddynion	
1999–2003	24	40%	36	60%
2003–2005	30	50%	30	50%
2006–2007 (ar ôl is-etholiad)	31	52%	29	48%
2007–2011	28	47%	32	53%
2011–2016	25	42%	35	58%
2016–2021	25	42%	35	58%

12.10. Mae tystiolaeth ryngwladol bod mwy a mwy o ddefnydd yn cael ei wneud o gwotâu rhywedd yn seneddau'r byd, a bod dros hanner cenhedloedd y byd yn defnyddio rhyw fath o gwota etholiadol.⁹⁷ Canfu ymchwil gan Norris a Krook yn 2011 fel a ganlyn:

“Among the twenty OSCE countries registering the sharpest growth in the proportion of women in parliament during the last decade...half had introduced legal quotas. By contrast, among the twenty OSCE countries lagging behind in growth...none had implemented legal quotas.⁹⁸

12.11. Mae cefnogaeth ryngwladol ar gyfer cwotâu rhywedd. Mae amryw sefydliadau rhyngwladol, gan gynnwys Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Ddileu Gwahaniaethu (CEDAW), Platform for Action Beijing, yr UE a Chyngor Ewrop o blaid eu defnyddio. Y safon ryngwladol ar gyfer seneddau 'da' yn ôl yr Undeb Rhyng-Seneddol yw deddfwrfa sydd â'r nodweddion a ganlyn:

⁹⁶ Addaswyd o'r Gymdeithas Diwygio Etholiadol, *Menywod yn y Cynulliad Cenedlaethol*, Ebrill 2016

⁹⁷ Dalerup, D. for the Quota Project, *About Quotas*, 2009

⁹⁸ Norris, P. a Krook, M. ar gyfer OSCE, *Gender equality in elected office: a six-step action plan*, 2011



...truly representative, transparent, accessible, accountable and effective in its many functions.⁹⁹

12.12. Defnyddir gwahanol fathau o gwotâu rhywedd mewn gwahanol wledydd, yn dibynnu ar y system etholiadol a'r amgylchiadau lleol, er enghraifft:

- **Cwotâu ar gyfer ymgeiswyr** sy'n cyflwyno 'llinell waelod' o ran cyfran yr ymgeiswyr a gyflwynir gan bleidiau yn yr etholiad sy'n ddyinion ac sy'n fenywod. Gallai'r rhain gael eu cymhwyso ar ffurf gefeillio etholaethau ar gyfer seddau'r Cyntaf i'r Felin. Gallent hefyd gael eu cymhwyso i systemau aml-aelod megis Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy neu Restr Hyblyg ar lefel yr etholaeth neu ar lefel genedlaethol. Mae Iwerddon wedi cyflwyno cwota o'r math yma yn ddiweddar, i'w gwneud yn ofynnol fod o leiaf 30 y cant o'r ymgeiswyr y mae pob plaid yn eu cyflwyno ar gyfer yr etholiad yn fenywod (yn cynyddu i 40 y cant ar ôl saith mlynedd). Cynyddodd canran yr ymgeiswyr a oedd yn fenywod 90 y cant yn etholiad 2016 o gymharu ag etholiad 2011, gyda chynnydd cyfatebol o 40 y cant yn nifer y menywod a etholwyd—35 yn 2016 o gymharu â 25 yn 2011.¹⁰⁰ Mae pleidiau yn Sgandinafia, Sbaen ac Awstria wedi cyflwyno cwotâu cyffelyb o'u gwirfodd, yn amrywio o 33 y cant hyd at 50 y cant.
- **Y gofynion ar gyfer rhoi ymgeiswyr yn eu trefn** o ran unrhyw elfen restr yn y system. Mae cwotâu gwirfoddol o'r fath wedi cael eu defnyddio gan bleidiau yng Nghymru yn etholiadau'r Cynulliad, er enghraifft 'am-yn-eilio' ar y rhestrau rhanbarthol.¹⁰¹
- **'Seddau wedi'u cadw'** ar gyfer ethol ymgeiswyr benywaidd yn unig. Defnyddir y math hwn o gwota yn aml yn Ne Asia, y rhanbarth Arabaidd a'r Affrig islaw'r Sahara.

12.13. Mae cwotâu rhywedd wedi cael eu defnyddio'n wirfoddol gan bleidiau yng Nghymru ers 1999, a gwnaethant gyfraniad sylweddol at sicrhau cydraddoldeb rhwng y rhywiau yn 2003. Yn y cyfnod cyn yr etholiadau cyntaf ym 1999, defnyddiodd y Blaid Lafur yng Nghymru fath o gwota a elwir yn efeillio—hynny yw, dwy etholaeth yn cael eu cysylltu â'i gilydd yn anffurfiol, gyda'r naill yn

⁹⁹ IPU, *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*, 2006 [pwyslais gwreiddiol]

¹⁰⁰ Brennan, M. a Buckley, F. 'The Irish legislative gender quota: the first election', *Administration*, cyfrol 65(2), Mai 2017

¹⁰¹ Mae 'am-yn-eilio' yn golygu rhestru ymgeiswyr am yn ail yn ôl eu rhyw; hynny yw os yw'r ymgeisydd cyntaf yn fenyw, rhaid i'r ail fod yn ddyn, y trydydd yn fenyw, ac yn y blaen.

dewis ymgeisydd gwrywaidd a'r llall yn dewis ymgeisydd benywaidd.

Mabwysiadodd Plaid Cymru 'dempled rhywedd' ar gyfer y rhanbarthau lle'r oedd yn disgwyl ennill seddau, gan ddefnyddio 'am-yn-eilio' i osod menywod yn gyntaf ac yn drydydd ar restr y blaid. Ar gyfer etholiad 2003, defnyddiodd y Blaid Lafur Restrau Byr Menywod yn Unig mewn chwe sedd etholaethol,¹⁰² a gosododd Plaid Cymru fenywod o fewn y ddau safle cyntaf ar bob un o'i rhestrau rhanbarthol. Cyn etholiad Cynulliad 2016, diweddarodd Plaid Cymru ei Rheolau Sefydlog i ddarparu pe byddai ymgeisydd gwrywaidd yn cael ei ddewis ar frig y rhestr, y byddai ymgeisydd benywaidd yn cael yr ail safle, a phe byddai ymgeisydd benywaidd ar frig y rhestr, y gellid dewis ymgeisydd gwrywaidd neu fenywaidd ar gyfer yr ail safle.

Tabl 15 Cynrychiolaeth y pleidiau yn y Cynulliad yn ôl rhywedd ers 1999

		Aelodau'r Cynulliad sy'n fenywod		Aelodau'r Cynulliad sy'n ddynion		Cyfanswm
		Nifer	%	Nifer	%	
1999	Llafur Cymru	16	57%	12	43%	28
	Y Ceidwadwyr Cymreig	0	0%	9	100%	9
	Plaid Cymru	6	35%	11	65%	17
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	3	50%	3	50%	6
2003	Llafur Cymru	19	63%	11	37%	30
	Y Ceidwadwyr Cymreig	2	18%	9	82%	11
	Plaid Cymru	6	50%	6	50%	12
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	3	50%	3	50%	6
	Annibynnol	0	0%	1	100%	1
2007	Llafur Cymru	16	62%	10	38%	26
	Y Ceidwadwyr Cymreig	1	8%	11	92%	12
	Plaid Cymru	7	47%	8	53%	15
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	3	50%	3	50%	6
	Annibynnol	1	100%	0	0%	1
2011	Llafur Cymru	15	50%	15	50%	30
	Y Ceidwadwyr Cymreig	4	29%	10	71%	14
	Plaid Cymru	4	36%	7	64%	11
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	2	40%	3	60%	5
2016	Llafur Cymru	15	52%	14	48%	29
	Y Ceidwadwyr Cymreig	3	27%	8	73%	11
	Plaid Cymru	4	33%	8	67%	12
	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	1	100%	0	0%	1
	UKIP	2	29%	5	71%	7

Nodiadau: cynrychiolaeth y pleidiau yn ôl rhywedd yn yr etholiad perthnasol. Nid yw'n ystyried newidiadau dilynol yn aelodaeth grwpiau, is-etholiadau na llenwi swyddi gwag rhanbarthol. Yn 2011, byddai sedd Canol De Cymru a enillwyd gan Democratiaid Rhyddfrydol Cymru wedi cael ei

¹⁰² Arweiniodd y Rhestrau Byr Menywod yn Unig at anghydfod yn un o'r chwe etholaeth, sef Blaenau Gwent. Yn sgil hynny safodd cyn Aelod Llafur yn yr etholaeth fel ymgeisydd annibynnol gan drechu'r ymgeisydd Llafur. Fodd bynnag, roedd hyn yn ddigwyddiad anarferol iawn.

chymryd gan ddyn, ond cafodd ei anghymhwyso rhag bod yn aelod o'r Cynulliad. Yr ail ymgeisydd ar y rhestr ranbarthol oedd menyw, a gymerodd y sedd ac felly adlewyrchir hynny yn y tabl.

12.14. Mae diwygio system etholiadol y Cynulliad yn gyfle i ymgorffori cydraddoldeb i fywyd gwleidyddol Cymru a'i sefydliadau cenedlaethol yn y dyfodol. Mae'r dirywiad yng nghynrychiolaeth menywod yn awgrymu bod enw da'r Cynulliad am gydraddoldeb rhywiol yn fregus. Wrth ysgrifennu cyn etholiad y Cynulliad yn 2016, dywedodd McAllister fel a ganlyn:

“ Yn y ddau etholiad diweddar i Gynulliad Cymru, mae nifer yr ACau sy'n fenywod wedi gostwng wrth i ddynion gymryd lle menywod a gafodd eu hethol am y tro cyntaf ym 1999 wedi iddynt ymddeol. Bu i weithred gadarnhaol gynnar gan Lafur a Phlaid Cymru greu 'mantais y deiliad': roedd gan fenywod a gafodd eu hethol yn gyntaf ym 1999 neu yn 2003 well cyfle o gael eu hail-ddewis a'u hail-ethol mewn etholiadau diweddarach, gan felly gynyddu'r nifer o fenywod yn y Cynulliad. Ond wrth i Lafur a Phlaid Cymru dynnu mesurau cadarnhaol fel gefeillio etholaethau a llefydd wedi'u neilltuo ar frig y rhestrau rhanbarthol yn ôl, dechreuodd dynion ddisodli menywod. Hefyd, yn ystod etholiad 2011, bu i rai menywod a etholwyd am y tro cyntaf ym 1999 ac yn 2003 ymddeol ac yn aml dynion a gymerodd eu lle. Mae hyn yn creu mantais newydd i'r deiliad sy'n gweithredu o blaid dynion ac yn herio ymdrechion pellach i gael cydraddoldeb rhyweddol.¹⁰³

12.15. Yn Tabl 16 dangosir yr anghydbwysedd rhwng y rhywiau yn achos yr ymgeiswyr a safodd etholiad y Cynulliad yn 2016. O'r 524 ymgeisydd a safodd yr etholiad, dim ond 34 y cant oedd yn fenywod.

¹⁰³ McAllister, L. yn Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru, *Menywod yn y Cynulliad Cenedlaethol*, 2016

Tabl 16 Cydbwysedd y rhywiau yn etholiad y Cynulliad yn 2016

		Etholaeth		Rhanbarth		Cyfanswm	
		Nifer	%	Nifer	%	Nifer	%
Yn gyffredinol	Menywod	78	31%	98	36%	176	34%
	Dynion	170	69%	178	64%	348	66%
	Cyfanswm	248		276		524	
Llafur Cymru	Menywod	17	43%	11	50%	28	45%
	Dynion	23	58%	11	50%	34	55%
	Cyfanswm	40		22		62	
Y Ceidwadwyr Cymreig	Menywod	9	23%	8	29%	17	25%
	Dynion	31	78%	20	71%	51	75%
	Cyfanswm	40		28		68	
Plaid Cymru	Menywod	10	25%	16	43%	26	34%
	Dynion	30	75%	21	57%	51	66%
	Cyfanswm	40		37		77	
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Menywod	13	33%	16	46%	29	39%
	Dynion	27	68%	19	54%	46	61%
	Cyfanswm	40		35		75	
UKIP	Menywod	9	24%	6	30%	15	26%
	Dynion	29	76%	14	70%	43	74%
	Cyfanswm	38		20		58	

Nodiadau: addaswyd o ddata a ddarparwyd gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd. Dadansoddiad fesul plaid yn achos y pleidiau a gynrychiolir yn y Cynulliad. Mae'r cyfanswm o 524 ymgeisydd hefyd yn cynnwys ymgeiswyr annibynnol, ac ymgeiswyr sy'n sefyll dros un ar ddeg o bleidiau eraill.

12.16. Er mwyn ceisio sicrhau bod y system etholiadol ddiwygiedig yn diogelu llwyddiannau'r pleidiau o ran y gynrychiolaeth rhwng y rhywiau yng Nghymru, argymhellwn fod cwotâu rhywedd yn cael eu cynnwys yn system etholiadol y Cynulliad. Dylai cwotâu o'r fath:

- Fod yn rhagnodol yn hytrach na chaniataol, hynny yw, dylent ei gwneud yn ofynnol bod cydbwysedd y gynrychiolaeth o ran rhywedd yn cael ei chynyddu yn hytrach na dim ond cyflwyno mesurau galluogi;
- Cyn belled â phosibl, gynnwys targedau gyda chosbau ar y lefel ddethol a chymhellion ar y lefel ethol, hynny yw, os bydd plaid yn

methu â thrin dynion a menywod yn gyfartal drwy ddewis ymgeiswyr yn unol â'r cwota (pa un ai o ran y gyfran o ymgeiswyr gwrywaidd a benywaidd neu restrau am yn ail, er enghraifft) byddai'n cael ei chosbi, ond byddai plaid sy'n llwyddo i sicrhau cydbwysedd rhywiol o ran nifer y menywod a'r dynion a gafodd eu hethol yn cael cymhellion.

12.17. Gellir pennu cwo tâu o'r fath ar wahanol lefelau, gan gael effeithiau gwahanol, yn dibynnu ar y ffordd y maent wedi'u dylunio a'r system etholiadol y maent yn rhan ohoni. Yn y pen draw, gall llwyddiant cwota ddibynnu ar y ffordd y mae'r pleidiau yn ymateb iddo, hynny yw y graddau y mae'r pleidiau yn rhydd i wneud dewisiadau ynglŷn â ble a faint o ymgeiswyr i'w cyflwyno, ac a yw'r pleidiau (neu garfannau oddi mewn iddynt) yn ceisio tanseilio'r cwota.

12.18. Ym mhennod 13, mae manylion y cwo tâu yr ydym yn argymhell eu bod yn cael eu cynnwys yn y systemau etholiadol a gynigir gennym. Wrth ddatblygu ein cynigion, rydym wedi ystyried y lefel o gymhwysedd deddfwriaethol a gafodd y Cynulliad yn *Neddf Cymru 2017*, yn ogystal â'r graddau y gellid disgwyl i wahanol drefniadau cwota fod yn effeithiol wrth gefnogi ac annog senedd i Gymru sy'n gytbwys o ran rhywedd.

12.19. Pan fydd y model o ddatganoli sy'n seiliedig ar gadw pwerau, a sefydlwyd gan *Ddeddf Cymru 2017*, yn cychwyn bydd gan y Cynulliad gymhwysedd cyffredinol mewn perthynas â'i etholiadau ei hun. Rydym yn sylweddoli y bydd y cymhwysedd cyffredinol hwn yn amodol ar gymhwyso materion perthnasol a gedwir yn ôl megis ariannu pleidiau gwleidyddol, a chyfle cyfartal (ac eithriadau i'r materion hynny). Fodd bynnag, yn ein barn ni, byddai'n anghyson pe bai materion cadw o'r fath yn golygu na fyddai gan y Cynulliad gymhwysedd i benderfynu ar ei drefniadau etholiadol ei hun, gan gynnwys cwo tâu rhywedd.

12.20. Byddai angen i drefniadau o'r fath gynnwys dulliau o orfodi'r cwo tâu. Gellid cyflawni hyn, er enghraifft, trwy fod y Swyddogion Canlyniadau lleol yn pennu bod rhestrau o ymgeiswyr yn annilys os nad oeddent yn bodloni meini prawf penodol (er enghraifft, yr angen i'r rhestrau ymgeiswyr gynnwys enwau dynion a menywod am yn ail, neu i fod yn gytbwys ar sail rhywedd). Rydym hefyd wedi ystyried a ellid cyflwyno cymhellion i annog y pleidiau i gydymffurfio â chwota rhywedd. Gallai dulliau o'r fath gynnwys darpariaeth bod y Bwrdd Taliadau yn rhoi taliadau ychwanegol i blaid wleidyddol i gefnogi grwpiau'r blaid yn eu gwaith Cynulliad os oedd y blaid wedi llunio rhestrau o ymgeiswyr a oedd yn gytbwys o ran y rhywiau. Mae dulliau tebyg ar waith yn:

- **Croatia:** Lle mae pleidiau gwleidyddol yn cael 10 y cant yn ychwanegol o'r swm a bennir i bob Aelod Seneddol unigol am bob Aelod Seneddol sy'n cynrychioli rhywedd a dangynrychiolir;
- **Bosnia a Herzegovina:** Lle mae 10 y cant o'r arian a roddir i bleidiau gwleidyddol yn cael ei roi i bleidiau ar raddfa sy'n gymesur â nifer y seddau sy'n cael eu dal gan Aelodau Seneddol o'r rhywedd sydd â chynrychiolaeth isel yn y ddeddfwrfa.¹⁰⁴

12.21. Yn yr un modd, pe bai'r Cynulliad yn dymuno cymell cydbwysedd ymhlith ymgeiswyr y pleidiau drwy'r drefn o dalu ernesau etholiadol—er enghraifft, dwy ernes am bris un am ddau ymgeisydd o wahanol rywiau—byddai hyn yn ddigon cymesur i ni yng nghyd-destun sicrhau bod y cydbwysedd rhwng y rhywiau yn y Cynulliad yn adlewyrchu'r cydbwysedd rhwng y rhywiau yn y cymunedau y mae'n eu gwasanaethu.

12.22. Bwriad ein cynigion ar gyfer cwotâu rhywedd yw sicrhau bod y Cynulliad yn cynrychioli pobl Cymru gymaint ag y bo modd. Mae amrywiaeth o ran cynrychiolaeth yn un o'r egwyddorion a ddefnyddiwyd gennym i bwysu a mesur y gwahanol systemau etholiadol, ac mae'n ffactor sy'n cyfrannu at y rheswm dros wrthod rhai systemau (gweler pennod 13). Yn yr un modd, wrth ystyried ffiniau etholiadol (gweler pennod 14), rydym yn adlewyrchu'r consensws cyffredinol mewn gweithiau academiaidd fod angen i faint ardaloedd fod yn dri fan lleiaf i gefnogi amrywiaeth o ran cynrychiolaeth. Credwn fod modd i'r Cynulliad ddeddfu mewn ffordd sy'n annog cynrychiolaeth gytbwys o ran y rhywiau, er ein bod yn cydnabod bod cyfyngiadau sylweddol ar ei gymhwysedd yn hynny o beth. Er ein bod yn cydnabod nad mater i ni yw datrys cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, rydym yn annog y Cynulliad i archwilio'i awdurdod i'r eithaf er mwyn dod o hyd i ffyrdd arloesol o annog cynrychiolaeth gytbwys o ran y rhywiau.

¹⁰⁴ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Handbook on promoting women's participation in political parties*, 2014

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 10. Er mwyn diogelu llwyddiannau'r Cynulliad a phleidiau gwleidyddol Cymru mewn perthynas â chynrychiolaeth gytbwys o ran y rhywiau, rydym yn argymhell bod cwota rhywedd yn cael ei integreiddio i'r system etholiadol a sefydlir ar gyfer 2021. Oni fydd hyn yn digwydd—boed am nad oes consensws gwleidyddol neu oherwydd cyfyngiadau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad—rydym yn awgrymu bod disgwyl i'r pleidiau gwleidyddol fynd ati i sicrhau bod eu prosesau o ddethol ymgeiswyr yn cefnogi ac yn annog senedd i Gymru sy'n gytbwys o ran y rhywiau. Dylai hyn gynnwys bod y pleidiau yn mynd ati o'u gwirfoddol i fabwysiadu'r cwotâu a amlinellwyd gennym.

Rhannu swyddi

12.23. Un o'r egwyddorion sy'n rhan o ethos y Cynulliad yw y dylai gweithio mewn modd sy'n ystyriol o deuluoedd fod yn rhan annatod o'i ddiwylliant a'i weithdrefnau, cyn belled â phosibl.¹⁰⁵ Mae'r Cynulliad wedi mynd ati i ddatblygu ei amserlen a'i arferion gwaith yn unol â'r egwyddor hon, ac mae gan yr Aelodau lawer o hyblygrwydd o ran sut y maent yn mynd i'r afael â rhai elfennau o'u rolau. Serch hynny, fel yn achos deddfwrfeydd eraill, nid yw'r elfennau busnes ffurfiol o rolau'r Aelodau yn cynnig cymaint o gyfle i fod yn hyblyg, a gallai hynny fod yn rhwystr anghymesur i rai ymgeiswyr posibl. Mae Bwrdd Taliadau annibynnol y Cynulliad wedi comisiynu Canolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd, i ymchwilio i'r rhwystrau a'r cymhellion ar gyfer sefyll etholiad y Cynulliad. Byddem yn annog y Cynulliad, y pleidiau gwleidyddol, y Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad i ystyried canfyddiadau'r ymchwil hon yn ofalus.

12.24. Mewn pamffled a gyhoeddwyd gan Gymdeithas Fawcett ym mis Medi 2017, mae academyddion, gwleidyddion ac arbenigwyr wedi archwilio'r potensial i ymgeiswyr gael eu dewis a sefyll i'w hethol ar sail trefniant rhannu swydd (fel y penderfynwyd yn ddiweddar yn yr Uchel Lys, ni chaniateir hyn ar hyn o bryd o dan y gyfraith etholiadol).¹⁰⁶ Yn ei rhagair i'r pamffled, dywedodd Dr Sarah Wollaston AS:

¹⁰⁵ Gweler penodau 05 a 06 am drafodaeth bellach ar weithio mewn modd sy'n ystyriol o deuluoedd yn y Cynulliad.

¹⁰⁶ Cymdeithas Fawcett, *Open House? Reflections on the possibility and practice of MPs job-sharing*, September 2017

“ It should be possible for two people to combine their candidacies and stand as the job-share MPs for a constituency. I job-shared as a GP before entering Westminster—providing there is good communication the arrangement can work well and broaden the skills and experience brought to the role, including for jobs involving complex decision-making. People have fair questions about how it would work—and candidates would need to lay out their process for making decisions and resolving conflicts to the public, and then, as ever, the electorate would have the final say. Permitting MP job-sharing would be a proportionate step towards making it possible for more people to consider standing and to diversifying Parliamentary representation.¹⁰⁷

12.25. Er mai San Steffan yw sylw pennaf y pamffled, mae llawer o'r materion a drafodir ynddo yr un mor berthnasol i Aelodau'r Cynulliad. Er enghraifft, mae Campbell a Childs yn tynnu sylw at y ffaith y gallai trefniadau rhannu swydd ei gwneud hi'n haws i bobl ag anableddau neu gyfrifoldebau gofalu gynig eu henwau ar gyfer eu hethol. Maent yn dadlau fel a ganlyn:

“ MP job-shares might also counter the (much lamented) rise of the professional politician by allowing, for example, doctors, teachers, nurses or [...] scientists to become MPs whilst continuing to maintain their professional skills. Furthermore, there are risks and costs involved in standing in marginal seats, and allowing MPs to continue to pursue a career part time outside of politics might allow more people to consider standing for election. In an aging society, it would also permit the older MP to better balance work and retirement by enabling them to effectively work part-time in their later years. Or it might enable a sitting MP to stand for one Parliament as a job-share so they can take on a caring role for an elderly relative before returning full-time at a later election.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Cymdeithas Fawcett, *Open House? Reflections on the possibility and practice of MPs job-sharing*, September 2017

¹⁰⁸ Ibid

12.26. Gallai sicrhau bod ymgeiswyr sy'n sefyll dros yr un blaid neu fel ymgeiswyr annibynnol yn gallu sefyll i'w hethol ar sail trefniadau rhannu swydd arwain at gynnydd yn yr amrywiaeth o gynrychiolwyr yn y Cynulliad. Gallai'r hyblygrwydd i sefyll ar sail rhannu swydd fod yn arbennig o fuddiol i ymgeiswyr hŷn, pobl ag anableddau, neu bobl â chyfrifoldebau gofalu. Wrth gwrs, mater i'r etholwyr fyddai pa un a gyflawnir hynny, oherwydd hwy fyddai â'r dewis o bleidleisio neu beidio i ymgeiswyr sy'n sefyll i'w hethol ar sail rhannu swydd. Byddai'n bwysig i unrhyw ymgeiswyr sy'n dymuno sefyll etholiad ar y sail hon ei gwneud yn eglur i'r etholwyr sut y byddai'r trefniant yn gweithio, er enghraifft mewn perthynas â gwaith etholaethol. Byddai angen i Reolau Sefydlog y Cynulliad wneud darpariaeth am faterion fel pleidleisio neu gymryd rhan mewn busnes ffurfiol. Byddai angen i weithdrefnau'r Cynulliad a'r gyfraith etholiadol nodi'n glir beth fyddai'n digwydd pe bai partner sy'n rhannu swydd yn ymddiswyddo neu'n marw, neu fod gwahaniaeth barn rhwng y partneriaid pa un a ddylid ymadael â phlaidd wleidyddol neu ymuno ag un. Yr egwyddor arweiniol ganolog ar gyfer hyn yw y dylai partneriaid sy'n rhannu swyddi gael eu trin fel pe baent yn un person. Mae hyn yn golygu, er enghraifft, pe bai partner yn ymddiswyddo, y rhagdybir yn awtomatig y byddai'r llall hefyd wedi ymddiswyddo fel Aelod Cynulliad. Hefyd, byddai angen eglurder a thryloywder o ran y tâl a'r cymorth ariannol ar gyfer trefniant rhannu swydd o'r fath. Er mai mater i'r Bwrdd Taliadau benderfynu arno yw hwn, disgwyliwn na fyddai rhannu swyddi yn arwain at unrhyw gostau ychwanegol mwy na'r rhai ar gyfer un Aelod Cynulliad: byddai'r Aelodau sy'n rhannu'r swydd yn rhannu un cyflog, yn cael yr un swm o gostau swyddfa, lwfansau staffio a llety, ac yn cyfrif fel Aelod sengl at ddibenion cyfrifo cymorth ariannol i bleidiau gwleidyddol.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 11. Dylid newid y gyfraith etholiadol, gweithdrefnau'r Cynulliad a *Phenderfyniad ar Dâl a Lwfansau Aelodau y Bwrdd Taliadau* er mwyn i ymgeiswyr allu sefyll i'w hethol ar sail trefniadau rhannu swyddi tryloyw. Yr egwyddorion wrth wraidd trefniadau o'r fath yw y dylai ymgeiswyr egluro wrth bleidleiswyr y cyfundeb sydd rhyngddynt i rannu'r swydd, bod y partneriaid sy'n rhannu'r swydd yn cael eu trin fel un person, ac y dylai'r Aelodau hynny sy'n rhannu'r swydd beidio ag achosi unrhyw gostau ychwanegol sy'n uwch na chostau un Aelod Cynulliad.

13. SYSTEMAU ETHOLIADOL

Y cefndir a systemau a wrthodwyd

13.01. Mae amrywiaeth eang o systemau etholiadol yn cael eu defnyddio ledled y byd. Mae gan wahanol systemau gryfderau a gwendidau gwahanol, ac maent yn arwain at ganlyniadau gwahanol. I benderfynu pa systemau y byddem yn canolbwyntio arnynt, aethom ati yn y lle cyntaf i asesu amryw systemau ar sail ein hegwyddorion. Wrth wneud hynny gallem hoelio'n sylw'n well trwy wrthod y systemau hynny nad oeddem yn hyderus y byddent yn cyflawni yn ddigonol ar sail ein hegwyddorion. Tabl 17 ceir trosolwg byr o rai o'r systemau a wrthodwyd gennym, gan ganolbwyntio ar y rhai a ddefnyddir yn helaeth a/neu rai y mae pobl wedi siarad o'u plaid yng Nghymru.

Tabl 17 Y systemau etholiadol a wrthodwyd

System	Cryfderau	Gwendidau
Y Cyntaf i'r Felin	Canfyddiad bod atebolrwydd cryf o ran yr Aelodau a'r llywodraeth. Statws cyfartal i bob Aelod. Yn syml ac yn ddealladwy i bleidleiswyr.	Llai cyfrannol na'r system etholiadol bresennol. Yn annhebygol o annog cynrychiolaeth ddigon amrywiol.
Y Cyntaf i'r Felin Aml-aelod (er enghraifft, un dyn ac un fenyw fesul etholaeth)	Canfyddiad bod atebolrwydd cryf o ran yr Aelodau a'r llywodraeth. Statws cyfartal i bob Aelod. Yn syml ac yn ddealladwy i bleidleiswyr. Byddai seddau wedi'u neilltuo yn sicrhau Cynulliad cytbwys o ran y rhywiau.	Llai cyfrannol na'r system etholiadol bresennol. Seddau wedi'u neilltuo yn cyfyngu ar faint o ymgeiswyr sydd gan y pleidleiswyr i ddewis o'u plith.
Un rhestr genedlaethol	Un llwybr i ethol pob Aelod. Gallai sicrhau'r cyfranodeb mwyaf a'r dewis mwyaf i'r pleidleiswyr.	Colli cysylltiad lleol rhwng yr Aelodau a'r rhai y maent yn eu cynrychioli.
Cynrychiolaeth gyfrannol ar sail rhestr gaeedig	Un llwybr i ethol pob Aelod. Gallai sicrhau lefel uchel o gyfranodeb. Gallai hwyluso pleidiau gwleidyddol cryf a chydlynus.	Dim dewis i bleidleiswyr rhwng ymgeiswyr unigol. Dim atebolrwydd uniongyrchol i bleidleiswyr ar ran yr Aelodau unigol.

System	Cryfderau	Gwendidau
System Pleidlais Amgen neu Ddwy Rownd	Mwy o ddewis i bleidleiswyr na system y Cyntaf i'r Felin	Y potensial i fod yn llai cyfrannol na'r system bresennol. Yn annhebygol o annog cynrychiolaeth ddigon amrywiol. Os yw'n system ddwy rownd, bydd costau ychwanegol.
System Fwyafrifol Aelodau Cymysg	Yn debyg mewn sawl ffordd i'r system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (System Aelodau Ychwanegol) ac felly'n gyfarwydd yng Nghymru.	Yn llai cyfrannol na'r system bresennol. Dau lwybr i ethol pob Aelod. Dim dewis i bleidleisiwr o blith ymgeiswyr unigol yn yr elfen restr.
Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg Deuol	Un papur pleidleisio i bleidleiswyr ei lenwi.	Yn llai cyfrannol na'r system bresennol. Yn annhebygol o annog cynrychiolaeth ddigon amrywiol.

13.02. Drwy gyfrwng y broses hon, lluniwyd rhestr o dair system etholiadol a allai, yn ein barn ni, weithredu'n effeithiol yng Nghymru o 2021 ymlaen:¹⁰⁹

- Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg;
- Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy;
- Rhestr Hyblyg.

13.03. Yn y bennod hon, rydym yn ystyried dyluniad pob un o'r systemau hyn a'r modd y maent yn gweithredu.

¹⁰⁹ Mae'n bosibl y byddai system gyfrannol Rhestr Agored wedi bodloni ein hegwyddorion hefyd. Fodd bynnag, mae systemau Rhestr Agored yn agos iawn at y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy o ran eu heffeithiau. Ar y sail bod y system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy eisoes yn cael ei defnyddio yn y DU, penderfynwyd canolbwyntio ar honno yn hytrach na chynrychiolaeth gyfrannol Rhestr Agored.

Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg

Y cefndir

13.04. Defnyddir systemau Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP) i ethol deddfwrfeydd mewn sawl gwlad, er enghraifft Seland Newydd, yr Almaen a'r Alban. Ar hyn o bryd, mae'r Cynulliad yn cael ei ethol drwy system MMP.¹¹⁰ Felly, aethom ati i archwilio sut y gellid addasu'r trefniadau etholiadol presennol i ethol Cynulliad o rhwng 80 a 90 o Aelodau, sef y maint a argymhellir gennym.

Maint y Cynulliad

13.05. Mewn system MMP, caiff yr ardal gyfan a gynrychiolir gan y ddeddfwrfa ei rhannu'n rhanbarthau, ac yna caiff pob un ohonynt eu rhannu'n etholaethau. Caiff un Aelod ei ethol ar gyfer pob etholaeth ar sail y Cyntaf i'r Felin. Caiff nifer o Aelodau eu hethol ar gyfer pob rhanbarth ar sail rhestr. Mae'r rhan honno o'r system etholiadol sy'n seiliedig ar restr, a all fod yn agored, yn hyblyg neu'n gaeedig,¹¹¹ 'yn gwneud iawn' am anghyfranoldeb yr elfen Cyntaf i'r Felin trwy gymhwyso fformiwla etholiadol ar sail nifer y pleidleisiau a gafodd pob plaid a nifer y seddau etholaethol a enillwyd o fewn y rhanbarth. Yn y modd hwn, mae cyfanswm nifer y seddau a enillwyd gan bob plaid yn cyd-fynd yn agosach â chyfran y pleidleisiau a gaiff pob un.

13.06. Byddai'n anarferol iawn i'r seddau 'gwneud iawn' neu 'atodol' ar y rhestr fod yn fwy na nifer y seddau a etholwyd ar sail y Cyntaf i'r Felin. Yn wir, nid yw hyn yn digwydd mewn unrhyw system MMP arall. Am y rheswm hwn, ac oherwydd y byddai cyfyngiad annerbyniol ar y dewis a gynnigir i bleidleiswyr pe byddai dros hanner yr Aelodau'n cael eu hethol drwy gyfrwng rhestrau caeedig, credwn na fyddai'n ddymunol gwneud hyn yng Nghymru chwaith. Pe byddai'r Cynulliad yn cadw system MMP, felly, maint mwyaf Cynulliad y gellid ei ethol heb waith sylweddol i adolygu ffiniau i gynyddu nifer y seddau etholaethol fyddai 80, sef 40 Aelod etholaethol a 40 Aelod rhanbarthol. Ni ellid ymgymryd â gwaith sylweddol i adolygu ffiniau cyn 2021.

13.07. Mewn egwyddor, byddai'n bosibl ethol Cynulliad o 80 yn 2021, a'i ehangu eto i 90 yn 2026 ar sail adolygiad ffiniau ar ôl 2021. I ethol Cynulliad o 90, byddai'n rhaid i adolygiad o'r fath gynyddu nifer etholaethau'r Cynulliad i 45 o leiaf, a chreu rhanbarthau cyfatebol a fyddai â 45 sedd ranbarthol. Er mwyn bodloni ein

¹¹⁰ Gweler pennod 11 am drosolwg o'r trefniadau presennol.

¹¹¹ Lithuania yw'r unig wlad sy'n defnyddio rhestr agored o fewn system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg.

hegwyddor y dylai'r system etholiadol fod o leiaf yr un mor gyfrannol â'r trefniadau presennol, a gorau oll yn fwy cyfrannol, heb dorri'r rheol gyffredinol na ddylid cael mwy o seddau rhanbarthol nag o seddau etholaethol, dylai seddau rhanbarthol gyfrif am rhwng 33 y cant a 50 y cant o gyfanswm y seddau.

13.08. Er bod modd cynyddu'r Cynulliad fel hyn mewn dau gam, nid yw'n ddull gweithredu y byddem yn ei argymhell. Byddai'n debygol o ddenu beirniadaeth, yn enwedig oherwydd y dryswch posibl a'r costau ychwanegol a allai godi.

Fformiwla etholiadol

13.09. Mae'r fformiwla etholiadol a ddefnyddir i drosi'r pleidleisiau a gaiff pob plaid yn nifer y seddau rhanbarthol a enillwyd yn allweddol wrth benderfynu ar ganlyniadau'r system MMP. O dan drefniadau etholiadol presennol y Cynulliad, y fformiwla D'Hondt a ddefnyddir at y diben hwn. Er bod fformiwla D'Hondt, ar y cyfan, yn cynhyrchu deilliannau llai cyfrannol na rhai fformiwlaethol eraill, ein barn ni yw y dylid parhau i ddefnyddio D'Hondt, oherwydd mai'r system MMP yw'r un sy'n achosi'r lleiaf o newid.

Ymgeisyddiaeth ddeuol

13.10. Bu dadl barhaus yng Nghymru ynghylch a ddylai unigolion allu sefyll fel ymgeiswyr am sedd etholaethol a bod hefyd ar y rhestr yn y rhanbarth berthnasol. Câi ymgeisyddiaeth ddeuol ei chaniatáu pan sefydlwyd y Cynulliad gyntaf ym 1999, ond fe'i gwaharddwyd maes o law gan *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Newidiwyd hyn gan *Ddeddf Cymru 2014*, gan olygu bod ymgeisyddiaeth ddeuol yn gyfreithlon o etholiad y Cynulliad yn 2016 ymlaen. Mae ymgeisyddiaeth ddeuol yn norm mewn systemau MMP (Cymru oedd yr unig eithriad i hyn) a'n barn ni yw y dylid parhau ag ymgeisyddiaeth ddeuol yng Nghymru. Heb ymgeisyddiaeth ddeuol, mae'r dewis o ymgeiswyr mewn system MMP yn wannach, a gall fod cystadleuaeth o fewn pleidiau gan fod llwyddiant ymgeiswyr etholaethol y blaid yn effeithio ar allu'r ymgeiswyr rhanbarthol i gael eu hethol.

Trothwyon etholiadol

13.11. Hyd yn hyn, mae maint rhanbarthau'r Cynulliad (a gynrychiolir gan bedwar Aelod yr un), yn golygu bod y trothwy etholiadol yn ddigonol i osgoi hyper-gyfranoldeb¹¹² heb ddefnyddio trothwy deddfwriaethol. Fel y nodir yn fanwl ym mhennod 14, byddai'r system MMP yr ydym yn ei hamlinellu yn ethol 40 Aelod

¹¹² Gweler paragraff 10.19 am drafodaeth o hyper-gyfranoldeb.

rhanbarthol. Byddai pob rhanbarth yn ethol rhwng saith a naw Aelod rhanbarthol, a rhwng saith a naw Aelod etholaethol.

13.12. Buom yn ystyried a allai ardaloedd o'r maint hwn achosi canlyniadau hyper-gyfrannol, lle y gallai pleidiau nad oes ganddynt fawr ddim cefnogaeth ennill seddau yn y Cynulliad. Mae ein gwaith modelu yn awgrymu y byddai effaith y trothwyon etholiadol ar ganlyniad etholiadau'r Cynulliad yn fach iawn. Ar y sail hon, ac ar y sail mai MMP yw'r opsiwn status quo, nid ydym yn awgrymu y dylid cymhwyso trothwy etholiadol.

Amrywiaeth o ran cynrychiolaeth

13.13. Fel y nodir ym mhennod 12, rydym o'r farn y dylid cynnwys cwota rhywedd integredig yn nyluniad system etholiadol y Cynulliad i gefnogi ac annog deddfwrfa amrywiol i gael ei hethol.

13.14. I'r perwyl hwn, dylai fod yn ofynnol i'r pleidiau sicrhau bod 50 y cant o'r ymgeiswyr ar restr pob rhanbarth yn fenywod a 50 y cant yn ddynion.¹¹³ Hefyd, dylai fod yn ofynnol i bleidiau lunio'u rhestrau drwy enwi ymgeiswyr benywaidd a gwrywaidd am yn ail ('am-yn-eilio'). Credwn yn gryf y dylai'r rhain fod yn ofynion deddfwriaethol. Fodd bynnag, os na chaiff y darpariaethau hyn eu pennu mewn deddfwriaeth, dylai'r pleidiau sy'n sefyll etholiadau yng Nghymru anelu at gyflawni'r gofynion hyn yn wirfoddol.

13.15. Yn ogystal, byddem yn disgwyl i bleidiau sy'n cyflwyno ymgeiswyr mewn mwy nag un ranbarth geisio sicrhau bod cydbwysedd yn gyffredinol o ran faint o'u rhestrau sydd â menyw ar y brig, a faint sydd â dyn ar y brig. Er na fyddai cwota deddfwriaethol ffurfiol yn gymwys i'r seddau etholaethol, byddem hefyd yn disgwyl bod y pleidiau yn sicrhau bod 50 y cant o'u hymgeiswyr ledled Cymru yn fenywod a 50 y cant yn ddynion. Wrth ddewis eu hymgeiswyr, dylai'r pleidiau hefyd ystyried materion ehangach amrywiaeth ar draws yr holl nodweddion gwarchodedig, i helpu i sicrhau y caiff Cynulliad ei ethol sydd wirioneddol yn adlewyrchu'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu.

Dull o lenwi seddau sy'n dod yn wag yn achlysurol

13.16. Ar hyn o bryd, mae seddau sy'n dod yn wag rhwng etholiadau, er enghraifft oherwydd marwolaeth neu ymddiswyddiad Aelod, yn cael eu llenwi drwy is-etholiad neu drwy ddewis yr ymgeisydd cymwys nesaf ar y rhestr, yn

¹¹³ Pe byddai plaid yn cyflwyno odrif o ymgeiswyr, byddai hyn yn cael ei ddehongli fel 50 y cant o gyfanswm yr ymgeiswyr plws un neu namyn un.

dibynnu ar sut y cafodd yr Aelod blaenorol ei ethol. Defnyddiwyd y trefniadau presennol mewn perthynas ag Aelodau etholaethol a rhanbarthol.¹¹⁴ Mae'r trefniadau hyn wedi gweithredu'n effeithiol, a dylent barhau os yw'r Cynulliad yn parhau i gael ei ethol drwy gyfrwng y system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg.

Asesu'r system ar sail ein hegwyddorion

13.17. Yn Tabl 18 rhoddir asesiad o'r system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg a amlinellir uchod ar sail ein hegwyddorion.

Tabl 18 Asesiad o'r system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg ar sail ein hegwyddorion

Egwyddor	Asesiad
Atebolrwydd ac effeithiolrwydd y Llywodraeth	Mae'r gwaith modelu yn dangos cyfranoldeb eang, sy'n awgrymu llywodraethau clymblaidd cymharol sefydlog.
Cyfranoldeb	Wrth fodelu ar sail D'Hondt, a bod 40 etholaeth yn ethol un Aelod a phum rhanbarth etholiadol yn ethol rhwng saith a naw Aelod, awgrymir y byddai'r canlyniadau o leiaf yr un mor gyfrannol â'r system bresennol.
Atebolrwydd Aelodau	Mae Aelodau a etholwyd ar sail y Cyntaf i'r Felin yn cadw'r cysylltiad uniongyrchol rhwng un cynrychiolydd lleol ac etholaeth. Gall rhestrau caeedig ar gyfer Aelodau rhanbarthol achosi dryswch o ran a yw Aelod unigol yn atebol i bleidleiswyr neu i blaid.
Statws cyfwerth	Gallai dau lwybr gwahanol ar gyfer ethol achosi tensiwn rhwng Aelodau a dryswch i bleidleiswyr.
Amrywiaeth	Gellid cynnwys mesurau yn y system i gefnogi ac annog cynrychiolaeth amrywiol, er enghraifft cwotâu o ymgeiswyr neu restrau o ddynion a menywod am yn ail.
Rhoi dewis i bleidleiswyr	Gall pleidleiswyr bleidleisio ar wahân i ymgeisydd ar gyfer eu hetholaeth a phlaid ar gyfer eu rhanbarth. Mae rhestrau rhanbarthol caeedig yn cyfyngu ar allu pleidleiswyr i ddewis ymgeiswyr rhanbarthol.
Mandadau cyfwerth	Mae pob Aelod Rhanbarthol yn cynrychioli mwy o etholwyr nag Aelodau etholaethol. Gellid dosrannu seddau i ranbarthau ar sail nifer yr etholwyr, neu fel allent gymryd y ddaearyddiaeth wleidyddol leol i ystyriaeth.

¹¹⁴ Cynhaliwyd is-etholiad i ethol Aelodau etholaethol newydd yn Nwyrain Abertawe yn 2001, Blaenau Gwent yn 2006, ac Ynys Môn yn 2013. Dewiswyd ymgeiswyr ar y rhestr berthnasol yn lle'r Aelodau blaenorol yng Nghanolbarth a Gorllewin Cymru yn 2000, Gogledd Cymru yn 2002 a 2015, Dwyrain De Cymru yn 2010, a Gorllewin De Cymru yn 2015.

Egwyddor	Asesiad
Ffiniau	Mae'r ffiniau etholaethol a rhanbarthol presennol yn gyfarwydd. Byddai angen gwneud trefniadau i adolygu ffiniau ar wahân.
Symlwrwydd	Defnyddiwyd y system yng Nghymru ers 1999, ac mae'n gyfarwydd i bleidleiswyr. Mae trosi pleidleisiau yn seddau etholaethol yn syml ac yn ddealladwy i bleidleiswyr; mae trosi pleidleisiau yn seddau rhanbarthol yn fwy cymhleth. Mae'r cymhlethdod hefyd yn deillio o'r defnydd o seddau rhanbarthol i wneud iawn am y ffaith nad yw seddau etholaethol y system Cyntaf i'r Felin yn gyfrannol, ac o fandadau gwahanol ar gyfer Aelodau etholaethol a rhanbarthol.
Cynaliadwyedd a'r gallu i addasu	Byddai angen adolygiad llawn o'r ffiniau cyn 2026. Heb wneud unrhyw waith sylweddol ar adolygu ffiniau neu heb i nifer yr Aelodau rhanbarthol fod yn fwy na nifer yr Aelodau etholaethol, maint mwyaf y Cynulliad fydd 80 Aelod.

Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy

Y cefndir

13.18. Mewn system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy (STV), bydd pleidleiswyr yn dewis ymgeiswyr unigol i gynrychioli etholaethau syn cynnwys mwy nag un aelod. Mae un bleidlais gan bob un sy'n pleidleisio, a gall drosglwyddo'r bleidlais honno o'i ddewis cyntaf i'w ail ddewis, ac yn y blaen, os yw'r ymgeisydd a ffefrir ganddo naill ai wedi'i ddileu neu wedi cael digon o bleidleisiau eisoes i gael ei ethol. Bydd pleidleiswyr yn mynegi eu dewis o ymgeiswyr unigol; felly gellir trosglwyddo pleidleisiau ar draws pleidiau. Er mwyn cael eu hethol yn llwyddiannus, rhaid i ymgeiswyr gyrraedd cwota sy'n seiliedig ar nifer y seddau a nifer y pleidleisiau dilys a gaiff eu bwrw—cwota Droop.

13.19. Defnyddir STV yn Iwerddon, Gogledd Iwerddon, Malta, Senedd Awstralia, a nifer o seneddau taleithiol yn Awstralia. Fe'i defnyddir hefyd i ethol awdurdodau lleol yn yr Alban. Mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori a ddylai awdurdodau lleol yng Nghymru gael yr opsiwn o fabwysiadu STV ar gyfer eu hetholiadau.

Bwrw pleidlais

13.20. Mewn rhai systemau STV, er enghraifft yn Awstralia, mae'n ofynnol i bleidleiswyr restru nifer ofynnol o ymgeiswyr cyn y caiff eu pleidlais ei hystyried yn ddilys. Mewn systemau eraill, er enghraifft yn Iwerddon, dim ond un dewis y mae gofyn i bleidleiswyr ei wneud, er y gallant hefyd nodi cymaint ag y dymunant. Pe byddai STV yn cael ei fabwysiadu yng Nghymru, credwn na ddylai fod yn ofynnol i bleidleiswyr ddewis mwy nag un i'r bleidlais fod yn ddilys.

Trosi pleidleisiau yn seddau

13.21. Mae cwota etholiadol Droop (yr isafswm o bleidleisiau sy'n ofynnol i ymgeisydd gael ei ethol) yn seiliedig ar nifer y pleidleisiau dilys a fwriwyd a nifer y seddau sydd i'w llenwi:

$$\frac{\text{Pleidleisiau dilys}}{\text{Seddau}+1} + 1 = \text{Cwota Droop}$$

13.22. Caiff ymgeiswyr sy'n cyrraedd y cwota ar sail dewisiadau cyntaf eu hethol yn awtomatig. Os bydd seddau'n dal i fod heb eu llenwi ar ôl i'r pleidleisiau a fwriwyd dros y dewis cyntaf gael eu cyfrif, mae proses dau gam wedyn, ac ailadroddir hynny hyd nes i'r holl seddau gael eu llenwi:

- Y cam cyntaf yw bod y pleidleisiau uwchlaw'r cwota a gafodd ymgeiswyr a etholwyd (pleidleisiau dros ben) yn cael eu trosglwyddo i ymgeiswyr na chafodd eu hethol. Mae pleidleisiau a fyddai wedi mynd i'r ymgeisydd a etholwyd yn mynd i'r dewis nesaf ar y papurau pleidleisio hynny. Yna, bydd ymgeiswyr sy'n cyrraedd y cwota yn cael eu hethol;
- Yn ail, os oes seddau heb eu llenwi o hyd ac os nad oes unrhyw bleidleisiau dros ben ar gael, caiff yr ymgeisydd sydd â'r nifer leiaf o bleidleisiau ei ddileu, a bydd ei bleidleisiau'n cael eu trosglwyddo i'r ymgeiswyr sydd wedi'u nodi fel y dewis nesaf ar y papurau pleidleisio hynny.

13.23. Yn Tabl 19 mae enghraifft o gyfrif STV damcaniaethol ar gyfer etholaeth gyda maint ardal o dri, lle cafodd 1,500 o bleidleisiau dilys eu bwrw.

Tabl 19 Enghraifft o gyfrif STV damcaniaethol

Ymgeisydd	Y cyfrif cyntaf	Yr ail gyfrif		Y trydydd cyfrif		Y pedwerydd cyfrif	
		Trosglwyddo pleidleisiau D (etholwyd)	Trosglwyddo pleidleisiau A (dilewyd)	Trosglwyddo pleidleisiau A (dilewyd)	Trosglwyddo pleidleisiau C (etholwyd)	Trosglwyddo pleidleisiau C (etholwyd)	Trosglwyddo pleidleisiau C (etholwyd)
A	225	1	226	-226	0	0	0
B	290	5	295	47	342	12	354
C	262	25	287	150	437	-61	376
D	415	-39	376	0	376	0	376
E	308	8	316	29	345	49	394
Cyfanswm y pleidleisiau dilys	1,500		1,500		1,500		1,500

Nodiadau: mae 1,500 o bleidleisiau dilys a thair sedd. Felly, y cwota Droop yw 376. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u hethol yn wyrdd. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u dileu yn goch.

13.24. Un nodwedd bwysig o ran dyluniad STV yw'r fethodoleg ar gyfer trosglwyddo pleidleisiau dros ben i ymgeiswyr. Y dull mwyaf trwyadl yw dull 'Gregory Cynhwysol wedi'i Bwysoli'. Mae dulliau 'Gregory Sylfaenol' a 'Gregory Cynhwysol' yn symlach i'w gweinyddu, ond mae eu canlyniadau'n gallu bod yn anghyson. Mae rhagor o fanylion am y dulliau hyn yn Atodiad G.

13.25. Bydd y dull a ddewisir i drosglwyddo pleidleisiau yn dylanwadu ar y penderfyniad pa un a yw cyfrif electronig yn 'angenrheidiol' ai peidio er mwyn osgoi cyfrif maith neu gymhleth. Nid yw cymhlethdod o'r fath, o reidrwydd, yn bwysig o safbwynt pleidleiswyr, ond mae iddo ganlyniadau gweinyddol. Gwyddom fod cyfrif electronig yn un o'r materion y mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori arnynt o ran ei rhaglen o ddiwygio etholiadol ym maes llywodraeth leol.¹¹⁵ Er y gellir cyfrif yr holl ddulliau â llaw, mae lefel y cymhlethdod a allai fod yn rhan o'r broses gyfrif yn ein harwain i'r casgliad a ganlyn:

- Pe byddai cyfrif electronig yn cael ei fabwysiadu i'w ddefnyddio gydag STV yng Nghymru, y dull gorau o drosglwyddo pleidleisiau dros ben fyddai dull Gregory Cynhwysol wedi'i Bwysoli (fel y'i defnyddir yn etholiadau llywodraeth leol yr Alban);
- Oni fydd cyfrif electronig yn opsiwn, y dull mwyaf ymarferol o drosglwyddo pleidleisiau dros ben fyddai Gregory Sylfaenol (fel y'i defnyddir yn etholiadau Cynulliad Gogledd Iwerddon).

Amrywiaeth o ran cynrychiolaeth

13.26. Os bydd y Cynulliad yn mabwysiadu STV, dylai fod gofyn i'r pleidiau sicrhau bod o leiaf 50 y cant o'r ymgeiswyr sydd ganddynt ym mhob etholaeth yn fenywod a 50 y cant yn ddynion.¹¹⁶

13.27. Dylai'r rhain fod yn ofynion deddfwriaethol. Fodd bynnag, os na ddarperir ar gyfer y gofynion hyn mewn deddfwriaeth, dylai'r pleidiau sy'n sefyll etholiadau yng Nghymru anelu at gyflawni'r gofynion hyn yn wirfoddol.

13.28. Pan fyddant yn dewis eu hymgeiswyr, byddem hefyd yn disgwyl i bleidiau gwleidyddol roi sylw dyledus i gydbwysedd rhwng y rhywiau ymhlith eu hymgeiswyr ledled Cymru, ac i nodweddion gwarchoddedig eraill, er mwyn helpu i sicrhau bod senedd Cymru'n adlewyrchiad priodol o'r bobl y mae'n eu gwasanaethu.

¹¹⁵ Llywodraeth Cymru, *Diwygio etholiadol ym maes llywodraeth leol yng Nghymru*, Gorffennaf 2017

¹¹⁶ Pe byddai plaid yn cyflwyno odrif o ymgeiswyr, byddai hyn yn cael ei ddehongli fel 50 y cant o gyfanswm yr ymgeiswyr plws un neu namyn un.

Dull o lenwi seddau sy'n dod yn wag yn achlysurol

13.29. Mae sawl ffordd o lenwi seddau sy'n dod yn wag yn achlysurol rhwng etholiadau mewn deddfwrfeydd a etholir drwy gyfrwng system STV:

- **Is-etholiad** (a ddefnyddir yn Iwerddon ac yn etholiadau llywodraeth leol yr Alban)
Ar y sail y dylai pleidleiswyr gael y cyfle i ddewis pwy sy'n cael y sedd, caiff is-etholiadau eu cynnal ar sail STV Aelod Sengl. Y canlyniad yw cynnydd mathemategol yn y cwota etholiadol i 50 y cant o'r bleidlais ynghyd ag un bleidlais. Mewn etholaeth pedair sedd, efallai y bydd y sedd wag wedi ei hennill ar sail 20 y cant o'r bleidlais ynghyd ag un bleidlais—felly bydd angen cefnogaeth sylweddol uwch ar ymgeisydd llwyddiannus mewn is-etholiad.
- **Ôl-gyfrif** (a ddefnyddir yng Ngorllewin Awstralia, Tasmania a Malta)
Ar sail y ddadl bod y pleidleiswyr wedi penderfynu yn yr etholiad mwyaf diweddar pwy ddylai gael y sedd, caiff y papurau pleidleisio gwreiddiol eu hailgyfrif, ac eithrio pleidleisiau'r Aelod sy'n ymadael, a dyfernir y sedd i'r ymgeisydd cymwys nesaf yn ôl y cyfrif. Efallai nad yr un a ddaeth yn 'ail' yn yr etholiad gwreiddiol fydd hwn. Sgîl-gynnyrch y dull hwn yw cynnydd yn y dewis a gynigir i bleidleiswyr mewn etholiadau cyffredinol, oherwydd bod y pleidiau yn debygol o gynnig mwy o ymgeiswyr ym mhob etholaeth er mwyn sicrhau bod ganddynt ymgeiswyr 'sbâr' a fyddai'n gymwys i gymryd seddau pe byddai rhai'n dod yn wag yn achlysurol. Yn Awstralia a Malta, yn gyffredinol mae lefel uchel o gydsafiad o fewn y pleidiau o ran y patrymau trosglwyddo. Y canlyniad yw bod yr ymgeisydd a etholir wedi'r ôl-gyfrif yn debygol o ddod o'r un blaid â'r Aelod sy'n ymadael. Ond ni ellir gwarantu graddau uchel o gydsafiad o ran trosglwyddo o fewn pleidiau: er enghraifft, yn Iwerddon, mae'n llawer is. Opsiwn arall, felly, ar gyfer yr ôl-gyfrif yw gweithredu ar sail yr ymgeisydd cymwys sydd yn y safle uchaf nesaf ac sy'n cynrychioli'r un blaid â'r Aelod sy'n ymadael.¹¹⁷
- **Penodiad gan blaid** (a ddefnyddir yn New South Wales, Victoria a Gogledd Iwerddon)
Ar sail y ddadl bod y sedd yn perthyn i blaid, mae'r blaid yr oedd yr Aelod sy'n ymadael yn ei chynrychioli pan gafodd ei ethol yn penodi rhywun i'r sedd.

13.30. Credwn y dylid llenwi seddau sy'n dod yn wag yn achlysurol mewn deddfwrfa a etholwyd gyda system STV drwy gyfrwng ôl-gyfrif. Mae'r dull hwn yn

¹¹⁷ Y blaid a gynrychiolir gan yr Aelod sy'n ymadael ar yr adeg y cafodd ei ethol.

caniatáu i farn pleidleiswyr adeg yr etholiad gwreiddiol gael ei pharchu a'i hadlewyrchu wrth lenwi'r sedd wag. Mae hefyd yn annog pleidiau i gynnig mwy o ymgeiswyr, gan roi mwy o ddewis i bleidleiswyr. Fodd bynnag, rydym hefyd yn deall y gall pleidiau gwleidyddol deimlo y dylai barn y pleidleiswyr adeg yr etholiad gwreiddiol ynghylch pa blaid ddylai ddal y sedd barhau i gael ei hadlewyrchu wrth lenwi'r sedd wag achlysurol. I'r perwyl hwn, rydym yn awgrymu y dylid llenwi seddau gwag achlysurol fel a ganlyn:

- Ôl-gyfrif yr etholiad gwreiddiol, gan gymryd i ystyriaeth ddim ond ymgeiswyr sy'n sefyll dros y blaid a gynrychiolid adeg yr etholiad gwreiddiol gan yr Aelod sy'n ymadael;
- Os nad oes gan y blaid ymgeiswyr sy'n gymwys neu'n barod i wasanaethu, neu os yw'r Aelod sy'n ymadael wedi sefyll yn yr etholiad gwreiddiol fel ymgeisydd annibynnol, dylid cynnal is-etholiad.

13.31. Mae ôl-gyfrif drwy ddefnyddio ymgeiswyr plaid wleidyddol ynghyd â'r risg y bydd angen cynnal is-etholiad os nad oes ganddynt ddigon o ymgeiswyr i lenwi unrhyw seddau gwag achlysurol yn annog pleidiau i gynnig mwy o ymgeiswyr nag sydd o seddau i'w hennill. Bydd hyn yn cael effaith gadarnhaol ar y lefel o ddewis fydd ar gael i bleidleiswyr mewn etholiadau. Er y gall is-etholiadau fod yn gostus, anaml iawn y mae seddau yn dod yn wag yn achlysurol yn y Cynulliad—dim ond wyth gwaith y mae hyn wedi digwydd ers ei sefydlu ym 1999. Ar yr amod, felly, bod y pleidiau'n cynnig digon o ymgeiswyr mewn etholiadau, mae'n debygol mai ar adegau prin iawn y bydd angen cynnal is-etholiad.

Asesu'r system ar sail ein hegwyddorion

13.32. Yn Tabl 20 ceir asesiad o'r system STV ar sail ein hegwyddorion.

Tabl 20 Asesiad o'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy ar sail ein hegwyddorion

Egwyddor	Asesiad
Atebolrwydd ac effeithiolrwydd y Llywodraeth	Mae'r gwaith modelu yn dangos cyfranoldeb eang, sy'n awgrymu llywodraethau clymblaid cymharol sefydlog.
Cyfranoldeb	Mae'r gwaith modelu yn awgrymu y byddai'r canlyniadau yng Nghymru, o ystyried y paramedrau a osodwyd gennym ar gyfer maint ardaloedd, yn fwy cyfrannol na'r system bresennol. Mae ffactorau sy'n effeithio ar gyfranoldeb ar lefel genedlaethol ac etholaethol yn cynnwys nifer yr etholaethau, maint ardaloedd, a'r amrywiant ym maint ardaloedd.
Atebolrwydd Aelodau	Mae'n gwneud y mwyaf o bŵer pleidleiswyr i ddewis ymgeiswyr unigol (gan gynnwys ymgeiswyr annibynnol) yn hytrach na phleidiau. Gellir dadlau y gall hyn arwain at anghydbwysedd yn ffocws yr Aelodau ar faterion etholaethol ar draul elfennau eraill o'u rolau. Mae'r lefel o bŵer sydd gan bleidleiswyr yn ymarferol yn dibynnu ar faint o ymgeiswyr sy'n sefyll ym mhob etholaeth ar gyfer pob plaid. Byddai gan yr Aelodau a etholir ym mhob etholaeth gysylltiad uniongyrchol â'u hetholwyr.
Statws cyfwerth	Caiff yr holl Aelodau eu hethol yn yr un ffordd ac mae ganddynt yr un mandad.
Amrywiaeth	Gellid cynnwys mesurau yn y system i gefnogi ac annog amrywiaeth, er enghraifft cwtâu ar gyfer yr ymgeiswyr. Yn gyffredinol, cytunir bod ardal o dri Aelod neu ragor yn fwy ffafriol ar gyfer ethol deddfwrfa fwy amrywiol.
Rhoi dewis i bleidleiswyr	Mwy o ddewis i bleidleiswyr, gan alluogi pleidleiswyr i fynegi cymaint neu gyn lleied o ddewisiadau ag y dymunant. Mae cynyddu'r gynrychiolaeth gyfrannol ar lefel etholaeth yn cynyddu'r potensial i bleidleiswyr gael eu cynrychioli gan gynrychiolydd lleol o'u dewis hwy.
Mandadau cyfwerth	Gellir dosrannu seddau gan ddefnyddio dull Sainte-Laguë yn seiliedig ar nifer yr etholwyr, neu gan ystyried ffactorau geowleidyddol lleol penodol.
Ffiniau	Byddai etholaethau aml-aelod sy'n seiliedig naill ai ar awdurdodau lleol neu ar etholaethau presennol y Cynulliad yn cynnig sefyllfa weddol gyfarwydd a hunaniaeth leol i bleidleiswyr. Trafodir ffiniau yn fanylach, gan gynnwys y trefniadau posibl ar gyfer adolygu ffiniau, ym mhennod 14.

Egwyddor	Asesiad
Symlwydd	Nid yw pleidleisio drwy roi'r ymgeiswyr a ffefrir yn eu trefn yn gyfarwydd yng Nghymru, er y gellid gwrthbwyso hyn drwy bennu nad yw'n ofynnol i bleidleiswyr ddewis mwy nag un ymgeisydd. Gallai'r dull o drosi pleidleisiau yn seddau gael ei ystyried yn gymhleth. Ar y llaw arall, gallai canlyniad lle mae'r pleidiau yn ennill tua'r un gyfran o bleidleisiau a seddau gael ei ystyried yn syml. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn ystyried STV ar gyfer etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru.
Cynaliadwyedd a'r gallu i addasu	O fewn etholaethau aml-aelod mae hyblygrwydd ynglŷn â lle, yn ein hargymhelliad o rhwng 80 a 90 Aelod, y dylid pennu maint y Cynulliad, gan roi mwy o sicrwydd bod unrhyw ddiwygiadau'n ddiogel at y dyfodol. Byddai natur unrhyw drefniadau i adolygu ffiniau neu ddostrannu seddau yn dibynnu ar y meini adeiladu a ddefnyddir yn sail i etholaethau aml-aelod. Rydym yn trafod hyn yn fanylach ym mhennod 14.

Rhestr Hyblyg

Y cefndir

13.33. Mae systemau etholiadol Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr ymhlith y systemau etholiadol mwyaf cyffredin yn y byd, ac fe'u defnyddir mewn sawl gwlad Ewropeaidd, gan gynnwys Gwlad Belg, Gweriniaeth Tsiec, Denmarc a Sweden. Er bod sawl math o systemau Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr, a phob un ohonynt yn gweithredu mewn ffordd wahanol, yr hyn sy'n gyffredin rhyngddynt yw bod y pleidiau yn llunio rhestrau o ymgeiswyr i etholwyr bleidleisio drostynt mewn etholaethau aml-aelod. Caiff ymgeiswyr annibynnol eu hystyried yn rhestr o un. Yn gyffredinol, un bleidlais sydd gan etholwyr (ond weithiau gall fod ganddynt fwy nag un bleidlais mewn rhai amrywiadau ar y system). Mae pa un a all pleidleiswyr fwrw pleidlais ar gyfer plaid ynteu ar gyfer ymgeisydd unigol yn dibynnu a yw'r system restr yn agored, yn gaeedig neu'n hyblyg. Ym mhob achos, caiff y pleidleisiau eu cyfuno ar draws y pleidiau i benderfynu ar nifer y seddau a gaiff pob plaid. Mae pa ymgeiswyr sy'n cael y seddau hynny yn dibynnu i ba raddau y mae'r pleidiau'n rheoli pwy sydd ar y papur pleidleisio a threfn derfynol yr ymgeiswyr. Mewn systemau Rhestr Gaeedig, y blaid sy'n penderfynu ar y drefn y bydd ymgeiswyr yn cael seddau (fel arfer ar y papur pleidleisio). Mewn systemau Rhestr Agored neu Hyblyg, mae'r drefn yn cael ei dylanwadu i raddau llai neu fwy gan y pleidleiswyr eu hunain.

Bwrw pleidlais

13.34. Gellir gweithredu systemau Rhestr Hyblyg mewn amryw ffyrdd. Yn y dull a gynigir gennym ni, byddai gan bleidleiswyr un bleidlais. Gallent ddewis bwrw'r bleidlais dros blaid¹¹⁸—a fyddai'n cael ei dehongli fel pleidlais dros ymgeiswyr y blaid yn y drefn a luniwyd ganddi—neu dros ymgeisydd unigol ar restr plaid. Yn gyntaf, byddai pleidleisiau a fwriwyd ar gyfer ymgeiswyr unigol ar y rhestr yn cael eu cyfrif fel rhan o gyfanswm cyfun y blaid i benderfynu faint o seddau a enillodd. Yna, byddent yn cael eu cyfrif ar wahân i benderfynu a gafodd unrhyw ymgeisydd ddigon o bleidleisiau i symud i frig rhestr y blaid. Mae hyn yn debyg i'r system a ddefnyddir yn Sweden.

13.35. Rydym yn cydnabod y gallai rhai pleidleiswyr, sy'n dymuno pwysleisio eu cefnogaeth i blaid ac i ymgeisydd penodol, nodi ar eu papur pleidleisio eu bod yn cefnogi ymgeisydd penodol a'r blaid yr oeddent yn sefyll drosti. Yn unol â'r egwyddor hirsefydlog fod pleidleisiau'n ddilys os yw'r bwriad yn glir, a bod yn rhaid i'r Swyddogion Canlyniadau ddefnyddio'u doethineb yn y cyfryw achosion, rydym o'r farn y byddai pleidleisiau o'r fath yn cael eu cyfrif yn bleidleisiau dilys dros blaid ac yn bleidleisiau personol i'r ymgeisydd perthnasol.¹¹⁹

Trosi pleidleisiau yn seddau

13.36. Ar gyfer pob system restr, mae nifer o wahanol gamau i'r broses gyfrif. Yn gyntaf, os oes trothwy etholiadol wedi'i bennu, hynny yw, bod yn rhaid i bleidiau gael canran ofynnol o'r bleidlais er mwyn bod yn gymwys i gael seddau, caiff y trothwy ei gymhwyso i gyfanswm y gyfran o'r pleidleisiau a gafwyd yn yr etholaeth neu yn genedlaethol (yn dibynnu ar y math o drothwy).

13.37. Yna, caiff fformiwla etholiadol ei chymhwyso i'r gyfran o'r bleidlais a gafwyd gan y pleidiau cymwys, i benderfynu pa bleidiau a gaiff seddau. Gellir defnyddio gwahanol fformiwlâu etholiadol at y diben hwn; er enghraifft yng Ngwlad Belg defnyddir fformiwla D'Hondt. Rydym wedi defnyddio fformiwlâu D'Hondt a Sainte-Laguë i fodelu hyn. Tabl 21a a Tabl 21b rhoddir enghreifftiau o Restr Hyblyg ddamcaniaethol a gyfrifwyd gan ddefnyddio fformiwlâu D'Hondt a Sainte-Laguë, sy'n dangos y gall yr un pleidleisiau arwain at ganlyniadau gwahanol.

¹¹⁸ Neu dros ymgeisydd annibynnol sy'n sefyll fel rhestr o un.

¹¹⁹ Byddai papurau pleidleisio sydd â chroes wrth ymgeisydd unigol sy'n sefyll dros un blaid a chroes arall wrth blaid wahanol o reidrwydd yn cael eu hystyried yn annilys oherwydd bod y bwriad yn amwys.

Tabl 21a Enghraifft o Restr Hyblyg ddamcaniaethol a gyfrifwyd gan ddefnyddio fformiwla D'Hondt¹²⁰

Plaid	Pleidleisiau	Cyfanswm y seddau	Pleidleisiau 1		Pleidleisiau 2		Pleidleisiau 3
A	350	2	350	Sedd 1	175	Sedd 3	117
B	310	2	310	Sedd 2	155	Sedd 4	103
C	150	1	150	Sedd 5	75		50
D	120	0	120		60		40
E	70	0	70		35		23

Nodiadau: mae 1,000 o bleidleisiau dilys a phum sedd. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u hethol yn wyrdd.

Tabl 21b Enghraifft o Restr Hyblyg ddamcaniaethol a gyfrifwyd gan ddefnyddio fformiwla Sainte-Laguë

Plaid	Pleidleisiau	Cyfanswm y seddau	Pleidleisiau 1		Pleidleisiau 3		Pleidleisiau 5
A	350	2	350	Sedd 1	117	Sedd 5	70
B	310	1	310	Sedd 2	103		62
C	150	1	150	Sedd 3	50		30
D	120	1	120	Sedd 4	40		24
E	70	0	70		23		14

Nodiadau: mae 1,000 o bleidleisiau dilys a phum sedd. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u hethol yn wyrdd.

13.38. Derbynnir yn gyffredinol fod fformiwla Sainte-Laguë yn arwain at ganlyniadau mwy cyfrannol na fformiwla D'Hondt. Roedd y gwaith modelu canlyniadau a gomisiynwyd gennym gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd, yn awgrymu y gallai D'Hondt arwain at ganlyniadau llai cyfrannol na'r system bresennol. Felly, rydym yn cynnig y dylid defnyddio fformiwla Sainte-Laguë os bydd y Cynulliad yn mabwysiadu system etholiadol Rhestr Hyblyg.

¹²⁰ Farrell, D. (2011) *Electoral systems: a comparative introduction*, Palgrave Macmillan/Llundain

Hyblygrwydd y rhestr

13.39. Ar ôl penderfynu pa bleidiau sydd wedi cael seddau, y cam nesaf yw penderfynu pa ymgeiswyr sydd wedi cael eu hethol. Mae hyn yn dibynnu ar hyblygrwydd y rhestr.

13.40. Mae systemau Rhestr Hyblyg yn cydbwysu dylanwad y pleidiau a dewis y pleidleiswyr dros ba ymgeiswyr sy'n cael seddau a enillwyd gan blaid. Mae sawl math o systemau rhestr hyblyg, sy'n amrywio mewn dau ddull allweddol: pa mor hyblyg yw'r rhestrau; a pha fecanweithiau y maent yn eu defnyddio i bennu trefn derfynol yr ymgeiswyr.

13.41. O ran y dull cyntaf, gall systemau Rhestr Hyblyg amrywio o'r rheini lle mae'r rhestrau bron ar gau (fel bod plaid yn cael y prif ddylanwad) i'r rheini y mae rhestrau bron ar agor (fel bod pleidleiswyr yn cael y prif ddylanwad).¹²¹ Er mwyn gwahaniaethu'n glir rhwng y systemau etholiadol yr ydym yn eu hystyried, rydym wedi ceisio datblygu opsiwn Rhestr Hyblyg sy'n sylweddol wahanol o ran ei heffeithiau i STV (lle mae pleidleiswyr yn cael y prif ddylanwad) ac sydd hefyd yn bodloni ein maen prawf y dylai pleidleiswyr gael dewis ystyrion o blith ymgeiswyr unigol, a'r gallu i ddylanwadu ar eu ffawd. Hynny yw, rydym wedi ceisio gweithredu system lle mae'n debygol y byddai nifer sylweddol o Aelodau yn cael eu hethol trwy bleidleisiau personol, ond y byddai nifer sylweddol hefyd yn cael eu hethol yn sgil eu safle ar restr eu plaid.

13.42. O ran yr ail ddull, mae systemau Rhestr Hyblyg yn defnyddio amrywiaeth eang o fecanweithiau.¹²² Mae'r system a ddatblygwyd gennym yn defnyddio rhestrau hyblyg sydd â 'throthwy'. O dan y system hon y pleidiau sy'n penderfynu ar y drefn y caiff yr ymgeiswyr eu henwi ar y papur pleidleisio. Os na fyddai'r un ymgeisydd yn cael digon o bleidleisiau personol i gyrraedd trothwy penodol, byddai'r ymgeiswyr yn cael unrhyw seddau a enillwyd gan y blaid yn y drefn a ffefrir gan y blaid honno. Os caiff ymgeisydd fwy o bleidleisiau personol na'r trothwy, mae'r ymgeisydd hwnnw yn symud i frig y rhestr. Os bydd nifer o ymgeiswyr yn cael mwy o bleidleisiau na'r trothwy, maent yn cael eu trefnu yn ôl nifer y pleidleisiau a gawsant. Er enghraifft, yn Sweden, mae ymgeiswyr sy'n cael 5 y cant neu ragor o'r pleidleisiau a fwriwyd dros restr plaid yn symud i frig y rhestr. Rydym wedi dewis y system hon oherwydd ei bod yn syml ac felly'n hawdd i bleidiau, ymgeiswyr a phleidleiswyr ei deall. Er bod manteision penodol i rai

¹²¹ Renwick, A. a Pilet, J. (2016) *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Gwasg Prifysgol Rhydychen/Rhydychen, t. 20

¹²² Ibid, ff. 27-8

mathau eraill o restrau hyblyg, nid ydym o'r farn bod y rhain yn drech na symlrwydd y system trothwy yng nghyd-destun etholiadau'r Cynulliad.

13.43. Pennir lefel hyblygrwydd y rhestrau mewn system trothwy gan nodweddion penodol y system etholiadol a sut y mae pleidleiswyr yn dewis bwrw eu pleidleisiau. Nodweddion allweddol y system etholiadol yw:

- **Y lefel y pennir y trothwy ymgeiswyr arno:** mae llai o hyblygrwydd po uchaf yw lefel y trothwy.
- **Nifer yr ymgeiswyr y caiff yr etholwyr fwrw pleidlais drostynt:** mae llai o hyblygrwydd wrth i nifer y pleidleisiau y caiff yr etholwyr eu bwrw ostwng.
- **Maint yr ardal:** mae llai o hyblygrwydd wrth i faint yr ardal gynyddu (gan fod nifer yr ymgeiswyr sy'n debygol o ddenu pleidleisiau yn cynyddu).

13.44. Fel y nodir uchod, rydym yn awgrymu y dylai etholwyr allu pleidleisio dros un ymgeisydd. Mae hyn yn syml, ac mae'n gwahaniaethu'n glir rhwng y system hon ag STV.

13.45. Yn Tabl 22 dangosir effeithiau posibl y gwahanol drothwyon ymgeiswyr ar y drefn y bydd ymgeiswyr yn cael seddau a enillir gan blaid.

Tabl 22 Enghraifft o sut y gellid dyrannu seddau i ymgeiswyr mewn system Rhestr Hyblyg ddamcaniaethol

Ymgeiswyr	Pleidleisiau personol	Trefn ethol:				
		Trefn rhestr y blaid	Trothwy 3 y cant	Trothwy 5 y cant	Trothwy 8 y cant	Trothwy 10 y cant
Lefel y trothwy		amh.	270	450	720	900
Ymgeisydd A	0	1	5	4	3	2
Ymgeisydd B	500	2	3	3	4	3
Ymgeisydd C	770	3	2	2	2	4
Ymgeisydd D	1,000	4	1	1	1	1
Ymgeisydd E	280	5	4	5	5	5

Nodiadau: cafodd y blaid 9,000 o bleidleisiau (cyfanswm cyfun o 2,550 o bleidleisiau personol ar gyfer ymgeiswyr unigol a 6,450 o bleidleisau ar gyfer rhestr y blaid) ac mae wedi ennill tair sedd. Gyda throthwy o 3 y cant, byddai angen i ymgeisydd gael 270 o bleidleisiau personol i symud i frig y rhestr. Byddai angen 450 o bleidleisiau personol ar ymgeisydd gyda throthwy o 5 y cant, 720 gyda throthwy o 8 y cant a 900 gyda throthwy o 10 y cant. Pan fydd mwy nag un ymgeisydd yn cyrraedd y trothwy perthnasol, maent yn symud i frig y rhestr yn nhrefn nifer y pleidleisiau personol a gawsant. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u hethol yn wyrdd.

13.46. Mae'n anochel y bydd penderfynu ar y trothwy priodol yn golygu rhywfaint o ddyfalu, gan ei fod yn anodd rhagfynegi sut y gallai etholwyr ddewis bwrw'u pleidlais. Mae tystiolaeth o'r democratiaethau Ewropeaidd sy'n defnyddio systemau rhestr yn awgrymu bod cyfran y pleidleiswyr sy'n bwrw pleidlais dros ymgeisydd yn amrywio'n sylweddol rhwng gwledydd, ac o fewn gwledydd gydag amser—o lai nag un y cant yn Awstria cyn y 1980au i dros 50 y cant yn yr etholiadau diweddar yng Ngwlad Belg.¹²³ Y ffynhonnell dystiolaeth fwyaf defnyddiol ar gyfer dewis trothwy ymgeiswyr yw Sweden. Cyflwynwyd system Rhestr Hyblyg ar gyfer etholiadau senedd Sweden (y Riksdag) ym 1998. Ar y dechrau, defnyddiwyd trothwy ymgeiswyr o 8 y cant. Roedd bwriad iddo gael ei adolygu, beth bynnag, oherwydd yr ansicrwydd ynghylch a fyddai'r trothwy hwn yn cynhyrchu'r canlyniadau a fwriadwyd. Yn 2014 gostyngwyd y trothwy i 5 y cant, gan fod nifer yr ymgeiswyr a etholwyd gan bleidleisiau personol yn isel: dim ond 8 o'r 349 aelod o'r Riksdag a etholwyd gan bleidleisiau personol yr ymgeiswyr yn 2010.¹²⁴

13.47. Oherwydd bod pleidleiswyr yng Nghymru wedi arfer pleidleisio dros ymgeiswyr unigol, disgwyliwn y byddai llawer iawn ohonynt yn debygol o barhau i wneud hynny o dan system etholiadol Rhestr Hyblyg. Mae hyn yn cyferbynnu â Sweden, lle'r oedd y rhestrau yn gaeedig i bob pwrpas cyn 1998 (a lle mae tua chwarter y pleidleiswyr, ers 1998, wedi dewis bwrw'u pleidlais dros ymgeiswyr). Mae'r maint ardal a awgrymir gennym (rhwng 4 a 6; gweler pennod 14) yn sylweddol is na'r rhai yn Sweden (tua 15 ar gyfartaledd), gyda'r canlyniad y byddai'n haws cyrraedd unrhyw drothwy penodol yn ein system ni.

13.48. Rydym yn anelu at restrau sy'n fwy hyblyg na'r hyn a gyflawnwyd gan y trothwy o 8 y cant yn Sweden. O ystyried yr uchod, credwn y gallai trothwy ymgeiswyr o tua 10 y cant gyflawni hyn. Rydym yn pwysleisio, fodd bynnag, mai dim ond amcangyfrif bras yw hwn, gan fod ansicrwydd ynghylch y gyfran o bleidleiswyr a fyddai mewn gwirionedd yn pleidleisio dros ymgeiswyr unigol. Pe byddai'r Cynulliad yn penderfynu cyflwyno system Rhestr Hyblyg, dylai adolygu'r trothwy ymgeiswyr ar ôl yr etholiad cyntaf.

¹²³ Renwick, A. a Pilet, J. (2016) *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Gwasg Prifysgol Rhydychen/Rhydychen, tt. 218-26

¹²⁴ Ibid, tt. 145-7.

Amrywiaeth o ran cynrychiolaeth

13.49. Pe byddai'r Cynulliad yn mabwysiadu system Rhestr Hyblyg, credwn y dylai fod yn ofynnol i'r pleidiau sicrhau bod 50 y cant o'u hymgeiswyr ym mhob etholaeth yn fenywod a 50 y cant yn ddynion, a bod eu rhestrau yn cynnwys dynion a menywod am yn ail.¹²⁵ Credwn yn gryf y dylid gosod y gofynion hyn ar sail ddeddfwriaethol. Fodd bynnag, os na fydd hynny'n digwydd, dylai'r pleidiau fabwysiadu'r meini prawf hyn yn egwyddorion ar gyfer dethol ymgeiswyr.

13.50. Fe fyddem hefyd yn disgwyl i bleidiau sicrhau, os ydynt yn cynnig ymgeiswyr mewn mwy nag un etholaeth, eu bod yn ceisio cael cydbwysedd rhwng nifer y rhestrau sydd â menyw ar y brig a nifer y rhestrau sydd â dynion ar y brig. Yn ogystal, byddem yn disgwyl i bleidiau geisio sicrhau bod yr ymgeiswyr y maent yn eu cynnig ledled Cymru yn cynrychioli'r cymunedau amrywiol y maent yn eu gwasanaethu, o ran yr holl nodweddion gwarchoddedig, yn ogystal â bod yn gytbwys o safbwynt y rhywiau.

Dull o lenwi seddau sy'n dod yn wag yn achlysurol

13.51. Os daw sedd yn wag yn achlysurol yn ystod tymor y Cynulliad, y dull mwyaf priodol ar gyfer llenwi'r sedd honno fyddai ei llenwi gan yr ymgeisydd cymwys nesaf ar restr y blaid berthnasol.

13.52. Er mwyn penderfynu ar yr ymgeisydd cymwys nesaf, byddai'n rhaid ystyried y pleidleisiau personol a gafodd ymgeisydd, hynny yw byddai'r rhestr yn cael ei hystyried yn y drefn y byddai ymgeiswyr wedi cael seddau yn yr etholiad, gan gymryd i ystyriaeth unrhyw newidiadau i'r drefn a ffefrir gan y blaid yn sgil y pleidleisiau personol a fwriwyd.

¹²⁵ Pe byddai plaid yn cyflwyno odrif o ymgeiswyr, byddai hyn yn cael ei ddehongli fel 50 y cant o gyfanswm yr ymgeiswyr plws neu namyn un.

Asesu'r system ar sail ein hegwyddorion

13.53. Yn Tabl 23 ceir asesiad o'r system Rhestr Hyblyg a amlinellir uchod ar sail ein hegwyddorion.

Tabl 23 Asesiad o'r system Rhestr Hyblyg ar sail ein hegwyddorion

Egwyddor	Asesiad
Atebolrwydd ac effeithiolrwydd y Llywodraeth	Mae'r gwaith modelu yn dangos cyfranoldeb eang, sy'n awgrymu llywodraethau clymblaid cymharol sefydlog.
Cyfranoldeb	Mae cyfranoldeb yn dibynnu ar y fformiwla etholiadol a ddefnyddir. Mae ein gwaith modelu yn awgrymu y byddai fformiwla Sainte-Laguë yn arwain at ganlyniadau mwy cyfrannol na'r system bresennol. Yn gyffredinol, mae fformiwla etholiadol D'Hondt yn arwain at ganlyniadau sy'n llai cyfrannol na fformiwla Sainte-Laguë, ac weithiau'n llai cyfrannol na'r system bresennol. Mae ffactorau sy'n effeithio ar gyfranoldeb ar lefel genedlaethol ac etholaethol yn cynnwys nifer yr etholaethau, maint ardaloedd, a'r amrywiant ym maint ardaloedd.
Atebolrwydd Aelodau	Byddai gan yr aelodau a etholir ym mhob etholaeth gysylltiad uniongyrchol â'u hetholwyr. Lefel y trothwy ymgeiswyr sy'n penderfynu faint o ddylanwad sydd gan bleidleiswyr dros ba ymgeiswyr sy'n cael seddau a enillir gan blaid (ac felly atebolrwydd uniongyrchol ymgeiswyr unigol (yn hytrach na phleidiau) i bleidleiswyr).
Statws cyfwerth	Caiff yr holl Aelodau eu hethol yn yr un ffordd ac mae ganddynt yr un mandad.
Amrywiaeth	Gellid cynnwys mesurau yn y system i gefnogi ac annog amrywiaeth, er enghraifft cwtâu ar gyfer yr ymgeiswyr neu restrau o ddynion a menywod am yn ail. Byddai lefel y trothwy ar gyfer pleidleisiau personol yr ymgeiswyr yn effeithio ar ba mor effeithiol fyddai rhestr o ddynion a menywod am yn ail. Yn gyffredinol, cytunir bod ardal o dri aelod neu ragor yn fwy ffafriol ar gyfer ethol deddfwrfa fwy amrywiol.
Rhoi dewis i bleidleiswyr	Mae gan bleidleiswyr hyblygrwydd i ddewis naill ai ymgeisydd unigol neu blaid, gan sicrhau cydbwysedd rhwng dewis y pleidleiswyr a dylanwad y pleidiau. Effeithir ar y cydbwysedd hwnnw gan y lefel y caiff y trothwy ar gyfer pleidleisiau personol yr ymgeiswyr ei bennu a'r strategaethau ymgyrchu a fabwysiedir gan y pleidiau.
Mandadau cyfwerth	Gellir dosrannu seddau gan ddefnyddio dull Sainte-Laguë yn seiliedig ar nifer yr etholwyr, neu gan ystyried ffactorau geowleidyddol lleol penodol.

Egwyddor	Asesiad
Ffiniau	Byddai etholaethau aml-aelod sy'n seiliedig naill ai ar awdurdodau lleol neu ar etholaethau presennol y Cynulliad yn cynnig sefyllfa weddol gyfarwydd a hunaniaeth leol i bleidleiswyr. Trafodir ffiniau yn fanylach, gan gynnwys y trefniadau posibl ar gyfer adolygu ffiniau, ym mhennod 14.
Symlwrwydd	Mae'n system anghyfarwydd o ran etholiadau'r Cynulliad, er ei bod yn debyg i'r hyn a ddefnyddir i ethol Aelodau i gynrychioli Cymru yn Senedd Ewrop. Un bleidlais yn unig fyddai gan bleidleiswyr, ond gallai'r dewis rhwng pleidleisio dros blaid neu dros ymgeisydd achosi dryswch. Gallai'r dull o drosi pleidleisiau yn seddau a enillwyd gan blaid, a pha ymgeiswyr sy'n cael y seddau hynny, gael ei ystyried yn gymhleth. Ar y llaw arall, gallai canlyniad lle mae'r pleidiau yn ennill tua'r un gyfran o bleidleisiau a seddau gael ei ystyried yn syml.
Cynaliadwyedd a'r gallu i addasu	O fewn etholaethau aml-aelod mae hyblygrwydd ynglŷn â lle, yn ein hargymhelliad o rhwng 80 a 90 Aelod, y dylid pennu maint y Cynulliad, gan roi mwy o sicrwydd bod unrhyw ddiwygiadau'n ddiogel at y dyfodol. Byddai natur unrhyw drefniadau i adolygu ffiniau neu drosrannu seddau yn dibynnu ar y meini adeiladu a ddefnyddir yn sail i etholaethau aml-aelod. Rydym yn trafod hyn yn fanylach ym mhennod 14.

Dyluniad y papur pleidleisio

13.54. Rydym wedi adolygu sampl o bapurau pleidleisio ar gyfer pob un o'n systemau etholiadol arfaethedig. O dan *Ddeddf Cymru 2017*, mater i Weinidogion Cymru a'r Comisiwn Etholiadol fydd dyluniad y papurau pleidleisio i'w defnyddio yn etholiadau'r Cynulliad.¹²⁶ Wrth baratoi ar gyfer etholiad y Cynulliad yn 2021, awgrymwn fod sylw penodol yn cael ei roi i'r materion a ganlyn:

- **Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP):** parhau i ddefnyddio papurau pleidleisio dwyieithog ar wahân ar gyfer pleidleisiau etholaethol a rhanbarthol, a pharhau â'r arfer presennol o restru enwau ymgeiswyr rhanbarthol o dan y blaid berthnasol ar y papur pleidleisio rhanbarthol.

¹²⁶ Mae Adran 5 o *Ddeddf Cymru 2017* yn mewnosod adran 13 newydd yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006*, sy'n rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud gorchymyn i wneud darpariaeth ynghylch cynnal etholiadau'r Cynulliad, cwstyfnu etholiadau o'r fath ac ethol Aelod Cynulliad heblaw yn ystod cyfnod etholiad. Byddai unrhyw newidiadau i ddyluniad y papur pleidleisio yn cael eu gwneud drwy orchymyn gan Weinidogion Cymru o dan yr adran hon, a byddai'n ofynnol ymgynghori cyn hynny â'r Comisiwn Etholiadol, yn unol ag adran 7(1) o *Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000*.

- **Pleidlais Sengl Drosaglwyddadwy (STV):** grwpio ymgeiswyr yn ôl y blaidd wleidyddol y maent yn sefyll drosti,¹²⁷ penderfynu ar drefn y pleidiau drwy fwrw coelbren,¹²⁸ a sicrhau bod y cyfarwyddiadau ar y papur pleidleisio yn glir er mwyn rhoi gwybod i bleidleiswyr y gallant restru cymaint neu gyn lleied o ymgeiswyr ag y dymunant, ac y gallant wneud hynny gan ddewis pleidiau gwahanol.
- **Rhestr Hyblyg:** sicrhau bod y cyfarwyddiadau ar y papur pleidleisio yn glir er mwyn rhoi gwybod i bleidleiswyr mai un groes yn unig sydd i'w rhoi, gyferbyn â naill ai'r blaidd neu'r ymgeisydd y maent am bleidleisio drostynt.

13.55. Bydd angen i Weinidogion Cymru ystyried y materion uchod wrth wneud y gorchymyn perthnasol cyn yr etholiad yn 2021. Os caiff system newydd ei mabwysiadu, dylai Gweinidogion Cymru weithio'n agos gyda'r Comisiwn Etholiadol ar ddyluniad y papur pleidleisio, er mwyn sicrhau ei fod yn briodol i Gymru.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 12. Cyn gwneud unrhyw orchymyn yn rhagnodi dyluniad y papurau pleidleisio i'w defnyddio yn etholiadau'r Cynulliad, yn ychwanegol at yr ymgynghoriad sy'n ofynnol â'r Comisiwn Etholiadol gan adran 7(1) o *Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000*, dylai Gweinidogion Cymru hefyd gynnal unrhyw ymgynghoriad arall a allai fod yn briodol, er mwyn sicrhau bod cynllun y papur pleidleisio a'r wybodaeth a gynhwysir arno yn briodol ar gyfer y system etholiadol ac i Gymru.

¹²⁷ Dyma'r ffordd y caiff y papurau pleidleisio STV ym Malta eu trefnu.

¹²⁸ Dylai trefn y pleidiau fod yn gyson ar draws pob etholaeth ar gyfer pob etholiad.

14. FFINIAU ETHOLIADOL A CHYNALIADWYEDD

Y cefndir

14.01. Yn ogystal â strwythur y systemau etholiadol y gellid eu defnyddio i ethol Aelodau o 2021 ymlaen, rydym hefyd wedi ystyried y ffiniau etholiadol y gellid seilio'r systemau arnynt.

Methodoleg

14.02. Mae ein cylch gorchwyl yn gofyn inni wneud argymhellion y gellid eu gweithredu erbyn etholiad y Cynulliad yn 2021. Ein hystyriaeth gyntaf, felly, oedd i ba raddau y mae modd gwneud gwaith sylweddol i adolygu'r ffiniau cyn hynny.

14.03. Rydym yn ddiolchgar i ysgrifenyddiaethau Comisiwn Ffiniau i Gymru a Chomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru am y ffordd adeiladol y maent wedi ymwneud â'n gwaith. Yn ein trafodaethau â hwy daeth yn amlwg nad oes digon o amser na chapasiti i gynnal adolygiad llawn o'r ffiniau cyn 2021. Felly, rydym wedi cefnu ar y posibilrwydd o lunio ardaloedd etholiadol newydd ac annibynnol ar gyfer 2021. Mae potensial o hyd, wrth gwrs, i gynnal adolygiad llawn o'r ffiniau cyn 2026, i fireinio ac addasu unrhyw ardaloedd etholiadol a ddefnyddiwyd at ddibenion etholiad 2021.

14.04. Yna, buom yn ystyried a allai ardaloedd etholiadol neu weinyddol presennol neu arfaethedig yng Nghymru fod yn feini adeiladu ar gyfer etholaethau newydd y Cynulliad. Yn ogystal â lleihau'r gwaith adolygu ffiniau sydd ei angen i gyfuno neu rannu ambell ardal, mae'r dull hwn yn bodloni'n hegwyddor y dylai system etholiadol y Cynulliad fod yn seiliedig ar ardaloedd daearyddol wedi'u diffinio'n glir, sy'n golygu rhywbeth i bobl ac sy'n ystyried cymunedau presennol, ynghyd â'r ffiniau etholiadol a gweinyddol presennol.

14.05. Buom yn ystyried a fyddai her gyfreithiol i'r dull hwn pe byddai'n cael ei weithredu gan y Cynulliad. Mae'r cyngor cyfreithiol a roddwyd inni yn awgrymu y byddai her o'r fath yn annhebygol, a hyd yn oed yn llai tebygol o lwyddo, oherwydd ein hannibyniaeth, ein bod yn defnyddio'r ardaloedd etholiadol presennol yn feini adeiladu, ein cynigion ar gyfer adolygiad llawn o'r ffiniau cyn 2026, y potensial i'r adolygiad bach o'r ffiniau gael ei wneud gan gomisiwn ffiniau annibynnol, y ffaith nad oes unrhyw ddulliau ar gael ar hyn o bryd ar gyfer adolygu

ffiniau'r Cynulliad, a'r ffaith y bydd unrhyw ddeddfwriaeth a gyflwynir i weithredu ein cynigion yn destun ymgynghoriad cyhoeddus.

14.06. Ar y sail hon, boom yn ystyried amrywiaeth o is-raniadau etholiadol a gweinyddol gwahanol yng Nghymru, gan gynnwys 40 etholaeth bresennol y Cynulliad, y 29 etholaeth San Steffan a bennir yng nghynigion diwygiedig y Comisiwn Ffiniau,¹²⁹ 22 ardal awdurdod lleol (a elwir hefyd yn ardaloedd prif gynghorau), saith ardal bwrdd iechyd lleol, pum rhanbarth etholiadol y Cynulliad, pedwar rhanbarth y consortia addysg rhanbarthol, a phedwar rhanbarth y Comisiynwyr Heddlu a Throsedd. Cwtogwyd yr opsiynau hyn i dri a oedd yn haeddu ystyriaeth fanylach, ac ystyriwyd eu cryfderau a'u gwendidau (gweler Tabl 24).

Tabl 24 Asesiad o'r meini adeiladu posibl ar gyfer y ffiniau

Ffiniau	Cryfderau	Gwendidau
40 etholaeth bresennol y Cynulliad	Maint poblogaeth yr etholaethau yn weddol debyg gan arwain at ddosbarthiad cul o faint ardaloedd Yn gyfarwydd o ran eu defnyddio ar gyfer etholiadau'r Cynulliad.	Byddai angen dulliau ar wahân o adolygu'r ffiniau ar ôl 2021. Pe byddai ffiniau seneddol San Steffan yn newid, mae'n bosibl y bydd etholaethau'r Cynulliad yn edrych yn anghyson.
Y 29 etholaeth a gynigir gan San Steffan	Maint poblogaethau'r etholaethau yn debyg. Symrwydd ar gyfer pleidleiswyr, gweinyddwyr etholiadol a phleidiau gwleidyddol oherwydd bod y ffiniau'n cyddaro. Byddai adfer y cysylltiad awtomatig yn dileu'r angen am drefniadau ar wahân ar gyfer adolygu ffiniau.	Yn ddarostyngedig i newidiadau yn y dyfodol yn sgil ffactorau nad ydynt o reidrwydd yn berthnasol i Gymru. Ansicrwydd ynghylch a gaiff y cynigion eu gweithredu a phryd y bydd hynny. Dim llawer o hyblygrwydd i bennu maint yr ardaloedd ar lefelau a fyddai'n annog cynrychiolaeth gyfrannol neu amrywiaeth o ran cynrychiolaeth.

¹²⁹ Comisiwn Ffiniau i Gymru, *Adolygiad o Etholaethau Seneddol 2018: Adroddiad Cynigion Diwygiedig*, 17 Hydref 2017

Ffiniau	Cryfderau	Gwendidau
22 ardal awdurdod lleol	Ffiniau cyfarwydd ac ystyrion y mae pleidleiswyr yn uniaethu â hwy. Symlrwydd ar gyfer pleidleiswyr, gweinyddwyr etholiadol a phleidiau gwleidyddol oherwydd bod ffiniau etholaethau'r Cynulliad yn cyd-daro â ffiniau'r awdurdodau lleol. Ni ddisgwylir newid yn sylweddol yn y tymor canolig, ac mae unrhyw newid o fewn rheolaeth y Cynulliad. Gellid defnyddio'r trefniadau presennol ar gyfer adolygu ffiniau awdurdodau lleol.	Amrywio'n sylweddol o ran maint a phoblogaeth gan arwain at ddsbarthiad eang o faint ardaloedd.

14.07. Ar sail ein hasesiad, a'r ansicrwydd parhaus ynghylch a gaiff cynigion yr adolygiad presennol o'r ffiniau eu gweithredu a phryd y bydd hynny, rydym wedi diystyru seilio ein cynigion ar 29 etholaeth arfaethedig San Steffan. Rydym yn cydnabod bod mantais i bleidleiswyr, gweinyddwyr etholiadol a phleidiau gwleidyddol bod ffiniau etholaethau'r Cynulliad yn cyd-daro â ffiniau San Steffan. Fodd bynnag, mae'r anfanteision yn drech na'r manteision. Nid yw'r 29 etholaeth a gynigir yn rhoi digon o hyblygrwydd o ran maint y Cynulliad nac o ran y system etholiadol y gellid ei rhoi ar waith. Hefyd, nid da o beth yw bod etholaethau'r Cynulliad yn sensitif i newidiadau demograffig neu newidiadau mewn mannau eraill yn y DU, yn hytrach na ffactorau sy'n uniongyrchol berthnasol i Gymru.

14.08. Yna, buom yn ystyried sut y gellid defnyddio'r meini adeiladu sy'n weddill—40 etholaeth bresennol y Cynulliad a'r 22 ardal awdurdod lleol—i lunio ffiniau i ategu'r fair system etholiadol a amlinellir ym mhennod 13.

Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg: ffiniau

14.09. Fel yr amlinellir ym mhennod 13, mae ein cynigion ar gyfer y system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP) ar gyfer ethol 40 Aelod etholaethol a 40 Aelod rhanbarthol. Mewn system o'r fath, byddai 40 etholaeth bresennol y Cynulliad yn ethol un Aelod etholaethol. Ystyriwyd dau opsiwn ar gyfer rhanbarthau'r Cynulliad: cadw'r pum rhanbarth presennol, neu rannu pob un yn ddwy i greu deg rhanbarth newydd.

14.10. Ystyriwyd y rhinweddau o rannu'r rhanbarthau presennol. Drwy wneud hynny gellid parhau i ddefnyddio rhanbarthau pedwar Aelod, a gallai gostwng maint daearyddol y rhanbarthau mwy o faint gryfhau'r cysylltiad rhwng yr Aelodau rhanbarthol a'u hetholwyr. Ar y cyfan, fodd bynnag rydym o'r farn bod manteision i gadw ffiniau rhanbarthol presennol y Cynulliad: maent yn syml, yn gyfarwydd i bleidleiswyr, ac nid oes angen adolygu'r ffiniau cyn 2021.

14.11. Ar sail ein hegwyddor y dylai'r system adlewyrchu'r egwyddor gyffredinol wrth wraidd dyluniad systemau pleidleisio drwy sicrhau bod pob pleidlais tua'r un gwerth, defnyddiwyd dull Sainte-Laguë i ddosrannu 40 sedd ranbarthol i'r pum rhanbarth etholiadol (gweler Tabl 25). Er mwyn lleihau'r amrywiad yng nghymhareb yr Aelodau i etholaeth, roedd y dosraniad yn cymryd i ystyriaeth etholwyr y Cynulliad a nifer y seddau etholaethol ym mhob rhanbarth.

Tabl 25 Dosraniad seddau ar sail 40 etholaeth a phum rhanbarth etholiadol (yn seiliedig ar etholwyr yn unig)

Rhanbarth	Etholaeth	Etholaeth			Rhanbarth			
		Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrrhaeddwy	Amrywiant	Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrrhaeddwy	Etholwyr fesul AC (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)	Amrywiant (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)
Canolbarth a Gorllewin Cymru	Brycheiniog a Sir Faesyfed	1	55,726	-2%	7	431,781	28,785	1%
	Ceredigion	1	52,599	-7%				
	Dwyfor Meirionnydd	1	43,543	-23%				
	Sir Drefaldwyn	1	50,480	-11%				
	Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr	1	56,020	-1%				
	Gorllewin Caerfyrddin a De Sir Benfro	1	56,821	0%				
	Llanelli	1	60,244	6%				
	Preseli Sir Benfro	1	56,348	-1%				
Gogledd Cymru	Aberconwy	1	44,490	-22%	8	472,582	27,799	-2%
	Arfon	1	39,456	-30%				
	Gorllewin Clwyd	1	56,821	0%				
	Dyffryn Clwyd	1	56,456	-1%				
	Ynyn Môn	1	50,855	-10%				
	Alun a Glannau Dyfrdwy	1	61,944	9%				
	De Clwyd	1	55,693	-2%				
	Delyn	1	53,067	-7%				
	Wrecsam	1	53,800	-5%				
Canol De Cymru	Canol Caerdydd	1	57,238	1%	9	498,768	29,339	3%
	Gogledd Caerdydd	1	66,610	17%				
	De Caerdydd a Phenarth	1	77,114	36%				
	Gorllewin Caerdydd	1	66,587	17%				
	Cwm Cynon	1	50,160	-12%				
	Pontypridd	1	59,360	5%				
	Rhondda	1	49,393	-13%				
	Bro Morgannwg	1	72,306	27%				

Rhanbarth	Etholaeth	Etholaeth			Rhanbarth			
		Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrrhaeddwy	Amrywiant	Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrrhaeddwy	Etholwyr fesul AC (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)	Amrywiant (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)
Dwyrain De Cymru	Mynwy	1	64,403	13%	9	471,390	27,729	-2%
	Dwyrain Casnewydd	1	57,183	1%				
	Gorllewin Casnewydd	1	64,380	13%				
	Torfaen	1	60,613	7%				
	Blaenau Gwent	1	50,466	-11%				
	Caerffili	1	63,266	11%				
	Istwyn	1	55,348	-2%				
	Merthyr Tudful a Rhymni	1	55,731	-2%				
Gorllewin De Cymru	Gŵyr	1	60,965	7%	7	395,920	28,280	0%
	Dwyrain Abertawe	1	57,930	2%				
	Gorllewin Abertawe	1	54,405	-4%				
	Aberafan	1	49,724	-12%				
	Pen-y-bont ar Ogwr	1	61,185	8%				
	Castell-nedd	1	55,908	-2%				
	Ogwr	1	55,803	-2%				
Cyfanswm		40	2,270,441		40	2,270,441		
Cyfartaledd yr etholwyr fesul etholaeth / rhanbarth			56,761			454,088	28,381	

Nodiadau: Mae'r ffigurau yn seiliedig ar ddata mis Rhagfyr 2016 am etholwyr y Cynulliad a chyrrhaeddwy a ddarparwyd gan Gomisiwn Ffiniau i Gymru a Chomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ar 28 Mehefin 2017. Cyrhaeddwyr yw pobl sy'n cael eu pen-blwydd yn 18 oed yn ystod cyfnod dilys y gofrestr ar y dyddiad a ddangosir, ac sydd â hawl i bleidleisio yn etholiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar eu pen-blwydd yn 18 oed neu wedi hynny. Ffynhonnell: StatsCymru.

Ffigur 9 Rhanbarthau presennol y Cynulliad¹³⁰



Allwedd	Enw
1	Gogledd Cymru
2	Canolbarth a Gorllewin Cymru
3	Gorllewin De Cymru
4	Dwyrain De Cymru
5	Canol De Cymru

¹³⁰ **Cynhyrchwyd gan Wasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru**

Yn cynnwys data Arolwg Ordnans © Hawlfraint y Goron a hawliau cronfa ddata 2017.
Arolwg Ordnans [100047295]

14.12. Mae *Cod Ymarfer Da mewn Materion Etholiadol*,¹³¹ Comisiwn Fenis, yn awgrymu y gellir ystyried nifer etholwyr a daearyddiaeth etholaethau wrth ddosrannu seddau i ardaloedd etholiadol. Mae ein dull o fodelu mandadau cyfwerth yn cyd-fynd â hyn. Dull amgen, sydd hefyd yn bodloni'r egwyddorion, fyddai dilyn y model presennol, lle mae holl ranbarthau'r Cynulliad yn ethol yr un nifer o Aelodau rhanbarthol. Byddai hyn yn golygu bod pob rhanbarth yn ethol wyth Aelod. Y canlyniad, fel y dangosir yn Tabl 26 yw y byddai rhywfaint o dangynrychioli yng Nghanol De Cymru a Dwyrain De Cymru (a fyddai'n gostwng o naw Aelod rhanbarthol i wyth yr un), ac ychydig o orgynrychioli yng Nghanolbarth a Gorllewin Cymru a Gorllewin De Cymru (cynnydd o saith Aelod rhanbarthol i wyth yr un).

¹³¹ Y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer Democratiaeth drwy Gyfraith (Comisiwn Fenis), Cyngor Ewrop, *Code of Good Practice in Electoral Matters: guidelines and explanatory report*, 2002

Tabl 26 Dosraniad seddau ar sail 40 etholaeth a phum rhanbarth etholiadol (yn seiliedig ar wyth Aelod y rhanbarth)

Rhanbarth	Etholaeth	Etholaeth			Rhanbarth			
		Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrhaeddwyr	Amrywiant	Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrhaeddwyr	Etholwyr fesul AC (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)	Amrywiant (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)
Canolbarth a Gorllewin Cymru	Brycheiniog a Sir Faesyfed	1	55,726	-2%	8	431,781	26,986	-5%
	Ceredigion	1	52,599	-7%				
	Dwyfor Meirionnydd	1	43,543	-23%				
	Sir Drefaldwyn	1	50,480	-11%				
	Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr	1	56,020	-1%				
	Gorllewin Caerfyrddin a De Sir Benfro	1	56,821	0%				
	Llanelli	1	60,244	6%				
	Preseli Sir Benfro	1	56,348	-1%				
Gogledd Cymru	Aberconwy	1	44,490	-22%	8	472,582	27,799	-2%
	Arfon	1	39,456	-30%				
	Gorllewin Clwyd	1	56,821	0%				
	Dyffryn Clwyd	1	56,456	-1%				
	Ynyn Môn	1	50,855	-10%				
	Alun a Glannau Dyfrdwy	1	61,944	9%				
	De Clwyd	1	55,693	-2%				
	Delyn	1	53,067	-7%				
	Wrecsam	1	53,800	-5%				
Canol De Cymru	Canol Caerdydd	1	57,238	1%	8	498,768	31,173	10%
	Gogledd Caerdydd	1	66,610	17%				
	De Caerdydd a Phenarth	1	77,114	36%				
	Gorllewin Caerdydd	1	66,587	17%				
	Cwm Cynon	1	50,160	-12%				
	Pontypridd	1	59,360	5%				
	Rhondda	1	49,393	-13%				
	Bro Morgannwg	1	72,306	27%				

Rhanbarth	Etholaeth	Etholaeth			Rhanbarth			
		Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrhaeddwy	Amrywiant	Aelodau	Cyfanswm etholwyr a chyrhaeddwy	Etholwyr fesul AC (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)	Amrywiant (gan gymryd ACau etholaeth a rhanbarth i ystyriaeth)
Dwyrain De Cymru	Mynwy	1	64,403	13%	8	471,390	29,462	4%
	Dwyrain Casnewydd	1	57,183	1%				
	Gorllewin Casnewydd	1	64,380	13%				
	Torfaen	1	60,613	7%				
	Blaenau Gwent	1	50,466	-11%				
	Caerffili	1	63,266	11%				
	Islwyn	1	55,348	-2%				
	Merthyr Tudful a Rhymni	1	55,731	-2%				
Gorllewin De Cymru	Gŵyr	1	60,965	7%	8	395,920	26,395	-7%
	Dwyrain Abertawe	1	57,930	2%				
	Gorllewin Abertawe	1	54,405	-4%				
	Aberafan	1	49,724	-12%				
	Pen-y-bont ar Ogwr	1	61,185	8%				
	Castell-nedd	1	55,908	-2%				
	Ogwr	1	55,803	-2%				
	Cyfanswm		40	2,270,441				
Cyfartaledd yr etholwyr fesul etholaeth / rhanbarth			56,761			454,088	28,381	

Nodiadau: Mae'r ffigurau yn seiliedig ar ddata mis Rhagfyr 2016 am etholwyr y Cynulliad a chyrhaeddwy a ddarparwyd gan Gomisiwn Ffiniau i Gymru a Chomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ar 28 Mehefin 2017. Cyrhaeddwyr yw pobl sy'n cael eu pen-blwydd yn 18 oed yn ystod cyfnod dilys y gofrestr ar y dyddiad a ddangosir, ac sydd â hawl i bleidleisio yn etholiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar eu pen-blwydd yn 18 oed neu wedi hynny. Ffynhonnell: StatsCymru.

Etholaethau aml-aelod: Y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy a'r Rhestr Hyblyg

Dull gweithredu

14.13. Ystyriwyd sut y gellid defnyddio'r meini adeiladu—40 etholaeth bresennol y Cynulliad a'r 22 ardal awdurdod lleol—i lunio etholaethau a fyddai'n sail briodol ar gyfer ethol Aelodau drwy gyfrwng system STV neu'r Rhestr Hyblyg. Yr hyn a oedd yn gyrru'r cam hwn o'n gwaith oedd yr angen i gydbwysu'r gwaith adolygu lleiaf posibl ar ffiniau, dosrannu seddau ar sail niferoedd yr etholwyr, a chyflawni ein hegwyddorion o sicrhau cyfranoldeb, amrywiaeth o ran cynrychiolaeth a mandadau cyfwerth.

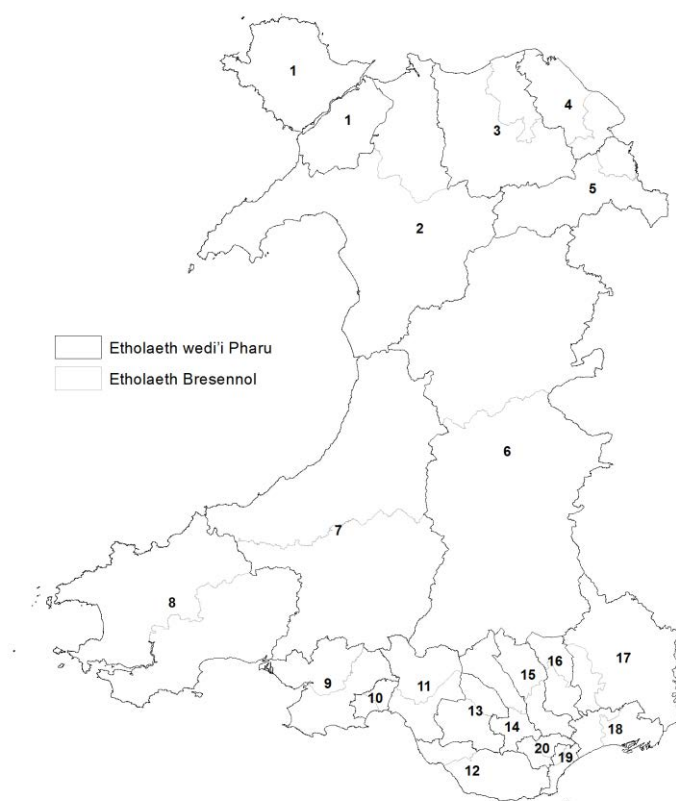
Opswn 1: defnyddio etholaethau presennol y Cynulliad

14.14. Ar sail y maint a argymhellwn ar gyfer y Cynulliad, sef rhwng 80 a 90 Aelod, buom yn ystyried sut y gellid defnyddio 40 etholaeth bresennol y Cynulliad yn unol â'r nodau uchod. Mae cytundeb cyffredinol mewn dogfennau academiaidd fod angen tri Aelod fan lleiaf mewn ardal etholiadol i sicrhau cyfranoldeb ac i gefnogi amrywiaeth o ran cynrychiolaeth. Felly penderfynwyd paru 40 etholaeth bresennol y Cynulliad i greu 20 etholaeth newydd ar gyfer y Cynulliad.

14.15. I wneud hyn, dechreuwyd gydag Ynys Môn, sydd â dim ond un cymydog daearyddol. Gan weithio ar sail etholaethau cyfagos, niferoedd etholwyr, a, chyn belled ag y bo modd, amgylchiadau daearyddol lleol, crewyd 20 pâr o etholaethau a oedd â chynrychiolaeth weddol gyfartal (Ffigur 10).

14.16. Yn Tabl 27 mae amlinelliad o'r dosraniad seddau ar gyfer pob un o'r 20 etholaeth arfaethedig ar gyfer Cynulliad sydd â rhwng 80 a 90 o Aelodau. Dosrannwyd y seddau gan ddefnyddio dull Sainte-Laguë.

Ffigur 10 20 etholaeth aml-aelod yn seiliedig ar baru etholaethau'r Cynulliad¹³²



Allwedd	Name
1	Arfon ac Ynys Môn
2	Aberconwy a Dwyfor Meirionnydd
3	Dyffryn Clwyd a Gorllewin Clwyd
4	Delyn ac Alun a Glannau Dyfrdwy
5	De Clwyd a Wrecsam
6	Brycheiniog a Sir Faesyfed a Sir Drefaldwyn
7	Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr a Cheredigion
8	Gorllewin Caerfyrddin a De Sir Benfro a Phreseli Sir Benfro
9	Llanelli a Phenrhyn Gŵyr
10	Gorllewin a Dwyrain Abertawe

Allwedd	Name
11	Aberafan a Chastell-nedd
12	Pen-y-bont ar Ogwr a Bro Morgannwg
13	Ogwr a Rhondda
14	Cwm Cynon a Phontypridd
15	Caerffili a Merthyr Tudful
16	Blaenau Gwent a Islwyn
17	Sir Fynwy a Thorfaen
18	Gorllewin a Dwyrain Casnewydd
19	Canol Caerdydd a De Caerdydd a Phenarth
20	Gogledd a Gorllewin Caerdydd

¹³² Cynhyrchwyd gan Wasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Yn cynnwys data Arolwg Ordnans © Hawlfraint y Goron a hawliau cronfa ddata 2017.

Arolwg Ordnans [100047295]

Tabl 27 Dosraniad seddau ar sail 20 pâr o etholaethau presennol y Cynulliad

		Aberafan a Chastell-nedd	Aberconwy a Dwyrfor Meirionnydd	Afon ac Ynys Môn	Blaenau Gwent a Islwyn	Pen-y-bont ar Ogwr a Bro Morgannwg	Caerffili a Merthyr Tudful	Canol Caerdydd a De Caerdydd a Phenarth	Gogledd a Gorllewin Caerdydd	Gorllewin Caerfyrddin a De Sir Benfro a Phreseli Sir Benfro	Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr a Cheredigion	Cyfarfaledd union
	Cyfanswm etholwyr a seddau	105,632	88,033	90,311	105,814	133,491	118,997	134,352	133,197	113,169	108,619	113,522
80	Seddau	4	3	3	4	5	4	5	4	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	30,104	26,454	26,698	29,749	26,870	33,299	28,292	27,155	28,454
81	Seddau	4	3	3	4	5	4	5	3	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	30,104	26,454	26,698	29,749	26,870	26,639	28,292	27,155	28,121
82	Seddau	4	3	3	4	5	4	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	30,104	26,454	26,698	29,749	26,870	26,639	28,292	27,155	27,808
83	Seddau	4	3	3	4	5	4	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	30,104	26,454	26,698	29,749	26,870	26,639	28,292	27,155	27,505
84	Seddau	4	3	3	4	5	4	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	30,104	26,454	26,698	29,749	26,870	26,639	28,292	27,155	27,202
85	Seddau	4	3	3	4	5	5	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	30,104	26,454	26,698	23,799	26,870	26,639	28,292	27,155	26,904
86	Seddau	4	3	4	4	5	5	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	22,578	26,454	26,698	23,799	26,870	26,639	28,292	27,155	26,528
87	Seddau	4	3	4	4	5	5	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	22,578	26,454	26,698	23,799	26,870	26,639	28,292	27,155	26,240
88	Seddau	4	3	4	4	5	5	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	29,344	22,578	26,454	26,698	23,799	26,870	26,639	28,292	27,155	25,957
89	Seddau	4	4	4	4	5	5	5	5	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	22,008	22,578	26,454	26,698	23,799	26,870	26,639	28,292	27,155	25,590
90	Seddau	4	4	4	4	5	5	5	5	5	4	
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	22,008	22,578	26,454	26,698	23,799	26,870	26,639	22,634	27,155	25,307

		Aberafan a Chastell-nedd	Cwm Cynon a Phontypridd	Delyn ac Alun a Glannau Dyffwrdd	Llanelli a Phenhyn Gŵyr	Sir Fynwy a Thorfaen	Gorllewin a Dwyrain Casnewydd	Ogwr a Rhondda	Brycheiniog a Sir Faesyfed a Sir Drefaldwyn	Gorllewin a Dwyrain Abertawe	Dyffryn Clwyd a Gorllewin Clwyd	De Clwyd a Wrecsam	Cyfarfalledd union
	Cyfanswm etholwyr a chyrhaeddwyr	105,632	109,520	115,011	121,209	125,016	121,563	105,196	106,206	112,335	113,277	109,493	113,522
80	Seddau	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	30,302	31,254	30,391	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	28,454
81	Seddau	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	30,302	31,254	30,391	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	28,121
82	Seddau	4	4	4	4	5	4	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	30,302	25,003	30,391	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	27,808
83	Seddau	4	4	4	4	5	5	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	30,302	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	27,505
84	Seddau	4	4	4	5	5	5	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	27,202
85	Seddau	4	4	4	5	5	5	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	26,904
86	Seddau	4	4	4	5	5	5	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	28,753	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	26,528
87	Seddau	4	4	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	23,002	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	28,319	27,373	26,240
88	Seddau	4	4	5	5	5	5	4	4	4	5	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	23,002	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	22,655	27,373	25,957
89	Seddau	4	4	5	5	5	5	4	4	4	5	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	23,002	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	22,655	27,373	25,590
90	Seddau	4	4	5	5	5	5	4	4	4	5	4	4
	Etholwyr fesul Aelod	26,408	27,380	23,002	24,242	25,003	24,313	26,299	26,552	28,084	22,655	27,373	25,307

Nodiadau: mae'r ffigurau yn seiliedig ar ddata mis Rhagfyr 2016 am etholwyr y Cynulliad a chyrhaeddwyr a ddarparwyd gan Gomisiwn Ffiniau i Gymru ar 28 Mehefin 2017. Cyrhaeddwyr yw pobl sy'n cael eu pen-blwydd yn 18 oed yn ystod cyfnod dilys y gofrestr ar y dyddiad a ddangosir, ac sydd â hawl i bleidleisio yn etholiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar eu pen-blwydd yn ddeunaw oed neu wedi hynny. Ffynhonnell: StatsCymru. Cymhwyswyd fformiwla Sainte-Laguë trwy ddyrannu tri Aelod i bob etholaeth i ddechrau i gyrraedd cyfanswm o 60 Aelod. Yna caiff y ffigur etholaethol ar gyfer pob etholaeth ei rannu gan y rhannydd, sef saith ar gyfer 60 Aelod $(20 \times 3) \div ((2 \times 3) + 1 = 7)$. Mae hyn yn cynhyrchu cyniferydd newydd ar gyfer pob etholaeth a chaiff y sedd nesaf ei dyrannu i'r etholaeth sydd â'r cyniferydd uchaf. Dilynrir y camau hyn eto i ddyrannu pob sedd ychwanegol. Mae'r sedd ychwanegol a ddosrennir ar gyfer pob maint o Gynulliad wedi'i lliwio'n wyrdd.

14.17. Ffactor allweddol i'w hystyried wrth benderfynu ar y maint gorau posibl ar gyfer y Cynulliad o fewn ein hystod y gellir ei ethol ar sail 20 etholaeth aml-aelod yw dosbarthiad maint ardaloedd ar wahanol feintiau. Tabl 28 mae amlinelliad o nifer yr etholaethau o bob maint ardal wrth i faint y Cynulliad gynyddu o 80 i 90 Aelod. Mae'r amrywiad ym maint ardaloedd yn gymharol isel, gyda mwyafrif yr etholaethau'n ethol naill ai bedwar neu bump Aelod.

Tabl 28 Dosbarthiad maint ardaloedd ar gyfer Cynulliad sydd â rhwng 80 a 90 o Aelodau yn seiliedig ar 20 etholaeth

	3 sedd	4 sedd	5 sedd
80	2	16	2
81	2	15	3
82	2	14	4
83	2	13	5
84	2	12	6
85	2	11	7
86	1	12	7
87	1	11	8
88	1	10	9
89	0	11	9
90	0	10	10

14.18. Derbynnir yn gyffredinol mewn gweithiau academaidd ar systemau etholiadol mai tri yw'r nifer leiaf bosibl ar gyfer maint etholaethau. Fodd bynnag, er mwyn cyflawni ein hegwyddorion o ran cyfranoldeb ac amrywiaeth cynrychiolaeth, ac i ddiogelu ein cynigion at y dyfodol yn erbyn newid demograffig, credwn y dylai maint ardal unrhyw un o'r etholaethau aml-aelod a gynigir gennym fod yn bedwar fan lleiaf. Mae'r maen prawf hwn, ynghyd â'n casgliadau cynharach y byddai Cynulliad y mae ei faint tua phegwn uchaf yr ystod a argymhellir gennym yn cynnig cynnydd mwy ystyrion a chynaliadwy yng nghapasi't'r Cynulliad, rydym yn dod i'r casgliad **os gweithredir ein 20 etholaeth aml-aelod arfaethedig sy'n seiliedig ar etholaethau presennol y Cynulliad, y dylid eu defnyddio i ethol Cynulliad o 89 neu 90 Aelod.**¹³³

¹³³ Mae ein gwaith modelu yn seiliedig ar ddata am nifer yr etholwyr ym mis Rhagfyr 2016. Byddai angen i'r ddeddfwriaeth i ddiwygio'r system etholiadol bennu ar ba ddata am nifer yr etholwyr y byddai'r system o ddosrannu seddau i etholaethau yn seiliedig arnynt. Gallai hyn arwain at rywfaint o amrywiad o ran ym mhle ar ein hystod o 80 i 90 Aelod y mae'r maint gorau ar gyfer y Cynulliad ar sail maint ardal. Gallai amrywiad tebyg ddeillio o newidiadau i etholfraint y Cynulliad, er enghraifft gostyngiad yn yr oedran sy'n ofynnol ar gyfer pleidleisio.

Opsiwn 2: defnyddio ardaloedd awdurdodau lleol

14.19. Cynhaliwyd proses debyg gennym ar sail y 22 ardal awdurdod lleol yng Nghymru (a elwir hefyd yn ardaloedd prif gynghorau). Roedd y broses hon ychydig yn fwy cymhleth nag ar gyfer etholaethau presennol y Cynulliad, gan fod gwahaniaethau sylweddol yn nifer etholwyr pob ardal awdurdod lleol. Ystyriwyd sut y gellid cyfuno ardaloedd awdurdodau lleol o wahanol feintiau i greu etholaethau newydd ystyrion.¹³⁴

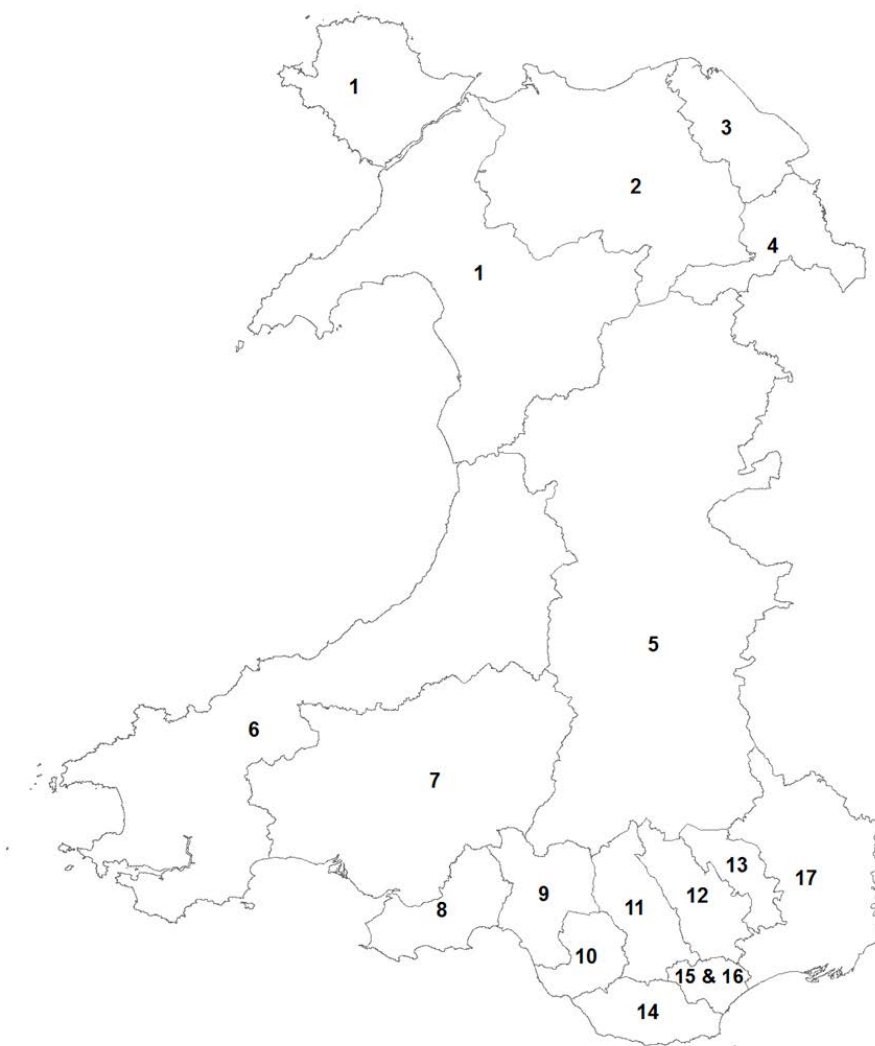
14.20. Fel o'r blaen, dechreuwyd gydag Ynys Môn, ar y sail mai dim ond un cymydog daearyddol sydd ganddi. Gan weithio ar sail awdurdodau lleol cyfagos, niferoedd etholwyr, a, chyn belled ag y bo modd, amgylchiadau daearyddol lleol, parwyd awdurdodau lleol bach a chanolig i greu 15 etholaeth newydd, gan adael yr awdurdodau mwyaf heb eu paru. Nid yw hyn yn gweithio i Gaerdydd, sef yr awdurdod lleol mwyaf o bell ffordd o ran nifer etholwyr. Gan ystyried y modd y mae Caerdydd wedi'i rhannu yn Ogledd, De, Gorllewin a Chanolog at ddibenion etholaethau'r Cynulliad, defnyddiwyd y wardiau etholiadol cydran i rannu ardal awdurdod lleol Caerdydd yn ddwy etholaeth newydd.¹³⁵ Dangosir yr 17 etholaeth arfaethedig yn Ffigur 11.

14.21. Yn Tabl 29 mae amlinelliad o'r dosraniad seddau ar gyfer pob un o'n 17 etholaeth arfaethedig ar gyfer Cynulliad sydd â rhwng 80 a 90 o Aelodau. Dosrannwyd y seddau gan ddefnyddio dull Sainte-Laguë.

¹³⁴ Mae hyn yn debyg i ddull a awgrymir gan y **Dr John Cox yn y dystiolaeth a gyflwynwyd ganddo.**

¹³⁵ Etholaethau presennol y Cynulliad yw Canol Caerdydd, Gogledd Caerdydd, Gorllewin Caerdydd a De Caerdydd a Phenarth. Mae ein hetholaeth arfaethedig De Caerdydd a Chanol Caerdydd yn cynnwys y wardiau etholiadol hynny yn Ne Caerdydd a Phenarth sydd o fewn ardal awdurdod lleol Caerdydd. Mae'r wardiau hynny sy'n yn ardal awdurdod lleol Bro Morgannwg wedi'u cynnwys yn ein hetholaeth arfaethedig Bro Morgannwg.

Ffigur 11 17 etholaeth aml-aelod yn seiliedig ar ardaloedd awdurdodau lleol¹³⁶



Allwedd	Enw
1	Gwynedd ac Ynys Môn
2	Conwy a Sir Ddinbych
3	Sir y Fflint
4	Wrecsam
5	Powys
6	Ceredigion a Sir Benfro
7	Sir Gaerfyrddin
8	Abertawe
9	Castell-nedd Port Talbot

Allwedd	Enw
10	Pen-y-bont ar Ogwr
11	Rhondda Cynon Taf
12	Caerffili a Merthyr Tudful
13	Blaenau Gwent a Thorfaen
14	Bro Morgannwg
15	Gogledd a Gorllewin Caerdydd
16	De Caerdydd a Chanol Caerdydd
17	Sir Fynwy a Chasnewydd

¹³⁶ Cynhyrchwyd gan Wasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Yn cynnwys data Arolwg Ordnans © Hawlfraint y Goron a hawliau cronfa ddata 2017.
Arolwg Ordnans [100047295]

Tabl 29 Dosraniad seddau ar sail 17 etholaeth sy'n seiliedig ar ardaloedd awdurdodau lleol

		Blaenau Gwent a Thorfaen	Pen-y-bont ar Ogwr	Caerffili a Merthyr Tudful	Gogledd a Gorllewin Caerdydd	De Caerdydd a Chanol Caerdydd	Sir Gaerfyrddin	Ceredigion a Sir Benfro	Cyfarfaledd union
	Cyfanswm etholwyr a chyrhaeddwyr	118,995	104,936	174,345	133,277	112,220	139,733	142,299	133,555
80	Seddau	4	4	6	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	29,749	26,234	29,058	26,655	28,055	27,947	28,460	28,525
81	Seddau	4	4	6	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	29,749	26,234	29,058	26,655	28,055	27,947	28,460	28,018
82	Seddau	4	4	6	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	29,749	26,234	29,058	26,655	28,055	27,947	28,460	27,769
83	Seddau	4	4	6	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	29,749	26,234	29,058	26,655	28,055	27,947	28,460	27,306
84	Seddau	4	4	7	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	29,749	26,234	24,906	26,655	28,055	27,947	28,460	27,062
85	Seddau	4	4	7	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	29,749	26,234	24,906	26,655	28,055	27,947	28,460	26,819
86	Seddau	5	4	7	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	23,799	26,234	24,906	26,655	28,055	27,947	28,460	26,469
87	Seddau	5	4	7	5	4	5	5	
	Etholwyr fesul Aelod	23,799	26,234	24,906	26,655	28,055	27,947	28,460	26,230
88	Seddau	5	4	7	5	4	5	6	
	Etholwyr fesul Aelod	23,799	26,234	24,906	26,655	28,055	27,947	23,717	25,951
89	Seddau	5	4	7	5	4	5	6	
	Etholwyr fesul Aelod	23,799	26,234	24,906	26,655	28,055	27,947	23,717	25,612
90	Seddau	5	4	7	5	4	6	6	
	Etholwyr fesul Aelod	23,799	26,234	24,906	26,655	28,055	23,289	23,717	25,338

		Sir y Fflint	Gwynedd ac Ynys Môn	Sir Fynwy a Chasnewydd	Castell-nedd Port Talbot	Powys	Rhondda Cynon Taf	Abertawe	Bro Morgannwg	Wrecsam	Cyfarfalledd union
	Cyfanswm etholwyr a chyrrhaeddwyr	115,011	133,854	178,050	105,632	106,206	170,965	173,300	94,358	103,378	133,555
80	Seddau	4	5	6	4	4	6	6	3	3	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	29,675	26,408	26,552	28,494	28,883	31,453	34,459	28,525
81	Seddau	4	5	6	4	4	6	6	3	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	29,675	26,408	26,552	28,494	28,883	31,453	25,845	28,018
82	Seddau	4	5	7	4	4	6	6	3	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	28,494	28,883	31,453	25,845	27,769
83	Seddau	4	5	7	4	4	6	6	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	28,494	28,883	23,590	25,845	27,306
84	Seddau	4	5	7	4	4	6	6	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	28,494	28,883	23,590	25,845	27,062
85	Seddau	4	5	7	4	4	6	7	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	28,494	24,757	23,590	25,845	26,819
86	Seddau	4	5	7	4	4	6	7	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	28,494	24,757	23,590	25,845	26,469
87	Seddau	4	5	7	4	4	7	7	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	24,424	24,757	23,590	25,845	26,230
88	Seddau	4	5	7	4	4	7	7	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	28,753	26,771	25,436	26,408	26,552	24,424	24,757	23,590	25,845	25,951
89	Seddau	5	5	7	4	4	7	7	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	23,002	26,771	25,436	26,408	26,552	24,424	24,757	23,590	25,845	25,612
90	Seddau	5	5	7	4	4	7	7	4	4	
	Etholwyr fesul Aelod	23,002	26,771	25,436	26,408	26,552	24,424	24,757	23,590	25,845	25,338

Nodiadau: mae'r ffigurau yn seiliedig ar ddata mis Rhagfyr 2016 am etholwyr y Cynulliad a chyrrhaeddwyr a ddarparwyd gan Gomisiwn Ffiniau i Gymru ar 28 Mehefin 2017. Cyrhaeddwyr yw pobl sy'n cael eu pen-blwydd yn 18 oed yn ystod cyfnod dilys y gofrestr ar y dyddiad a ddangosir, ac sydd â hawl i bleidleisio yn etholiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar eu pen-blwydd yn 18 oed neu wedi hynny. Ffynhonnell: StatsCymru. Cymhwyswyd fformiwla Sainte-Laguë trwy ddyrannu tri Aelod i bob etholaeth i ddechrau i gyrraedd cyfanswm o 51 Aelod. Yna caiff y ffigur etholaethol ar gyfer pob etholaeth ei rannu gan y rhannydd, sef saith ar gyfer 51 Aelod (17×3) ((2×3)+1=7). Mae hyn yn cynhyrchu cyniferydd newydd ar gyfer pob etholaeth a chaiff y sedd nesaf ei dyrannu i'r etholaeth sydd â'r cyniferydd uchaf. Dilyniir y camau hyn eto i ddyrannu pob sedd ychwanegol. Mae'r sedd ychwanegol a ddosrennir ar gyfer pob maint o Gynulliad wedi'i lliwio'n wyrdd.

14.22. Mae'r amrywiad o ran maint ardaloedd rhwng ein hetholaethau arfaethedig sy'n seiliedig ar yr awdurdodau lleol yn fwy amlwg na'r rhai sy'n seiliedig ar etholaethau'r Cynulliad, fel y dangosir yn Tabl 30. Gallai hyn arwain at ganfyddiad fod mwy o gynrychiolaeth ar gyfer ardaloedd penodol yng Nghymru, neu fod rhai etholaethau yn fwy tebygol o sicrhau cynrychiolaeth gyfrannol neu amrywiaeth cynrychiolaeth o gymharu ag eraill.

Tabl 30 Dosbarthiad maint ardaloedd ar gyfer Cynulliad sydd â rhwng 80 a 90 o Aelodau yn seiliedig ar 17 etholaeth

	3 sedd	4 sedd	5 sedd	6 sedd	7 sedd
80	2	6	4	5	0
81	1	7	4	5	0
82	1	7	4	4	1
83	0	8	4	4	1
84	0	8	4	3	2
85	0	8	4	2	3
86	0	7	5	2	3
87	0	7	5	1	4
88	0	7	4	2	4
89	0	6	5	2	4
90	0	6	4	3	4

14.23. Ystyriwyd hefyd a allai modelu seddau â maint ardal o saith achosi canlyniadau hyper-gyfrannol yn yr etholaethau hynny. Mae ein gwaith modelu yn dangos nad oes awgrym cryf y byddai hyn yn digwydd. Felly, nid ydym yn cynnig trothwyon etholiadol deddfwriaethol. Serch hynny, ein barn ni yw y dylai etholaethau â saith sedd fod yn eithriad ac nid yn norm.

14.24. Yn yr un modd â'r model 20 pâr sy'n seiliedig ar etholaethau'r Cynulliad, wrth ddod i'n casgliadau ar y maint gorau posibl ar gyfer Cynulliad a etholir trwy gyfrwng naill ai ddull STV neu Restr Hyblyg, rydym wedi ystyried nid yn unig bod mwy o fanteision ar gyfer capasiti a chynaliadwyedd nifer Aelodau sy'n nes at begwn uchaf yr ystod a argymhellir gennym, ond hefyd ein barn bod ardaloedd y mae eu maint rhwng pedwar a chwech yn fwy ffafriol. Ar sail hyn, mae ein gwaith modelu yn awgrymu **os caiff yr 17 etholaeth aml-aelod arfaethedig sy'n seiliedig ar ardaloedd awdurdodau lleol eu gweithredu, y dylid eu defnyddio i ethol Cynulliad sydd â rhwng 83 ac 84 Aelod.**¹³⁷

¹³⁷ Mae ein gwaith modelu yn seiliedig ar ddata am nifer yr etholwyr ym mis Rhagfyr 2016. Byddai angen i'r ddeddfwriaeth i ddiwygio'r system etholiadol bennu ar ba ddata am nifer yr etholwyr y byddai'r system o ddosrannu seddau i etholaethau yn seiliedig arnynt. Gallai hyn arwain at rywfaint o amrywiad o ran ym mhle ar ein hystod o 80 i 90 Aelod y mae'r maint gorau ar gyfer y Cynulliad ar sail maint ardal. Gallai amrywiad tebyg ddeillio o newidiadau i etholfraint y Cynulliad, er enghraifft gostyngiad yn yr oedran sy'n ofynnol ar gyfer pleidleisio.

Cynaliadwyedd ac adolygu

14.25. Rydym yn cydnabod y bydd gan y cyhoedd, y pleidiau a'r rhanddeiliaid ddiddordeb yn y ffordd yr ydym wedi cyfuno neu rannu etholaethau presennol y Cynulliad neu ardaloedd awdurdodau lleol i lunio'n cynigion, ac y bydd ambell gyfuniad neu raniad yn ennyn mwy o gefnogaeth nag eraill. Serch hynny, rydym yn hyderus y gellid gweithredu ein cynigion ar gyfer 2021, pe byddai'r Cynulliad yn penderfynu bwrw ymlaen ar sail etholaethau aml-aelod. Pe byddai'n gwneud hynny, rydym yn argymhell y dylid gofyn i gomisiwn ffiniau, cyn etholiad 2021, gyfrifo'r Aelodau i'w hethol ar gyfer pob un o'n hetholaethau newydd arfaethedig, gan ddefnyddio dull dosrannu Sainte-Laguë. Mae'n dosraniadau wedi'u llunio ar sail nifer yr etholwyr yn unig. Pe byddai'r Cynulliad yn dymuno gwneud iawn am wledigrwydd neu bellter o Fae Caerdydd gellid rhoi pwysoliad yn fformiwla Sainte-Laguë.

14.26. Mae Comisiwn Fenis yn awgrymu na ddylai pwysoliadau o'r fath, a allai fod ar sail ffactorau daearyddol, gweinyddol neu hanesyddol, ganiatáu amrywiad o'r norm o fwy na 10 y cant o'r etholwyr, er y gellid caniatáu hyd at 15 y cant mewn amgylchiadau arbennig, er enghraifft gwarchod lleiafrif crynodedig neu ardal weinyddol brin ei phoblogaeth.¹³⁸

14.27. Ni waeth pa system y bydd y Cynulliad yn ei gweithredu—MMP ar sail 40 etholaeth a phum rhanbarth etholiadol, neu naill ai STV neu Restr Hyblyg ar sail 17 neu 20 etholaeth aml-aelod—rhaid i unrhyw ddeddfwriaeth sy'n diwygio system etholiadol y Cynulliad wneud trefniadau i gynnal adolygiad o'r ffiniau neu'r dosraniad seddau cyn 2026, ac ar adegau priodol wedi hynny. Mae Comisiwn Fenis yn awgrymu dim mwy na deng mlynedd rhwng adolygiadau o ddosbarthiad seddau neu'r ffiniau etholiadol.¹³⁹

14.28. Yn achos ffiniau sy'n annibynnol ar ardaloedd etholiadol neu weinyddol eraill, hynny yw, y 40 etholaeth a phum rhanbarth etholiadol a ddefnyddir ar gyfer MMP, neu'r 20 etholaeth arfaethedig sy'n seiliedig ar etholaethau presennol y Cynulliad, bydd angen dulliau annibynnol o adolygu. Gellid cynnal adolygiad o etholaethau sy'n seiliedig ar yr ardaloedd awdurdodau lleol presennol fel rhan o'r dulliau presennol o adolygu ffiniau awdurdodau lleol. Ar y cyfan, addasu ffiniau wardiau mewnol yw hanfod adolygiad o'r fath yn hytrach nag addasu ffiniau allanol yr awdurdodau lleol. Felly, byddai gwaith adolygu etholaethau'r Cynulliad

¹³⁸ Y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer Democratiaeth drwy Gyfraith (Comisiwn Fenis), Cyngor Ewrop, *Code of Good Practice in Electoral Matters: guidelines and explanatory report*, 2002

¹³⁹ Ibid

gan mwyaf yn cynnwys adolygu'r seddau a ddosrannwyd i'r etholaethau i ymateb i'r newidiadau yn yr etholwyr.

14.29. Mae dau gomisiwn ffiniau yng Nghymru:

- **Comisiwn Ffiniau i Gymru** sy'n gyfrifol am adolygu etholaethau seneddol San Steffan yng Nghymru. Hyd at 2011 roedd Comisiwn Ffiniau i Gymru hefyd yn gyfrifol am etholaethau'r Cynulliad, oherwydd y cysylltiad awtomatig rhwng etholaethau San Steffan ac etholaethau'r Cynulliad. Mae Comisiwn Ffiniau i Gymru yn awdurdod a gedwir yn ôl o dan *Ddeddf Cymru 2017*, sy'n golygu y byddai'n rhaid i'r Cynulliad gael cydsyniad Llywodraeth y DU cyn rhoi unrhyw swyddogaethau iddo.
- Mae **Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru** yn gyfrifol am adolygu ffiniau awdurdodau lleol a'u hadrannau etholiadol, a phennu'r nifer briodol o gynghorwyr i gynrychioli pob un. Mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol llawn eisoes dros Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru o ran llywodraeth leol, ac o dan *Ddeddf Cymru 2017* bydd ganddo gymhwysedd deddfwriaethol i roi swyddogaethau iddo mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad, a ddaw i rym ar y Prif Ddiwrnod Penodedig (y disgwylir iddo fod yn 1 Ebrill 2018).

14.30. Fodd bynnag, nid oes darpariaethau statudol sy'n caniatáu i'r naill neu'r llall o'r cyrff hyn adolygu ffiniau'r Cynulliad. Dyma'r achos ers 2011, pan gafodd y cysylltiad awtomatig rhwng etholaethau seneddol San Steffan ac etholaethau'r Cynulliad ei dorri gan *Ddeddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2011*. Yn 2012, cyhoeddodd Llywodraeth y DU *Papur Gwyrdd ar drefniadau etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru i'r dyfodol*.¹⁴⁰ Fodd bynnag, roedd y penderfyniad i beidio â mynd ar drywydd y cynigion yn golygu bod ffiniau etholaethol y Cynulliad bellach wedi caregu yn unol â'r rhai y darperir ar eu cyfer yng *Ngorchymyn Etholaethau Seneddol a Rhanbarthau Etholiadol y Cynulliad (Cymru) 2006* fel y'i diwygiwyd gan *Orchymyn Etholaethau Seneddol a Rhanbarthau Etholiadol y Cynulliad (Cymru) (Diwygio) 2008*.

14.31. Mae'r Cynulliad yn eithriad yn hyn o beth, ac nid yw'n briodol bod y ffiniau'n caregu yn y fath fodd. Felly mae ein cynigion ar gyfer systemau etholiadol yn cynnwys dulliau i sicrhau eu bod yn gynaliadwy. Ym mhob achos, rydym yn argymhell bod adolygiad llawn yn cael ei gynnal ar ôl yr etholiad nesaf. Ein barn ni yw y dylai'r adolygiad hwn o'r ffiniau gael ei wneud gan gomisiwn ffiniau

¹⁴⁰ Swyddfa Cymru, *Papur gwyrdd ar drefniadau etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru i'r dyfodol*, 2012

annibynnol sy'n llwyr o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Hyd yn oed os na chaiff ein cynigion eu gweithredu, rhaid cymryd camau deddfwriaethol i gyflwyno dulliau o adolygu'r ffiniau presennol cyn etholiad 2026.

14.32. Mae ein gwaith ar y ffiniau etholiadol yn seiliedig ar y data am etholwyr y Cynulliad fel yr oedd ym mis Rhagfyr 2016. Fodd bynnag, pe gweithredir ein hargymhelliad i estyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed, neu yn wir, pe gwneir unrhyw newidiadau eraill i'r etholfraint, bydd newidiadau sylweddol i nifer yr etholwyr.¹⁴¹ Felly, os adolygir y ffiniau neu'r modd y caiff seddau eu dosrannu cyn 2026, dylid gwneud hynny ar sail etholfraint estynedig y Cynulliad.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 13. Rhaid cymryd camau deddfwriaethol i sefydlu mecanweithiau o adolygu'r ffiniau neu'r dosraniad seddau gan ddarparu ar gyfer adolygiad llawn cyn etholiad 2026, pa un a gaiff ein cynigion ar gyfer diwygio eu gweithredu ai peidio. Rhaid i fecanweithiau o'r fath ystyried unrhyw newidiadau i etholfraint y Cynulliad, yn ogystal â newidiadau demograffig eraill neu newidiadau o ran y boblogaeth.

¹⁴¹ Mae amcangyfrifon StatsCymru o'r boblogaeth ganol y flwyddyn yn 2016 yn ôl oedran yn dangos bod 70,827 o bobl ifanc 16 neu 17 oed yng Nghymru. Mae hyn yn cynrychioli 2.8 y cant o boblogaeth Cymru sy'n 16 oed neu'n hŷn.





RHAN 4: ETHOLFRAINT Y CYNULLIAD



15. YR OEDRAN PLEIDLEISIO ISAF

Cefndir a methodoleg

15.01. Ar Brif Ddiwrnod Penodedig i'w bennu gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru—y disgwylir iddo fod yn 1 Ebrill 2018—bydd *Deddf Cymru 2017* yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad dros yr etholfraint ar gyfer etholiadau'r Cynulliad a llywodraeth leol.

15.02. Cawsom y dasg o ystyried a gwneud argymhelliad ynglŷn â'r oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad. Ein dull o weithredu oedd:

- Adolygu'r dystiolaeth, ymchwil a dogfennau presennol, ac ychwanegu at hyn lle bo angen trwy ofyn am dystiolaeth ychwanegol a barn gan arbenigwyr a rhanddeiliaid allweddol ynghylch ar ba oed y dylid cael yr hawl i bleidleisio;
- Ystyried etholfraint bresennol y Cynulliad, a'r cyd-destun ehangach yng Nghymru, y DU a mannau eraill;
- Ystyried y risgiau a'r cyfleoedd a allai ddod yn sgil unrhyw newid, gan gynnwys unrhyw faterion ymarferol a allai godi a'r camau gweithredu ategol y byddai angen eu cymryd.

Y DU a'r cyd-destun rhyngwladol

15.03. Yn Lloegr, Gogledd Iwerddon a Chymru ceir yr hawl i bleidleisio ym mhob etholiad a refferendwm yn 18 oed, er bod *Deddf Cymru 2014* yn cynnwys darpariaeth, pe bai refferendwm yn cael ei gynnal ar ddatganoli pwerau amrywio treth incwm, y byddai'r Cynulliad yn gallu penderfynu a ddylai'r oedran pleidleisio yn y refferendwm hwnnw fod yn 16 oed neu'n 18 oed.¹⁴²

15.04. Yn yr Alban, mae'r etholfraint wedi'i ymestyn i bobl 16 ac 17 oed ar gyfer etholiadau Senedd yr Alban ac etholiadau lleol yr Alban. Cafodd yr etholfraint ei ymestyn gyntaf i bobl ifanc 16 ac 17 oed ar gyfer refferendwm 2014 ar annibyniaeth yr Alban gan *Ddeddf Refferendwm Annibyniaeth yr Alban (Etholfraint) 2013*. Mae'r ddeddfwriaeth hon yn sefydlu'r trefniadau gofynnol i sicrhau bod pobl ifanc 16 ac 17 oed yn gallu pleidleisio, gan gynnwys cymryd camau diogelu priodol i sicrhau bod eu data personol yn cael eu trin yn sensitif ac yn gyfrifol. I gyd-fynd â'r gostyngiad yn yr oedran pleidleisio bu llawer iawn o

¹⁴²Adran 13(2) o *Ddeddf Cymru 2014*. Mae'r angen am refferendwm o'r fath wedi'i ddileu gan *Ddeddf Cymru 2017*.

addysgu a gwaith ymwybyddiaeth y cyhoedd gan y Comisiwn Etholiadol ac ysgolion yn yr Alban.

15.05. Wedi hynny, pasiodd Senedd yr Alban *Ddeddf Etholiadau'r Alban (Gostwng yr Oedran Pleidleisio) 2015*, a phleidleisiodd pobl ifanc 16 ac 17 oed am y tro cyntaf yn etholiad Senedd yr Alban yn 2016 ac etholiadau lleol yr Alban yn 2017.

15.06. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad Papur Gwyn dan y teitl *Diwygio Llywodraeth Leol: Cadernid ac Adnewyddiad* ym mis Ionawr 2017.¹⁴³ Roedd y Papur Gwyn yn cynnwys cynigion i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau lleol yng Nghymru i 16. Ailadroddwyd y cynigion hyn yn ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar ddiwygio etholiadau llywodraeth leol, a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2017.¹⁴⁴

15.07. Ar hyn o bryd, mae'r etholfraint ar gyfer etholiadau'r Cynulliad yn gysylltiedig â'r etholfraint ar gyfer etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru, yn rhinwedd adran 12 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. O ganlyniad, gall person sy'n 18 oed cyn diwrnod yr etholiad neu ar ddiwrnod yr etholiad bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad. Pe bai'r etholfraint llywodraeth leol yn cael ei hymestyn i bobl ifanc 16 ac 17 oed, a bod popeth arall yn gyfartal, byddai etholfraint y Cynulliad hefyd yn cael ei hymestyn. Fodd bynnag, rydym yn deall bod unrhyw ddeddfwriaeth a gaiff ei chyflwyno gan Lywodraeth Cymru o ran yr etholfraint ar gyfer etholiadau lleol yn debygol o dorri'r cysylltiad awtomatig ag etholfraint y Cynulliad, a fydd yn golygu bod yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau'r Cynulliad yn parhau yn 18 oed. Mewn unrhyw achos, fel mater o egwyddor, dylai'r Cynulliad benderfynu ar ei etholfraint ei hun mewn deddfwriaeth gyda'r pwrpas penodol hwnnw.

15.08. Mewn manau eraill yn y DU, mae'r galwadau i ostwng yr oedran pleidleisio i 16 wedi cynyddu ers dechrau'r ganrif (gweler Ffigur 12 i gael trosolwg o'r cyfnodau allweddol yn y ddadl am yr oedran pleidleisio isaf yn y DU). Yn fwyaf diweddar, cyflwynwyd dau Fil Aelodau Preifat yn Nhŷ'r Cyffredin, ac un yn Nhŷ'r Arglwyddi, gyda'r nod o ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau'r DU.¹⁴⁵

¹⁴³ Llywodraeth Cymru, *Diwygio Llywodraeth Leol: Cadernid ac Adnewyddiad*, Ionawr 2017

¹⁴⁴ Llywodraeth Cymru, *Diwygio etholiadol ym maes llywodraeth leol yng Nghymru*, Gorffennaf 2017

¹⁴⁵ Bydd Ail Ddarlleniad Bil Jim McMahon AS, *Bil Cynrychiolaeth y Bobl (Rhyddfraint ac Addysg Pobl Ifanc) 2017-19*, yn cael ei gynnal ym mis Tachwedd 2017. Bydd Ail Ddarlleniad Bil Peter Kyle AS, *Bil Cynrychiolaeth y Bobl (Rhyddfraint Pobl Ifanc) 2017-19*, yn cael ei gynnal ym mis Mai 2018. Nid yw'r

15.09. Yn ystod hynt *Bil Refferendwm yr UE*, ceisiwyd ymestyn yr etholfraint ar gyfer y refferendwm i bobl ifanc 16 ac 17 oed. Cyflwynwyd gwelliant yn Nhŷ'r Arglwyddi gan y Farwnes Morgan o Elái (AC Llafur Cymru bellach), a oedd yn dadlau bod y refferendwm yn gyfle unwaith mewn cenhedlaeth i bobl ifanc 16 ac 17 oed bleidleisio ar y mater pwysig hwn, a thynnodd sylw at y negeseuon cymysg i bobl ifanc 16 ac 17 oed yn yr Alban a oedd wedi gallu pleidleisio yn refferendwm annibyniaeth yr Alban. Cytunwyd ar y gwelliant yn Nhŷ'r Arglwyddi o 293 pleidlais i 211, ond cafodd ei wrthdroi wedyn yn Nhŷ'r Cyffredin.

Figur 12 Trosolwg o'r galwadau i ostwng yr oedran pleidleisio

1999

Ymgais aflwyddiannus yn Nhŷ'r Cyffredin i ddiwygio *Bil Cynrychiolaeth y Bobl* i ostwng yr oedran pleidleisio. Gwrthodwyd y gwelliant o 434 pleidlais i 36.

2002

Y Bil Oedran Pleidleisio (Gostwng i 16) [HL] 2002-03 yn cael ei gyflwyno gan yr Arglwydd Lucas o'r Blaid Geidwadol. Bu'r Bil yn llwyddiannus yn Nhŷ'r Arglwyddi, ond ni chanfuwyd amser iddo yn Nhŷ'r Cyffredin.

Lluniodd Uned Plant a Phobl Ifanc Llywodraeth y DU adroddiad ar y gostyngiad yn nifer y bobl ifanc sy'n pleidleisio, gan gydnabod y galwadau am ostwng yr oedran pleidleisio, ond dywedodd nad oedd hyn yn bolisi gan y llywodraeth.

2003

Trefnodd y Gymdeithas Diwygio Etholiadol glymblaid o bleidiau gwleidyddol, grwpiau pwysu ac elusennau, a lansiwyd yr ymgyrch **Pleidleisio yn 16 oed**.

Dywedodd Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin ei fod yn cefnogi gostwng yr oedran pleidleisio mewn egwyddor.

2004

Argymhellodd y Comisiwn Etholiadol fod yr oedran pleidleisio yn parhau i fod yn 18 oed. Roedd y rhan fwyaf o'r ymatebion i'r ymgyngoriad cyhoeddus o blaid gostwng yr oedran pleidleisio, ond roedd y polau piniwn cyffredinol yn dangos cefnogaeth i'r status quo.

2005

Cyflwynwyd *Bil Cynrychiolaeth y Bobl (Gostwng yr Oedran Pleidleisio) 2005-06* gan Stephen Williams, a oedd bryd hynny'n Aelod Seneddol ar ran y Democratiaid Rhyddfrydol. Ni chafodd y Bil Ail Ddarlleniad.

2006

Lluniodd Comisiwn Power adroddiad ar ddemocratiaeth ym Mhrydain a bod pobl yn dieithrio o wleidyddiaeth. Roedd yr **adroddiad terfynol** yn argymhell gostwng yr oedran pleidleisio.

dyddiad ar gyfer Ail Ddarlleniad Bil yr Arglwydd Adonis, *Y Bil Oedran Pleidleisio (Gostwng) [HL] 2017-19* wedi'i gyhoeddi hyd yma.

2007

Yr AS Seneddol Llafur (AC erbyn hyn) Julie Morgan yn cyflwyno *Bil Gostwng yr Oedran Pleidleisio 2007-08*. Cafodd y Bil Ail Ddarlleniad, ond nid aeth ymhellach na hynny.

2009

Cyflwynodd y Comisiwn Dinasyddiaeth leuenctid **adroddiad** yn dweud nad oedd digon o dystiolaeth i'w alluogi i wneud argymhelliad i ostwng yr oedran pleidleisio.

2010

Ymgais aflwyddiannus i ddiwygio *Bil Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2010-11* i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer y refferendwm ar y system etholiadol.

2012

Yr Arglwydd Tyler o'r Democratiaid Rhyddfrydol yn cyflwyno'r *Bil Oedran Pleidleisio (Gostyngiad Cynhwysfawr) [HL] 2012-13*. Nid aeth y Bil ymhellach na'r Darlleniad Cyntaf.

Dadl Fusnes Meinciau Cefn Tŷ'r Cyffredin ar ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer pob etholiad a refferendwm yn y DU. Derbyniwyd y cynnig o 119 pleidlais i 46.

2013

Yr Arglwydd Tyler o'r Democratiaid Rhyddfrydol yn cyflwyno'r *Bil Oedran Pleidleisio (Gostyngiad Cynhwysfawr) [HL] 2012-13*. Gwrthodwyd y Bil gan y Llywodraeth Glymblaid.

Pasiodd Llywodraeth yr Alban *Ddeddf Refferendwm Annibyniaeth yr Alban 2013*, a oedd yn galluogi pobl ifanc 16 ac 17 oed i bleidleisio yn refferendwm 2014 ar annibyniaeth yr Alban.

2014

Galwodd adroddiad Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin ar Lywodraeth y DU i arwain trafodaeth genedlaethol ar ostwng yr oedran pleidleisio, a chaniatáu pleidlais rydd yn Nhŷ'r Cyffredin ar y mater.

Refferendwm annibyniaeth yr Alban oedd y cyntaf yn y DU i bobl ifanc 16 ac 17 oed gael yr hawl i bleidleisio.

2015

Bu'r ymdrechion i ddiwygio'r *Bil Dinasoedd a Datganoli a Bil Refferendwm yr UE* i ymestyn yr etholfraint yn aflwyddiannus. Cytunwyd ar welliannau yn Nhŷ'r Arglwyddi, ond cawsant eu gwrthdroi yn ddiweddarach yn Nhŷ'r Cyffredin.

Pasiodd Senedd yr Alban *Ddeddf Etholiadau'r Alban (Gostwng yr Oedran Pleidleisio) 2015*, a oedd yn rhoi'r hawl i bobl ifanc 16 ac 17 oed bleidleisio yn etholiad Senedd yr Alban yn 2016 ac etholiadau lleol yr Alban yn 2017.

2016

Cyflwynodd Caroline Lucas, AS y Blaid Werdd, Fil Rheol Deg Munud i gyflwyno cynrychiolaeth gyfrannol ar gyfer etholiadau cyffredinol y DU ac i ostwng yr oedran pleidleisio i 16. Cafodd y cynnig i gyflwyno'r Bil ei drechu gan 81 pleidlais i 74.

Am y tro cyntaf, roedd gan bobl ifanc 16 ac 17 oed hawl i bleidleisio yn etholiad Senedd yr Alban.

2017

Sefydlwyd Pwyllgor Dinasyddiaeth ac Ymgysylltiad Dinesig Tŷ'r Arglwyddi i ystyried dinasyddiaeth ac ymgysylltiad dinesig yn yr 21^{ain} ganrif gan gynnwys ymgysylltiad ymhlith pobl ifanc.

Am y tro cyntaf, roedd gan bobl ifanc 16 ac 17 oed hawl i bleidleisio yn etholiadau lleol yr Alban.

15.10. Yr oedran pleidleisio yn y rhan fwyaf o wledydd yr UE yw 18, er bod rhai eithriadau. Er enghraifft:

- Yn **Awstria, Ynys Manaw, Jersey a Guernsey** gall pobl ifanc bleidleisio yn 16 oed;
- Yn **Slofenia**, gall pobl ifanc 16 oed bleidleisio os oes ganddynt swydd;
- Yn **Hwngari**, gall pobl ifanc 16 oed bleidleisio os ydynt yn briod;
- Yn **Norwy**, gall pobl ifanc 16 oed bleidleisio mewn etholiadau lleol mewn rhai bwrdeistrefi;
- Ym **Malta**, gall pobl ifanc 16 oed bleidleisio mewn etholiadau lleol;
- Yn yr **Eidal**, dim ond y rhai dros 25 oed a gaiff bleidleisio yn etholiadau'r Senedd.

15.11. Mae'r oedran pleidleisio hefyd yn amrywio yn rhannau eraill y byd:

Tabl 31 Yr oedran pleidleisio isaf: cymaryddion rhyngwladol

Yr oedran pleidleisio isaf	Gwlad
16	Ariannin; Brasil; Cuba; Ecuador; Nicaragua
17	Indonesia; Timor-Leste
19	Gweriniaeth Korea
20	Bahrain; Cameroon; Nauru
21	Cote D'Ivoire; Gabon; Kuwait; Lebanon; Malaysia; Oman; Pakistan; Samoa; Singapore; Tonga

Nodiadau: cafwyd o **gronfa ddata PARLINE ar y seneddau cenedlaethol**. Mewn rhai gwledydd (er enghraifft Gweriniaeth Dominica a Niger) gall pobl bleidleisio cyn eu bod yn 18 oed os ydynt yn briod. Mae amrywiadau hefyd o ran sut mae'r trothwyon oedran yn cael eu cymhwyso, er enghraifft y dyddiad cofrestru, dyddiad yr etholiad, neu'r flwyddyn y cynhelir yr etholiad. Mae pleidleisio ym Mrasil yn ddewisol i bobl 16 oed a thros 70 oed, ond mae'n orfodol rhwng 18 ac 70 oed.

Trothwyon oedran

15.12. Mae llawer o'r drafodaeth gyhoeddus ynghylch oedran pleidleisio yn canolbwyntio ar ba un a fyddai trothwy oedran is yn fwy addas neu'n llai addas wrth ystyried yr oeddrannau y caiff cyfrifoldebau a hawliau eraill eu cyflwyno. *Dywedodd Plant yng Nghymru* fod y bobl ifanc y mae'n gweithio gyda hwy yn tynnu sylw at yr hyn y maent yn ei ystyried yn annhegwch y sefyllfa bresennol, a rhai o'r hawliau a'r cyfrifoldebau sydd ar gael ar hyn o bryd i bobl 16 oed, er enghraifft yr hawl i gydsynio i driniaeth feddygol, i gael credydau treth a budd-daliadau lles eu hunain, neu i fod yn gyfarwyddwr cwmni.¹⁴⁶ I'r gwrthwyneb, nododd Craig Johnson fod anghysondeb yn y trothwyon oedran, ond dywedodd hefyd:

“My submission is not to suggest that 16 and 17 year olds are cognitively incapable of exercising a right to vote. In fact, a fair response to somebody calling for votes at 16 would be to ask, “what do you have against 15 year olds”? It is to suggest that you have to set an arbitrary age, and at the moment most legal, political and social thresholds

¹⁴⁶ EP24 Plant yng Nghymru

define adulthood as 18. I see no sufficient reason why the voting age should be any different.¹⁴⁷

15.13. Rydym wedi ystyried i ba raddau y mae cydlyniaid a chysondeb o ran y trothwyon oedran ar gyfer y gwahanol hawliau a chyfrifoldebau sy'n gymwys yn y DU (gweler Tabl 32).

Tabl 32 Trothwyon oedran

Oedran	Hawliau a chyfrifoldebau	Ymhle
O enedigaeth	Gwneud cais am basbort y DU (rhaid i berson â chyfrifoldeb riant lofnodi cais gan blant o dan 16 oed)	Y DU
	Yn gyfrifol am dalu rhai trethi	Y DU
5	Yfed alcohol yn y cartref neu safle preifat arall	Y DU
8	Yn gyfrifol yn droseddol	Yr Alban
10	Yn gyfrifol yn droseddol	Lloegr, Gogledd Iwerddon a Chymru
12	Gellir erlyn yn droseddol	Yr Alban
14	Cofrestru i bleidleisio yn yr Alban (gellir pleidleisio mewn etholiadau yn 16 oed, neu'n 18 oed ar gyfer etholiadau eraill)	Yr Alban
	Pleidleisio yn etholiadau Senedd Ieuenctid yr Alban os cofrestrwyd i bleidleisio yn yr Alban	Yr Alban
16	Yfed (ond nid prynu) cwrw, gwin neu seidr gyda phryd	Y DU
	Ymuno â'r Fyddin fel milwr rheolaidd (mae angen cydsyniad rhieni)	Y DU
	Ymuno â'r Llynges Frenhinol (mae angen cydsyniad rhieni)	Y DU
	Newid eich enw heb gydsyniad rhieni (gall rhywun â chyfrifoldeb riant drechu eich dymuniadau mewn amgylchiadau eithriadol)	Y DU
	Ymrwymo i gontract cyfreithiol	Yr Alban
	Bod â thrwydded i yrru moped	Y DU

¹⁴⁷ EP28 Craig Johnson, Swyddog Ymchwil

Oedran	Hawliau a chyfrifoldebau	Ymhle
16	Pleidleisio yn etholiadau Senedd yr Alban ac etholiadau lleol yr Alban	Yr Alban
	Cofrestru i bleidleisio (ond ni ellir pleidleisio cyn bod yn 18 oed)	Lloegr, Gogledd Iwerddon a Chymru
	Cael rhif Yswiriant Gwladol rai diwrnodau cyn bod yn 16 oed, a dod yn gymwys i dalu Yswiriant Gwladol o 16 oed (mae darpariaethau penodol yn gymwys mewn perthynas â phobl sy'n iau na 21 oed)	Y DU
	Yr oedran diofyn ar gyfer dod â chredyd treth plant i ben (er ei fod yn parhau yn achos y rhai sy'n dal mewn addysg neu hyfforddiant)	Y DU
	Prynu tocynnau'r Loteri Genedlaethol a gosod betiau ar y pŵls pêl-droed	Y DU
	Priodi neu ymrwmo i bartneriaeth sifil gyda chydysyniad rhieni, a dod yn gymwys ar gyfer y gostyngiad treth incwm sy'n gysylltiedig â phriodas	Lloegr, Gogledd Iwerddon a Chymru
	Priodi neu ymrwmo i bartneriaeth sifil heb gydsyniad rhieni	Yr Alban
	Gwneud cais am basbort y DU heb lofnod gan berson â chyfrifoldeb rhiant	Y DU
	Cael tyllau cosmetig heb gydsyniad rhiant (nid oes isafswm oed cydsynio yn Lloegr, Gogledd Iwerddon na Chymru ar gyfer tyllau cosmetig yn gyffredinol)	Yr Alban
	Cydsynio i gyfathrach rywiol gyfreithlon	Y DU
17	Bod â thrwydded i yrru car, beic modur neu dractor	Y DU
18	Prynu alcohol mewn safleoedd trwyddedig ac yfed alcohol mewn bar	Y DU
	Gwneud cais i ddod yn swyddog rheolaidd yn y Fyddin neu'n filwr wrth gefn	Y DU
	Ymrwmo i gontract cyfreithiol (o dan 18 oed nid yw contractau yn gyfreithiol gyfrwymol dim ond os ydynt yn darparu "angenrheidiau" i bobl dan 18 oed, neu nwyddau a gwasanaethau sy'n cael eu hystyried yn angenrheidiol neu'n fuddiol iddynt)	Cymru a Lloegr
	Bod â thrwydded i yrru cerbyd nwyddau o faint canolig	Y DU
	Peidleisio mewn etholiad a / neu refferendwm	Y DU
	Betio	Y DU
	Bod yn aelod o reithgor mewn achos sifil a throreddol	Y DU

Oedran	Hawliau a chyfrifoldebau	Ymhle
18	Priodi neu ymrwymo i bartneriaeth sifil heb gydsyniad rhieni	Lloegr, Gogledd Iwerddon a Chymru
	Bod â thyllau cosmetig personol (fel y'u diffinnir gan <i>Ddeddf Iechyd y Cyhoedd (Cymru) 2017</i>) heb ei bod yn drosedd i wneud y twll cosmetig neu wneud trefniadau i wneud y twll cosmetig.	Cymru
	Prynu cynhyrchion tybaco neu e-sigarennau	Y DU
	Derbyn cynhyrchion tybaco, papurau sigarennau a nicotin heb iddi fod yn drosedd iddynt gael eu rhoi	Cymru
	Cael tatŵ	Y DU
21	Bod â thrwydded i yrru unrhyw gerbyd sy'n ddarostyngedig i'r gofynion trwyddedu	Y DU
	Goruchwyllo gyrrwr sy'n dysgu ar yr amod eich bod wedi bod â thrwydded yrru am o leiaf dair blynedd	Y DU

15.14. Ein casgliad yw, mewn gwirionedd, nad oes un oedran penodol pryd y bydd person ifanc yn ysgwyddo'r holl gyfrifoldebau a'r hawliau sydd gan oedolyn o ddinesydd. Er ei bod yn berthnasol, o bosibl, cymharu'r oedrannau y mae pobl ifanc yn cael hawliau a chyfrifoldebau, neu'n dechrau arfer yr hawliau a'r cyfrifoldebau hynny, nid yw'r cymariaethau hynny yn dwyn perswâd o ran gwneud achos o blaid neu yn erbyn gostwng yr oedran pleidleisio.

Cyfranogiad gwleidyddol

15.15. Un o'r pryderon sy'n codi'n aml am ymestyn yr etholfraint yw y gallai gostwng yr oedran pleidleisio leihau'r cyfanswm sy'n pleidleisio, gan fod pobl ifanc, ar y cyfan, yn llai tebygol o bleidleisio na phobl hŷn. Felly, buom yn ystyried a allai rhoi'r etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed niweidio'r lefelau cyffredinol o gyfranogiad gwleidyddol.

15.16. Yn ei ymchwil ar y nifer sy'n pleidleisio a dynameg cystadleuaeth etholiadol, daeth Franklin i'r casgliad bod y gostyngiad yn yr oedran pleidleisio o 21 i 18 yn y rhan fwyaf o ddemocratiaethau wedi cael yr effaith gydag amser o ostwng y nifer sy'n pleidleisio bum pwynt canran.¹⁴⁸ Fodd bynnag, awgrymodd y byddai gostyngiad pellach o 18 i 16 oed yn cael effaith i'r gwrthwyneb. Mae'n rhesymol awgrymu bod pobl ifanc 16 ac 17 oed yn dal i fyw gartref ac mewn addysg gan mwyaf, tra bod pobl ifanc 18 i 21 oed yn aml i ffwrdd o'u cartref am y tro cyntaf, yn dod o hyd i'w traed mewn amgylcheddau newydd megis prifysgol neu waith llawn-amser, ac felly gallant fod wedi eu hynysu o'u rhwydweithiau sefydledig. Dadleuodd Franklin y byddai rhywun yn fwy tebygol o bleidleisio yn ei etholiad cyntaf—ac felly'n dechrau dod i'r arfer o bleidleisio—os oedd ef neu hi wedi ei leoli yn ei rwydweithiau sefydledig yn hytrach na'i fod mewn cyfnod mwy trosiannol neu symudol.

15.17. Cyflwynwyd safbwynt tebyg gan *Plant yng Nghymru*, a ddywedodd fod ei waith gyda phobl ifanc yn awgrymu fel a ganlyn:



...many young people are very interested in politics, and want to be active citizens. However young people believe that the potential gap between currently being able to vote at 18, and the reality of possibly not voting until they are in their early 20s, when they may be working away from their family home or have a young family of their own, contributes to political disengagement.¹⁴⁹

15.18. Yn ogystal â'r sefydlogrwydd sydd ar gael i bobl ifanc 16 ac 17 oed, mae'r ysgolion a'r colegau hefyd yn gyfle i wneud y paratodau ar gyfer pleidleisio yn rhan o'r cwricwlwm. Ar y sail hyn, dywedodd Franklin:

¹⁴⁸ Franklin, M. (2004) *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Gwasg Prifysgol Caergrawnt /Caergrawnt

¹⁴⁹ **EP24 Plant yng Nghymru**



...ironically, almost any other age [than 18] from fifteen to twenty-five would be a better age for individuals to first be confronted with the need to acquire the skills and knowledge necessary for casting a vote; and since it would be politically difficult or impossible to now re-establish an older voting age, the most promising reform that might restore higher turnout would be to lower the voting age still further, perhaps to fifteen. Given the vote at fifteen, most children would face their first election while still in high school. They could then learn to vote in the context of a civics class project where they were graded on their ability to discover relevant information (including how to register and find the polling booth, where relevant) and assess party and candidate promises in the light of that information.¹⁵⁰

15.19. Gan mai ychydig iawn o leoedd sydd wedi gostwng yr oedran pleidleisio i 16, prin yw'r dystiolaeth sydd ar gael i brofi'r dadleuon hyn. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth sydd ar gael yn tueddu i gefnogi'r farn bod pobl ifanc 16 ac 17 oed yn fwy tebygol o bleidleisio na phobl ifanc 18 i 24 oed os yw eu hetholfraint yn rhan o becyn sydd hefyd yn cynnwys gwybodaeth sydd wedi'i theilwra'n benodol ar gyfer y grŵp oedran hwn (gweler Ffigur 13).

¹⁵⁰ Franklin, M. (2004) *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Gwasg Prifysgol Caergrawnt /Caergrawnt, t.213



Ffigur 13 Astudiaethau o'r cyfraddau o gyfranogiad gwleidyddol



YR ALBAN

Mewn astudiaeth o ddau gynllun peilot lleol yn 2010, lle caniatwyd i bobl ifanc 16 ac 17 oed bleidleisio mewn etholiadau lleol, canfuwyd fod y grŵp oedran hwn yn troi allan i bleidleisio ar oddeutu hanner cyfradd yr etholaeth yn gyffredinol. Fodd bynnag, ni roddwyd llawer o amlygrwydd i'r etholiadau, ac mae'n debyg na fu unrhyw ymdrech i addysgu'r bobl ifanc.¹⁵¹ Mae mwy o werth i'r dystiolaeth o etholiadau eraill.

Yr ifancaf y gallai rhywun bleidleisio yn y refferendwm ar annibyniaeth yn 2014 oedd 16 oed. Roedd y refferendwm wedi cael ei drafod yn helaeth mewn ysgolion a cholegau,¹⁵² a chanfu arolwg a gynhaliwyd ar gyfer y Comisiwn Etholiadol mai'r ganran a bleidleisiodd oedd:¹⁵³

Grŵp oedran	Canran a bleidleisiodd
16-17	75%
18-24	54%
35-54	85%
55+	92%

Cafodd pobl ifanc 16 ac 17 oed bleidleisio yn etholiad Senedd yr Alban yn 2016 ac etholiadau cynghorau lleol yr Alban yn 2017. Mae ymchwil gan y Comisiwn Etholiadol yn awgrymu bod canran y bobl a bleidleisiodd yn y grŵp oedran hwn tua'r un peth ag ar gyfer pobl 18-24 oed yn 2016¹⁵⁴ a thua 10 pwynt

¹⁵¹ Stewart, E., Wilson, I., Donnelly, P. a Greer, S., "'I Didn't Have a Clue What We Were Doing': (Not) Engaging 16 and 17 Year Old Voters in Scotland", *Scottish Affairs* 23, (2014), tt. 354–68.

¹⁵² Hill, M., Lockyer, A., Head, G. a MacDonald, C., "Voting at 16: Lessons for the Future from the Scottish Referendum", *Scottish Affairs* 26, rhif. 1 (2017), tt. 48–68.

¹⁵³ Y Comisiwn Etholiadol, **Scottish Independence Referendum: Report on the Referendum Held on 18 September 2014**, Rhagfyr 2014.

¹⁵⁴ BMG Research, **Post May 5th Public Opinion Polling**, Awst 2016 a BMG Research, **Post May 5th Public Opinion Polling**, Medi 2016

canran yn uwch nag ymhlith pobl 18-24 oed yn 2017.¹⁵⁵ Yn y ddau achos, cynhaliodd y Comisiwn Etholiadol raglenni helaeth i godi ymwybyddiaeth am yr etholiadau ymhlith pobl ifanc 16 ac 17 oed drwy'r cyfryngau traddodiadol, y cyfryngau cymdeithasol ac ysgolion.¹⁵⁶



NORWY

Ni ddaeth yr astudiaeth o gynlluniau peilot yn 2011 i unrhyw gasgliadau pendant o ran y pleidleisio. Ychydig o amlygrwydd a roddwyd i'r etholiadau, ac nid yw'r astudiaeth yn sôn am unrhyw ymdrechion i ymgysylltu â phleidleiswyr ifanc.¹⁵⁷



AWSTRIA

Mae astudiaethau yn Awstria—yr unig wlad yn Ewrop sydd wedi gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed ar gyfer pob etholiad—yn dangos bod y sawl sy'n bwrw pleidlais ymysg pobl ifanc 16 ac 17 oed yn uwch nag ymysg pobl 18-21 oed, er bod hynny'n dal i fod yn is na phleidleiswyr hŷn.¹⁵⁸ Newidiwyd addysg ddinasyddiaeth yn Awstria pan gafodd yr oedran pleidleisio ei ostwng, a bu ymdrechion sylweddol i ymgysylltu â phleidleiswyr ifanc.¹⁵⁹

¹⁵⁵ ICM, *May 2017 Post-Poll research*, 2017

¹⁵⁶ Y Comisiwn Etholiadol, *The May 2016 Scottish Parliament election: Report on the administration of the 5 May 2016 Scottish Parliament election*, Mai 2016 a'r Comisiwn Etholiadol, *Scottish council elections 2017: Report on the administration of the elections held on 4 May 2017*, Medi 2017

¹⁵⁷ Bergh, J., "Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial", *Electoral Studies* 32, no. 1 (Mawrth 2013), tt. 90–100.

¹⁵⁸ Wagner, M., Johann, D. a Krytzinger, S., "Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice", *Electoral Studies* 31, rhif. 2 (June 2012), tt. 372–83; Zeglovits, E. ac Aichholzer, J., "Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24 rhif. 3 (2014), tt. 351–61.

¹⁵⁹ Schwarzer, S. ac Zeglovits, E., "The Role of Schools in Preparing 16- and 17-Year-Old First-Time Austrian Voters for the Election", in Simone Abendschön (gol.) (2013), *Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation*, ECPR Press/Colchester, tt. 73–89

15.20. Un o egwyddorion allweddol dadl Franklin yw y bydd gwreiddio'r arfer o bleidleisio mewn carfan o bobl ifanc sy'n pleidleisio am y tro cyntaf yn ystod cyfnod cymharol sefydlog yn eu bywydau yn helpu i fynd i'r afael â'r dirywiad hirdymor yn y nifer sy'n pleidleisio. Tra bo tystiolaeth yn dangos bod rhagor yn bwrw pleidlais yn y tymor byr, nid oes eto dystiolaeth yn dangos effaith yn y tymor hir gan nad yw'r lleoedd hynny sydd wedi gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed ond wedi gwneud hynny'n ddiweddar. Er enghraifft, cafodd yr oedran pleidleisio isaf ei ostwng i 16 oed ar Ynys Manaw yn 2006, yn Awstria yn 2007, yn Jersey yn 2008 ac yn yr Alban yn 2014 ar gyfer y refferendwm annibyniaeth ac yn 2015 ar gyfer etholiadau Senedd yr Alban a'r etholiadau lleol yn 2016 a 2017.

Gwybodaeth wleidyddol, aeddfedrwydd ac annibyniaeth barn

15.21. Fe wnaethom ystyried a allai gostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau'r Cynulliad fod yn niweidiol i ansawdd y penderfyniadau a wneir, er enghraifft pe byddai'n arwain at ymestyn yr etholfraint i bobl nad oeddent eto'n barod i gymryd y fath gyfrifoldeb.

15.22. Gall cysyniadau megis gwybodaeth wleidyddol, aeddfedrwydd ac annibyniaeth barn pobl ifanc 16 ac 17 oed fod yn anodd eu mesur yn wrthrychol. Gellir rhannu astudiaethau o faterion o'r fath yn ddau gategori:

- Y rhai a gynhelir mewn manau lle nad yw pobl ifanc 16 ac 17 oed yn gymwys i bleidleisio; a'r
- Rhai a gynhelir mewn manau lle mae'r oedran pleidleisio isaf yn 16 oed.

15.23. Cymysg yw canlyniadau'r astudiaethau yn y categori cyntaf—lle nad yw pobl ifanc 16 ac 17 oed yn cael pleidleisio. Er enghraifft, ar sail data o arolwg yn y DU, mae Chan a Clayton wedi canfod bod gan bobl ifanc 16 ac 17 oed lai o wybodaeth wleidyddol, llai o ddiddordeb mewn gwleidyddiaeth, ac agweddau llai cyson a llai sefydlog na phleidleiswyr hŷn.¹⁶⁰ Roedd yr astudiaeth yn cynnwys cymharu pobl ifanc 16 ac 17 oed gyda'r pleidleiswyr ieuengaf sydd â'r hawl i bleidleisio. Fodd bynnag, mae rhai gwendidau yn eu data: er enghraifft, bu'n rhaid iddynt ddibynnu ar sawl arolwg ar gyfer y gwahanol grwpiau oedran. I'r gwrthwyneb, canfu astudiaeth a oedd yn defnyddio data o arolwg yn yr Unol Daleithiau (a oedd yn debyg ar draws y grwpiau oedran) fawr ddim gwahaniaeth

¹⁶⁰ Chan, TW a Clayton, M. "Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations", *Political Studies* 54 (2006), tt. 533–58

ynghyngwysu bod ymhlith pobl ifanc 16 oed ac oedolion ifanc (rhwng 18 a 30 oed), a gwahaniaeth mawr rhwng pobl ifanc 16 oed a phlant 14 oed.¹⁶¹

15.24. Mae astudiaethau a gynhelir mewn manau lle mae'r oedran pleidleisio isaf yn 16 oed hefyd yn amrywio yn eu canfyddiadau, ac yn debyg i'r amrywiadau yn y ganran bleidleisio yn Ffigur 13. Er enghraifft, yn ei astudiaeth o bleidleiswyr yn Norwy, canfu Bergh sylfaen wannach o ddealltwriaeth ymhlith pobl ifanc 16 ac 17 oed nag ymhlith pobl ifanc 18 oed. Fodd bynnag, nid yw'r astudiaeth yn sôn am unrhyw ymdrechion i ymgysylltu â phleidleiswyr ifanc.¹⁶² Yn ein barn ni, mae'r dystiolaeth allweddol yn dod o'r gwledydd hynny lle mae'r oedran pleidleisio wedi'i ostwng, a lle bu ymdrech lew, er enghraifft mewn ysgolion, i sicrhau bod pobl ifanc yn cael gwybodaeth a dealltwriaeth. Nid yw'r astudiaethau o bleidleiswyr ifanc yn Awstria, er enghraifft, yn canfod dim gwahaniaeth o ran dealltwriaeth rhwng pleidleiswyr 16 ac 17 oed a phleidleiswyr ychydig yn hŷn.¹⁶³ Mae Zeglovits a Zandonella yn awgrymu bod trafodaethau mewn ysgolion yn ffordd bwysig o roi gwybodaeth i bleidleiswyr ifanc a gwella eu dealltwriaeth. Nid ydym yn gwybod am unrhyw astudiaethau tebyg o ddealltwriaeth yn yr Alban. Fodd bynnag, mae ymchwil gan y Comisiwn Etholiadol yn canfod, yn etholiadau cynghorau lleol 2017, fod pobl ifanc 16 ac 17 oed wedi ei chael yn haws cael gafael ar wybodaeth am sut i frw eu pleidlais na phobl ifanc 18-24 oed, a'u bod yn llai tebygol o'i chael yn anodd llenwi eu papur pleidleisio.¹⁶⁴

¹⁶¹ Hart, D. a Atkins, R., "American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 633, rhif. 1 (Ionawr 2011), tt. 201–22

¹⁶² Bergh, J., "Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial", *Electoral Studies* 32, rhif. 1 (Mawrth 2013), tt. 90–100

¹⁶³ Wagner, M., Johann, D. a Krytzinger, S., "Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice", *Electoral Studies* 31, rhif. 2 (Mehafin 2012), tt. 372–83; Zeglovits, E. a Zandonella, M., "Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: the case of Austria", *Journal of Youth Studies*, 16, rhif. 8 (2013), tt. 1084–1104

¹⁶⁴ Y Comisiwn Etholiadol, **Scottish council elections 2017: Report on the administration of the elections held on 4 May 2017**, Medi 2017

Barn y cyhoedd

15.25. Buom yn ystyried a allai ymestyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed niweidio hyder y cyhoedd yn y Cynulliad, os nad oedd digon o gefnogaeth gyhoeddus i newid o'r fath.

15.26. Mae'r sylwadau a gawsom gan sefydliadau sy'n cynrychioli pobl ifanc, er enghraifft UCM Cymru, *Plant yng Nghymru*, y Tîm Cefnogi Lleiafrifoedd Ethnig a Phobl Ifanc, ac Urdd Gobaith Cymru¹⁶⁵, yn dangos bod cefnogaeth ymysg pobl ifanc i ostwng yr oedran pleidleisio. Dylid cydnabod, fodd bynnag, nad yw'r ymatebion o anghenraid yn cynrychioli pob person ifanc.

15.27. Arweiniodd Llywydd y Pedwerydd Cynulliad, y Fonesig Rosemary Butler, ymgynghoriad ynghylch a ddylai pobl ifanc 16 ac 17 oed gael yr hawl i bleidleisio. Er na chafodd ei gynllunio i fod yn ymarfer ystadegol cadarn o ran ei fethodoleg, roedd dros 10,000 o bobl ifanc o bob rhan o Gymru wedi cymryd ran yn yr ymgynghoriad. O'r rhain, roedd 53 y cant o blaid gostwng yr oedran pleidleisio, roedd 29 y cant yn erbyn, ac roedd 18 y cant yn ansicr. Roedd yr ymgynghoriad hefyd yn gofyn i bobl ifanc a fyddent yn pleidleisio pe baent yn gymwys (dywedodd 58 y cant y byddent a dywedodd 23 y cant na fyddent).¹⁶⁶

15.28. Ystyriwyd amrywiaeth o arolygon a pholau piniwn yn y DU a Phrydain Fawr ar yr oedran pleidleisio isaf (gweler Tabl 33).

¹⁶⁵ EP23 UCM Cymru, EP24 Plant yng Nghymru, EP29 Tîm Cefnogi Lleiafrifoedd Ethnig a Phobl Ifanc Cymru ac EP30 GirlGuiding Cymru

¹⁶⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *A ddylid gostwng yr oedran pleidleisio i 16? Crynodeb o'r ymatebion i ymgynghoriad 'Pleidleisio@16?' y Llywydd ar gyfer pobl ifanc rhwng 11 a 25 oed yng Nghymru*, Gorffennaf 2015

Tabl 33 Polau piniwn ac arolygon ar yr oedran pleidleisio isaf

Cwmni'r pôl piniwn (dyddiad)	Cwestiwn	Poblogaeth (sampl)	Canfyddiadau	
ICM ar gyfer y Comisiwn Etholiadol (Tachwedd 2003)	Ar ba oed ydych chi'n credu y DYLAI pobl allu pleidleisio mewn etholiadau?	Oedolion Prydain Fawr (1,089)	16	18%
			17	3%
			18	64%
			19+	13%
			Arall/Ddim yn gwybod	2%
		16-17 (279)	16	25%
			17	6%
			18	52%
			19+	3%
			Arall/Ddim yn gwybod	14%
BES CMS (Gorffennaf 2013)	Pa un a ddylai pobl ddod yn gymwys i bleidleisio pan fyddant yn: (a) 16 oed, (b) 18 oed, (c) 21 oed, (d) 25 oed	Oedolion Prydain Fawr (1,111)	Gostwng i 16	16%
			Parhau ag 18 oed	61%
			Codi i 21	16%
			Codi i 25	2%
			Ddim yn gwybod	5%
YouGov (Awst 2013)	Pa un a ydynt o blaid gostwng yr oedran pleidleisio i 16 ar gyfer holl etholiadau'r DU	Oedolion Prydain Fawr	O blaid	20%
			Yn erbyn	60%
			Ddim y naill na'r llall	16%
			Ddim yn gwybod	4%
		Oedolion Prydain Fawr 18-24 oed	Yn erbyn	57%
ICM ar gyfer y Comisiwn Etholiadol (ar ôl refferendwm yr Alban 2014)	Pa un a oes cefnogaeth i ganiatáu i bawb bleidleisio yn 16 oed	Pleidleiswyr cymwys yr Alban (16+)	Cefnogaeth lwyr	60%
			O'r rheini - cefnogi'n gryf	43%
Panelbase (Ionawr 2015)	Yn gyffredinol, a ydych yn cytuno neu'n anghytuno â'r datganiadau a ganlyn? ...Dylid gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed.	Oedolion yr Alban	Cytuno	43%
			Anghytuno	49%
			Ddim yn gwybod	7%
		Gweddill oedolion y DU	Cytuno	25%
			Anghytuno	66%
			Ddim yn gwybod	8%
YouGov (20 Ebrill 2017)	I ba raddau y byddech yn cefnogi neu'n gwrthwynebu gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed ar gyfer holl etholiadau'r DU?	Oedolion y DU (3,318)	Cefnogi	30%
			Ddim y naill na'r llall	14%
			Gwrthwynebu	48%
			Ddim yn gwybod	8%
		Oedolion Canolbarth Lloegr a Chymru	Cefnogi	29%
			Ddim y naill na'r llall	18%
			Gwrthwynebu	48%
Ddim yn gwybod	5%			

Nodiadau: ICM, *"The Age of Electoral Majority"*, Tachwedd 2003, a luniwyd ar gyfer y Comisiwn Etholiadol; Birch, S., Clarke, H. a Whiteley, P., "Should 16-Year-Olds Be Allowed to Vote in Westminster Elections? Public Opinion and Electoral Franchise Reform", *Parliamentary Affairs* 68 (2015), tt. 291–313, t. 302; YouGov, **'Public against lowering voting age to 16'**, Awst 2013; Y Comisiwn Etholiadol, ***Scottish Independence Referendum: Report on the Referendum Held on 18 September 2014***, Rhagfyr 2014, t. 65; Panelbase, ***Online omnibus survey of adults resident in the UK***, Ionawr 2015. Noder: Yn yr Alban, roedd y rhai a bleidleisiodd 'le' yn refferendwm 2014 yn ffafrio rhoi'r bleidlais i bobl ifanc 16 oed ar ganran o 66 y cant i 27 y cant, ac roedd y rhai a bleidleisiodd 'Na' yn ei wrthwynebu o 66 y cant i 27 y cant; YouGov, **Polling data**, Ebrill 2017.

15.29. Mae canlyniadau arolygon a pholau piniwn o'r fath yn amrywio, ond maent dangos yn gyson mai cyfyngedig yw'r gefnogaeth i ostwng yr oedran pleidleisio. Fodd bynnag, nid yw'r mater wedi cael llawer o sylw ymhlith mwyafrif y cyhoedd, ac mae'n debyg mai ychydig o sylw y byddai llawer o bobl wedi'i roi iddo. Felly, mae'n bosibl mai camsyniad fyddai cymryd yn ganiataol bod y farn gyhoeddus ar y mater hwn yn sefydlog. Disgwylw'n y bydd proffil y mater yng Nghymru yn cael ei godi gan ein gwaith, gan unrhyw ymgynghoriad cyhoeddus a wneir gan y Comisiwn wrth ddatblygu ei gynigion deddfwriaethol, a chan y Cynulliad wrth iddo graffu ar gynigion o'r fath.

15.30. Hefyd, mae proffil y mater wedi codi yn sgil cynigion Llywodraeth Cymru i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru. Yn ei hymateb i'r ymgynghoriad ar y Papur Gwyn, dywedodd Llywodraeth Cymru fod 19 o'r 22 o ymatebwyr a oedd wedi mynegi barn ar yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau lleol yng Nghymru wedi bod o blaid gostwng yr oedran pleidleisio i 16. Y rheswm pennaf am hynny oedd y byddai'n ffordd gadarnhaol o hybu diddordeb a chyfranogiad pobl ifanc.¹⁶⁷

15.31. Gofynnwyd i grwpiau sy'n cynrychioli pobl ifanc i leisio'u barn am:

- Beth mae pobl ifanc yn ei feddwl am yr oedran pleidleisio isaf;
- A yw pobl ifanc wedi gwneud unrhyw sylwadau am beidio â chael hawl i bleidleisio mewn etholiadau a refferenda diweddar; a
- Pha effaith y gallai unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio ei chael ar gyfranogiad gwleidyddol ymhlith pobl ifanc.

15.32. Cynhaliodd GirlGuiding Cymru arolwg o aelodau'r adran hŷn (rhwng 15 a 25 oed yn bennaf). O'r 53 o bobl a ymatebodd, roedd 68 y cant o blaid gostwng yr oedran pleidleisio. Roedd sylwadau'r rhai dan 18 oed a ymatebodd yn cynnwys:

“ I believe that without the right to vote, my future has been chosen for me, regardless of my opinion. The younger generation should have the right to choose our future and have our voices heard.

“ I would like to decide my own future rather than putting it into the hands of the older demographic. Realistically, 16/17 year olds are the

¹⁶⁷ Llywodraeth Cymru, *Papur Gwyn - Diwygio Llywodraeth Leol: Cadernid ac Adnewyddiad: Crynodeb o'r Ymatebion*, Gorffennaf 2017

future of this country and so we should have a say in what policies make it into Parliament etc.

“ It's our future—we are mature enough to make our decisions.

“ It is frustrating having others decide my future for me as I have no say.¹⁶⁸

15.33. Cyfeiriodd y Tîm Cefnogi Lleiafrifoedd Ethnig a Phobl Ifanc Cymru (EYST), sy'n gweithio gyda phobl ifanc, teuluoedd a chymunedau BME, at y rhwystredigaeth a fynegwyd gan bobl ifanc nad oeddent wedi cael cyfle i bleidleisio yn refferendwm 2016 ar aelodaeth y DU o'r UE.¹⁶⁹ Mynegwyd rhwystredigaeth debyg gan *Plant yng Nghymru*:

“ Through our contacts with young people we are aware of their recent frustration at being unable to vote in the referendum on exiting the European Union and also in the recent election. Young people report feeling very frustrated that they are unable to vote, and thus denied the opportunity to influence politicians who are making decisions that will affect their lives. In addition to the Brexit decision, other recent decisions that will have a significant impact on young people such as tuition fees and the living wage, have been made without the views of 16 and 17 year olds being considered.¹⁷⁰

15.34. Yn ei gyflwyniad, dywedodd EYST ei bod yn bwysig sicrhau bod gan bobl ifanc y wybodaeth gywir, a roddwyd iddynt gan bobl y maent yn ymddiried ynddynt, i'w helpu i ddeall sut i ymgysylltu â gwleidyddiaeth:

“ Once young people are given the opportunity to actively participate in an influential role they are interested but usually need this role to be clearly outlined and signposted from someone they trust. Regarding lowering the voting age, many young people had not thought about it prior to these sessions [at the EYST youth drop in centre]—mainly from

¹⁶⁸ EP30 *GirlGuiding Cymru*

¹⁶⁹ EP29 *Tîm Cefnogi Lleiafrifoedd Ethnig a Phobl Ifanc Cymru*

¹⁷⁰ EP24 *Plant yng Nghymru*

Welsh Assembly outreach officers—as it isn't something that is discussed through formal learning environments such as school. However, after discussing this and seeing it as a prospective opportunity, young people felt that they too should have the opportunity to vote, particularly as when they leave school they can get a job and pay taxes, actively contributing to society.

[...]

From working and supporting young people at EYST I have seen how they have many informed opinions and views about living in Wales and decisions made that affect them. However, many feel that their views are not important as they do not have the option to vote, to formally engage with politics.¹⁷¹

¹⁷¹ EP29 Tîm Cefnogi Lleiafrifoedd Ethnig a Phobl Ifanc Cymru

Gweinyddiaeth etholiadol

15.35. Gofynnwyd i'r Comisiwn Etholiadol am effaith y gostyngiad yn yr oedran pleidleisio yn yr Alban ar weinyddu a chynnal etholiadau, a beth fyddai'r goblygiadau pe byddai gostyngiad tebyg yng Nghymru.

15.36. Yn ei gyflwyniad, a oedd yn rhoi sylw i'r gwersi a ddysgwyd o brofiad yr Alban yn ogystal â'r goblygiadau posibl i Gymru, tynnodd y Comisiwn Etholiadol sylw at amryw ystyriaethau y byddai angen eu trafod pe bai'r Cynulliad yn penderfynu gostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer Etholiadau'r Cynulliad, gan gynnwys:

- Yr angen i unrhyw newid deddfwriaethol gael ei wneud mewn da bryd—yn ddelfrydol o leiaf chwe mis—cyn dechrau canfasio ar gyfer yr etholiad y daw'r newidiadau i'r etholfraint i rym, er mwyn gallu cynllunio a gweithredu'n effeithiol;
- Yr angen am gynnal ymgyrchoedd a gweithgareddau priodol i godi ymwybyddiaeth y cyhoedd, gan ddefnyddio amryw dulliau cyfathrebu, i sicrhau bod pobl ifanc wedi cofrestru i bleidleisio;
- Trefniadau gweinyddol ac ymarferol ar gyfer y gofrestr etholiadol, gan gynnwys mesurau diogelwch priodol i brosesu a chadw data personol sy'n ymwneud â phobl ifanc;
- Gofynion y broses ganfasio flynyddol o ran plant a phobl ifanc;
- Y goblygiadau ariannol, er enghraifft o ran dylunio a phrofi ffurflenni, gweithgarwch ymwybyddiaeth y cyhoedd, costau'r Swyddog Canlyniadau, hyfforddiant ar gyfer staff etholiadol, newidiadau i'r system gofrestru digidol ar-lein,¹⁷² a chaffael meddalwedd etholiadol neu ei newid.

15.37. Dywedodd y Comisiwn Etholiadol fel a ganlyn:



Yr ystyriaeth allweddol o safbwynt y Comisiwn yw y caiff unrhyw newid ei gyflwyno mewn digon o amser. Byddai hyn yn golygu bod angen i wneuthurwyr polisi neu ddeddfwyr sicrhau y caiff unrhyw ddeddfwriaeth yn y dyfodol sy'n ymwneud ag ymestyn yr etholfraint ei

¹⁷² Er enghraifft, i adlewyrchu'r trefniadau yn yr Alban, lle nad oes rhaid i ymgeiswyr o dan 16 oed roi eu rhif Yswiriant Gwladol na rheswm pan na allant ddarparu rhif Yswiriant Gwladol. Yn lle hynny, anfonir eu ceisiadau at y Swyddog Cofrestru Etholiadol i'w dilysu drwy eu cymharu â'r cofnodion addysg neu ddata lleol arall.

chychwyn o leiaf chwe mis cyn dechrau'r canfasiad er mwyn sicrhau y gellir cynllunio'n llawn ac yn effeithiol.¹⁷³

15.38. Fel y nodir uchod, mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori ar gynigion i ostwng yr oedran pleidleisio yn etholiadau lleol Cymru. Os gwneir newidiadau o'r fath, yna bydd angen mynd i'r afael â'r goblygiadau gweinyddol, ymarferol ac ariannol a amlinellir gan y Comisiwn Etholiadol yn achos yr etholiadau lleol beth bynnag. Yn yr amgylchiadau hyn, gallai fod materion gweinyddol, ymarferol neu wleidyddol oni fyddai'r Cynulliad yn deddfu i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau'r Cynulliad.

Ar ba oed y dylid cael yr hawl i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad?

15.39. Mae'r dystiolaeth yr ydym wedi'i hystyried yn awgrymu **y byddai gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed yn fodd grymus o godi ymwybyddiaeth wleidyddol a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth ymysg pobl ifanc.** At hynny, pe byddai Llywodraeth Cymru yn deddfu i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau llywodraeth leol Cymru o 2022 ymlaen, byddai'n anghyson iawn, ac yn codi materion gwleidyddol a gweinyddol ychwanegol, pe na byddai'r oedran pleidleisio yn cael ei ostwng ar gyfer etholiadau'r Cynulliad o 2021 ymlaen hefyd. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod etholiadau sy'n cael mwy o sylw yn fwy tebygol o arwain at gynnydd yn y gyfran sy'n pleidleisio;¹⁷⁴ felly mae'n ddymunol, pe byddai'r etholfraint yn cael ei hymestyn yng Nghymru, ei bod yn cael ei defnyddio gyntaf yn etholiad y Cynulliad, gan fod hwnnw'n denu mwy o sylw.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 14. Dylai'r oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad gael ei ostwng i 16 oed o etholiad 2021 ymlaen.

¹⁷³ EP13(a) Y Comisiwn Etholiadol

¹⁷⁴ Gweler Ffigur 13.



13:50:09

Addysgu am wleidyddiaeth a dinasyddiaeth

Darparu addysg am wleidyddiaeth a dinasyddiaeth

15.40. Rydym yn cael ein darbwyllo gan ddadl Franklin, a nodir uchod, y gallai gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed gynyddu canran y pleidleisiwyr gydag amser. Gallai gostwng yr oedran pleidleisio leihau'n gyffredinol nifer y bobl sy'n pleidleisio i ddechrau (gan fod pobl ifanc 16 ac 17 oed yn debygol o bleidleisio ar gyfradd islaw'r cyfartaledd ar gyfer yr holl etholaeth), ond gydag amser dylai'r nifer sy'n pleidleisio gynyddu yn gymharol i'r hyn a fyddai wedi pleidleisio fel arall, oherwydd bydd pob carfan olynol yn fwy tebygol o bleidleisio nag y byddai fel arall. Fodd bynnag, i sicrhau y caiff pobl ifanc eu hannog a'u cefnogi i arfer eu hawl i bleidleisio, dylai unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio gael ei wneud law yn llaw ag addysg briodol ac effeithiol o ran gwleidyddiaeth a dinasyddiaeth.

15.41. Codwyd y mater hwn yn ystod ymgynghoriad Llywydd y Pedwerydd Cynulliad ar yr oedran pleidleisio isaf, a oedd yn gofyn i bobl ifanc a oeddent yn credu ei bod yn bwysig i bobl ifanc ddysgu am wleidyddiaeth a'r system pleidleisio; credai 79 y cant ei fod.¹⁷⁵ Yn yr un modd, dywedodd 27 o'r 53 o ymatebwyr i arolwg GirlGuiding Cymru o aelodau ei adran hŷn am bwysigrwydd dysgu ac addysg ar gyfer cynyddu cyfranogiad gwleidyddol ymhlith pobl ifanc, er enghraifft:

“ Include politics in schools, for example hold mock referendums/elections within the school, have political debates in schools, start a newspaper aimed at young people to get students to be more aware of politics and how it affects them.

“ We need more information, talks at schools, college or university. So that we know what is going on.

“ Active participation in politics during an election period within school would encourage younger people even further (mock elections, discussions of what the parties stand for).

¹⁷⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *A ddylid gostwng yr oedran pleidleisio i 16? Crynodeb o'r ymatebion i ymgynghoriad 'Pleidleisio@16?' y Llywydd ar gyfer pobl ifanc rhwng 11 a 25 oed yng Nghymru*, Gorffennaf 2015

“ Educating young people at school or at youth groups would give young people a better understanding of what they are voting for and how the voting system works.

“ Teach them in school. I had zero teaching about modern day politics during school. It is an educational, interesting (if taught in the right way) and influential topic.¹⁷⁶

15.42. Amlygwyd hefyd yr angen am addysg ddinasyddiaeth o ansawdd uchel i gyd-fynd ag unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio gan Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn ei sylwadau i gloi'r pumed adroddiad cyfnodol ar y DU:

“ The Committee notes increasing demands from children for a right to vote from the age of 16 years and that in Scotland, voting age has been extended to 16 and 17 year olds for local and Scottish Parliament elections.

32. The Committee encourages the [government] and devolved administrations to conduct consultations with children on the voting age. Should the voting age be lowered, the Committee recommends that the [government] ensure that it is supported by active citizenship and human rights education in order to ensure early awareness of children that rights are to be exercised as part of citizenship, with autonomy and responsibility, and that the measure does not lend itself to undue influence.¹⁷⁷

¹⁷⁶ EP30 GirlGuiding Cymru

¹⁷⁷ Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, *Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Mehefin 2016

15.43. Dywedodd UCM Cymru, sy'n cefnogi gostwng yr oedran pleidleisio i 16 ar gyfer etholiadau'r Cynulliad a chynnwys addysg ddinasyddiaeth yn y cwricwlwm yng Nghymru, rywbeth tebyg:



Credwn fod addysg ddinasyddiaeth yn hanfodol i ddarparu pobl ifanc â'r wybodaeth a'r hyder i fod yn ddinasyddion gweithredol. [...]

5.4. Er mwyn paratoi pobl ifanc yn effeithiol at gyfranogi mewn democratiaeth, rhaid i addysg ddinasyddiaeth gynnwys addysg wleidyddol. Credwn fod addysg wleidyddol yn hanfodol ar gyfer pobl ifanc yng Nghymru er mwyn iddynt feithrin dealltwriaeth ynglŷn â sut mae'r penderfyniadau a wneir yn San Steffan, yn y Cynulliad Cenedlaethol ac yn eu cyngorau lleol yn effeithio ar eu bywydau, a sut y gallant ddylanwadu ar y penderfyniadau hyn.¹⁷⁸

Addysgu am wleidyddiaeth a dinasyddiaeth yng Nghymru

15.44. Mae pobl ifanc yng Nghymru yn cael eu haddysgu am ddinasyddiaeth a gwleidyddiaeth mewn amryw ffyrdd eisoes, ac mae gofynion cyfreithiol yn gymwys i'r ffordd y darperir addysg o'r fath. Mae *Deddf Addysg 1996*:

- Yn ei gwneud yn ofynnol i benaethiaid, cyrff llywodraethu ac awdurdodau lleol sicrhau bod disgyblion yn cael barn gytbwys os ydynt yn cael eu haddysgu am ddemocratiaeth a gwleidyddiaeth;
- Yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol, cyrff llywodraethu a phenaethiaid wahardd disgyblion o dan 12 oed rhag dilyn gweithgareddau gwleidyddol yn yr ysgol;
- Yn gwahardd hyrwyddo barn pleidiau gwleidyddol wrth addysgu unrhyw bwnc i unrhyw ddisgybl.¹⁷⁹

15.45. Cyflwynwyd y Fagloriaeth Gymreig newydd ym mis Medi 2015, a dyma'r brif ffordd y mae sefydliadau addysg bellach yng Nghymru yn addysgu dinasyddiaeth. Y bwriad oedd ymateb i bryderon ynghylch dyblygu'r dysgu neu'r asesu, y gofynion o ran yr elfennau ieithyddol, diffyg cydnabyddiaeth i wahanol lefelau o gyflawniad, a lefel isel o ddealltwriaeth. Mae rhai ysgolion a cholegau

¹⁷⁸ EP23 UCM Cymru

¹⁷⁹ Llywodraeth Cymru, *Addysgu gwleidyddiaeth mewn ysgolion*, Ionawr 2011

hefyd yn cynnig cymwysterau dinasyddiaeth ar lefel TGAU neu gymhwyster llywodraeth a gwleidyddiaeth ar lefel UG a Safon Uwch.¹⁸⁰

15.46. Yn 2015, comisiynodd Llywodraeth Cymru yr Athro Donaldson i adolygu'r trefniadau ar gyfer y cwricwlwm ac asesu yng Nghymru. Yn ei ymateb i'r adolygiad, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y byddai'n cyflwyno cwricwlwm newydd o fis Medi 2018 ymlaen, a fyddai'n cael ei weithredu'n llawn o fis Medi 2021 ymlaen. Un o'r pedwar diben a nodwyd ganddo yw y dylai plant a phobl ifanc ddod yn:

“...ddinasyddion egwyddorol, gwybodus sydd yn barod i fod yn ddinasyddion i Gymru a'r byd.¹⁸¹

15.47. Yn ei gyflwyniad, dyfynnodd Urdd Gobaith Cymru araith a roddwyd mewn digwyddiad yn y Senedd gan is-gadeirydd Bwrdd Syr IfanC a llywydd yr Urdd, Siwan Dafydd, a oedd yn 17 oed bryd hynny. Yn ei haraith, dywedodd:

“Os oes amheuaeth ar allu pobl ifanc i ddeall pwysigrwydd a gwerth yr hawl i bleidleisio oni ddylid cyflwyno hyn fel rhan o wersi bywyd yn ein hysgolion? Dwi'n siŵr y byddai'r Athro Donaldson, gyda'i adroddiad ar y cwricwlwm newydd yng Nghymru yn cytuno â hyn a'i fod yn amser priodol i'w wneud. Mae deall y pŵer yn arfogi person i ymarfer y grym hynny.¹⁸²

15.48. Credwn y dylai addysg wleidyddol a dinasyddiaeth o safon uchel fod ar gael i bobl ifanc yng Nghymru. Byddai addysg o'r fath yn sicrhau bod gan bobl ifanc gyfleoedd i ddysgu am yr ystod lawn o safbwyntiau gwleidyddol. Mae gweithredu adolygiad Donaldson yn gyfle posibl i wneud hyn. Fodd bynnag, pe byddai'r broses weithredu'n cael ei gohirio, bydd angen dulliau eraill o wella'r ddarpariaeth bresennol o ran dinasyddiaeth a gwleidyddiaeth.

15.49. Hefyd, i sicrhau bod cyfleoedd dysgu priodol ar gael i bob person ifanc, rhaid ystyried yr hyfforddiant sydd ar gael i bobl ifanc mewn ysgolion (gan adeiladu ar yr addysg ddinasyddiaeth a ddarperir eisoes, er enghraifft fel rhan o Fagloriaeth Cymru), ac mewn lleoliadau addysg a hyfforddiant eraill. Bydd angen

¹⁸⁰ Nid oes cwrs TGAU mewn gwleidyddiaeth.

¹⁸¹ Llywodraeth Cymru, *Cwricwlwm i Gymru: cwricwlwm am oes*, Hydref 2015

¹⁸² EP26 Urdd Gobaith Cymru

camau gweithredu eraill yn y cyfnodau cyn etholiadau, er enghraifft fel yr ymgyrchoedd gwybodaeth ac addysg a gynhaliwyd gan y Comisiwn Etholiadol cyn etholiad Senedd yr Alban 2016 ac etholiadau llywodraeth leol yr Alban yn 2017.

15.50. Byddai gostwng yr oedran pleidleisio o 2021 ymlaen, felly, yn rhan o amrywiaeth o ddulliau y gallai'r Cynulliad, Llywodraeth Cymru ac eraill eu rhoi ar waith i wella ymgysylltiad pobl ifanc a chyfranogiad gwleidyddol. Gallai camau gweithredu o'r fath fod yn fwy effeithiol pe baent yn cael eu cynnal cyn etholiad y Cynulliad yn 2021 yn hytrach na'r etholiadau llywodraeth leol yn 2022.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 15. Pe byddai'r Cynulliad yn penderfynu deddfu i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau'r Cynulliad i 16, dylai Comisiwn y Cynulliad gydweithio â Llywodraeth Cymru, y Comisiwn Etholiadol, pleidiau gwleidyddol ac eraill i gefnogi ac annog pobl ifanc i arfer eu hawl i bleidleisio, yn bwysicaf oll drwy ddarparu addysg dinasyddiaeth a gwleidyddiaeth a chodi ymwybyddiaeth ymysg y cyhoedd, a thrwy unrhyw ffyrdd priodol eraill.

15.51. Nid mater i ni yw amlinellu cynnwys neu fformat posibl yr addysg ddinasyddiaeth a ddylai gyd-fynd ag unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio; mae eraill mewn sefyllfa well na ni i lunio'r cwricwlwm. Serch hynny, rydym yn awgrymu rhai egwyddorion allweddol y dylai cwricwlwm o'r fath eu hadlewyrchu.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 16. Rhaid i'r addysg ddinasyddiaeth a ddarperir i gyd-fynd ag unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio:

- i** Gydabod yr amrywiaeth o leoliadau lle caiff pobl ifanc 16 ac 17 oed addysg a hyfforddiant, er mwyn sicrhau bod y rhai y tu allan i leoliadau ysgol traddodiadol hefyd yn cael eu cefnogi a'u hannog i fwrw'u pleidlais;
- ii** Mynd ymhellach na dim ond amlinellu'r strwythurau democrataidd a'r prosesau ffurfiol, er mwyn ennyn diddordeb a hysbysu pobl ifanc am y materion sy'n bwysig iddynt;
- iii** Sicrhau bod pobl ifanc yn cael cyfleoedd i ddysgu am yr amrywiaeth lawn o safbwyntiau gwleidyddol mewn ffordd amhleidiol;
- iv** Cael ei darparu gan athrawon ac addysgwyr sydd wedi cael hyfforddiant o ansawdd uchel eu hunain er mwyn sicrhau bod yr addysg ddinasyddiaeth yn cael ei chymryd o ddifrif, ac i osgoi rhagfarn wleidyddol a'r canfyddiad o ragfarn wleidyddol;
- v** Cael ei hadolygu ar ôl cyfnod addas i sicrhau bod ei dyluniad a'r modd y caiff ei chyflawni yn bodloni'r amcanion.



RHAN 5: CASGLIADAU



16. SENEDD SY'N GWEITHIO I GYMRU

Y cefndir

16.01. Ar Brif Ddiwrnod Penodedig—y disgwylir iddo fod yn 1 Ebrill 2018—bydd *Deddf Cymru 2017* yn rhoi pwerau i'r Cynulliad dros ei faint, ei drefniadau etholiadol a'i etholfraint. Mae Comisiwn y Cynulliad yn arwain gwaith i archwilio sut y gellid defnyddio'r pwerau hyn i sicrhau bod y Cynulliad yn sefydliad effeithiol a blaengar sy'n darparu'n effeithiol ar gyfer pobl Cymru.

16.02. At y diben hwn, cawsom ein penodi gan y Llywydd a Chomisiwn y Cynulliad fel Panel Arbenigol ym mis Chwefror 2017, a gofynnwyd inni lunio adroddiad erbyn tymor yr hydref 2017. Ein cylch gwaith yw darparu cyngor cadarn, gwleidyddol ddiduedd, a seiliedig ar dystiolaeth ynghylch:

- Nifer yr Aelodau y mae ar y Cynulliad eu hangen;
- Y system bleidleisio a ddefnyddir i'w hethol;
- Yr oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad.

Capasiti a maint y Cynulliad

Ein rôl

16.03. Cyhoeddodd Comisiwn y Pedwerydd Cynulliad adroddiad ym mis Ionawr 2015 ar gapasiti'r Cynulliad, a daeth i'r casgliad a ganlyn:

“ Gyda dim ond 60 o Aelodau, mae diffyg pŵer yn y Cynulliad Cenedlaethol ac mae gormod o bwysau yn cael ei roi arno.¹⁸³ ”

16.04. Mae Comisiwn y Pumed Cynulliad yn cytuno â'i ragflaenydd, ac ym mis Tachwedd 2016 cyhoeddodd y Llywydd benderfyniad y Comisiwn i fwrw ymlaen â'r gwaith o ystyried capasiti'r Cynulliad. Gofynnwyd inni am gyngor ynglŷn â nifer yr Aelodau y mae ar y Cynulliad eu hangen.

¹⁸³ Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru*, Ionawr 2015

Materion yr ydym wedi'u hystyried

16.05. Mae rôl a phwerau'r Cynulliad wedi cynyddu'n sylweddol ers 1999. Mae'r pwysau ar y Cynulliad yn debygol o barhau i gynyddu wrth iddo symud i fodel o ddatganoli sy'n seiliedig ar gadw pwerau, o ganlyniad i ddatganoli'r pwerau dros drethiant a benthyca (gan gynnwys pwerau i amrywio'r dreth incwm) a datganoli rhagor o gyfrifoldebau, ac wrth i'r DU ymadael â'r Undeb Ewropeaidd.

16.06. Er nad oedd hyn yn uniongyrchol o fewn ein cylch gwaith, buom yn ystyried **beth sydd wedi'i wneud, neu y gellid ei wneud, i gynyddu capasiti'r Cynulliad heb ethol rhagor o Aelodau.** Mae amrywiaeth o wahanol dulliau wedi cael eu defnyddio gan yr Aelodau Cynulliad eu hunain, y Comisiwn a Bwrdd Taliadau annibynnol y Cynulliad i geisio ehangu a gwneud y mwyaf o gapasiti'r Cynulliad o 60 Aelod. Mae'r rhain yn cynnwys newid: arferion gwaith; strwythur wythnos waith y Cynulliad; nifer yr wythnosau eistedd; trefniadau cynefino, hyfforddi a datblygiad proffesiynol; cynnwys arbenigwyr, y cyhoedd a rhanddeiliaid yn y gwaith craffu; yr adnoddau sydd ar gael i'r pwyllgorau; strwythur system y pwyllgorau; a'r cymorth a'r adnoddau sydd ar gael i'r Aelodau. Yn unigol a gyda'i gilydd, hwyrach bod y dulliau hyn wedi cynyddu capasiti'r sefydliad yn ei gyfanrwydd, ond yn y pen draw nid ydynt wedi mynd i'r afael â'r broblem sylfaenol nad oes ond 60 Aelod etholedig ar gael i ymgymryd â swyddogaethau hanfodol. Nid oes modd i'r dulliau hyn fynd i'r afael â'r broblem honno chwaith.

16.07. Mae rolau'r Aelodau yn amrywiol a chymhleth; nid yw busnes ffurfiol y Cynulliad ond un agwedd ar y gwaith. Maent yn ddeddfwyr, yn craffu ar bolisi a chyllid, ac yn gyflogwyr sydd â chyfrifoldebau am staff, eiddo a chontractau, ac maent, yn y pen draw, yn wleidyddion etholedig â chyfrifoldebau pwysig i'w hetholwyr a'u plaid. Mae hyn yn cynnwys cynrychioli eu hetholwyr, er enghraifft, drwy ymgymryd â gwaith achos, arwain neu gyfrannu at ymgyrchoedd lleol a chenedlaethol, a threfnu neu fynd i ddigwyddiadau lleol. Credwn na ellir ac na ddylid gwahanu rolau o'r fath oddi wrth rolau'r Aelodau mewn perthynas â busnes ffurfiol y Cynulliad, gan y gall gwaith achos neu ymgyrchoedd roi cipolwg gwerthfawr ar y modd y mae polisiau neu ddeddfwriaeth yn cael eu rhoi ar waith ar lawr gwlad.

16.08. Mae eu cyfrifoldeb am **graffu ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid a chynnal trosolwg** o Lywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill yng Nghymru yn rhan allweddol o rolau'r Aelodau. Er nad yw'n hawdd mesur yn wrthrychol effaith y gwaith craffu, mae'n eglur i ni fod y gwaith hwnnw yn cael effaith gadarnhaol ar fywydau pobl Cymru. Er mwyn i waith craffu fod yn effeithiol, rhaid bod digon o Aelodau y tu allan i'r llywodraeth i gyflawni'r swyddogaethau hyn.

16.09. Rhoddwyd sylw penodol gennym i **gapasiti system bwyllgorau'r Cynulliad** gan fod y pwyllgorau yn allweddol i rôl graffu'r Cynulliad. Buom yn ystyried strwythur presennol y pwyllgorau, gan gynnwys nifer y pwyllgorau, eu cylch gwaith a nifer yr aelodau sydd ganddynt. Buom hefyd yn ystyried capasiti'r Cynulliad i weithredu system y pwyllgorau o ran dyrannu aelodau, gan ystyried yr angen i neilltuo amser ar gyfer paratoi, ymchwilio a chynnal gwaith ymgysylltu anffurfiol yn ogystal ag ar gyfer y cyfarfodydd ffurfiol, a chan eithrio deiliaid swyddi megis Gweinidogion, y Llywydd a'r Dirprwy Lywydd o blith yr Aelodau sydd ar gael i ymgymryd â rolau pwyllgor. Daethom i'r casgliad y dylai cadeiryddion pwyllgorau polisi a deddfwriaeth neu bwyllgorau sylweddol eraill megis y Pwyllgor Cyllid neu'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, fel mater o egwyddor, wasanaethu ar eu pwyllgor eu hunain yn unig, ac na ddylai Aelodau eraill wasanaethu ar fwy na dau bwyllgor yr un. Nid oes modd cyflawni hyn â system bresennol y pwyllgorau mewn Cynulliad o 60 Aelod.

16.10. Buom yn ystyried **cymaryddion yn y DU ac yn rhyngwladol** gan gymharu cynrychiolaeth wleidyddol ar lefel ddatganoledig yng Nghymru â'r gynrychiolaeth yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, a chymharu maint y Cynulliad â deddfwrfeydd is-genedlaethol rhyngwladol. Nid yw'r fath gymariaethau'n hawdd eu gwneud, gan fod y setliadau datganoli yn amrywio'n sylweddol (er enghraifft mewn meysydd megis materion domestig a llesiant). Serch hynny, mae'n amlwg bod y Cynulliad yn fach iawn o'i gymharu â'r rhan fwyaf o ddeddfwrfeydd tebyg. Mae'r Cynulliad hefyd yn fach o gymharu ag awdurdodau lleol yng Nghymru.

Faint o Aelodau sydd eu hangen ar y Cynulliad?

16.11. Mae dulliau amgen o wneud y mwyaf o gapasiti'r Cynulliad 60 Aelod eisoes wedi cael eu harchwilio a'u gweithredu. Mae gan bob un o'r dulliau eu rhinweddau, a dylent barhau i gael eu harchwilio. Serch hynny, **nid oes yr un o'r dulliau hyn wedi mynd i'r afael â'r cyfyngiad sydd wrth wraidd y mater, ac nid oes modd iddynt wneud hynny chwaith. Y cyfyngiad dan sylw yw'r prinder amser dybryd sydd gan y 60 Aelod Cynulliad i ymgymryd â'u cyfrifoldebau**—gan gynnwys paratoi, ymchwilio a chyfrannu at fusnes ffurfiol y Cynulliad, ynghyd â'u rolau fel cynrychiolwyr, ymgyrchwyr, gwleidyddion a chyflogwyr. Mae dadleuon cryf, felly, o blaid cynyddu nifer yr Aelodau.

16.12. Bydd galw am ragor o wleidyddion yn beth amhoblogaidd. Fodd bynnag, fel Panel Arbenigol, annibynnol, credwn ein bod mewn sefyllfa dda i archwilio'r achos ac i wneud argymhellion mewn modd diduedd a chynaliadwy. Bwriadwn i'n **hargymhellion fod yn sylfaen ar gyfer deddfwrfa gynaliadwy na fydd angen iddi ailystyried y materion hyn yn y dyfodol agos.** Mater i'r Cynulliad fydd sefydlu

strwythurau a ffyrdd priodol o weithio a fydd yn sicrhau bod y capasiti ychwanegol yn cael ei ddefnyddio'n effeithiol i ysgafnhau'r pwysau presennol a chan gadw'r costau ychwanegol i'r lleiafswm eithaf.

16.13. Nid oes un dull awdurdodol o benderfynu'r maint gorau ar gyfer deddfwrfa. Serch hynny, **mae ein dadansoddiad yn awgrymu mai rhwng 80 a 90 Aelod fyddai'r maint priodol ar gyfer y Cynulliad. Trwy gynyddu'r Cynulliad i faint o fewn yr ystod honno, byddai manteision gwerthfawr o ran capasiti'r sefydliad a byddai manteision cyfatebol i bobl Cymru hefyd.** O fewn yr ystod hon, mae'n glir y byddai gwahaniaeth amlwg rhwng y ddau begwn. Byddai ffigur sy'n nes at 80 yn sicr yn cryfhau'r sefydliad ac yn gwella'i allu i gyflawni ei gyfrifoldebau yn effeithiol. Ar y pegwn arall, byddai mwy o fanteision, gan sicrhau gwahaniaeth ystyrllon yng ngallu llawer o'r Aelodau i arbenigo, a byddai budd yn sgil hynny o ran y gwaith craffu a chynrychioli. Byddai ffigur ar y pegwn uchaf hefyd yn osgoi'r risg y byddai angen ailystyried mater capasiti yn y dyfodol, pe byddai cyfrifoldebau'r Cynulliad yn cynyddu fwy fyth. **Yr opsiwn a ffeirir gennym, felly, yw bod maint y Cynulliad ar begwn uchaf yr ystod a argymhellir gennym.**

16.14. Yn amlwg, byddai **goblygiadau ariannol** yn gysylltiedig â chynnydd ym maint y Cynulliad. Tabl 34 ceir amcangyfrif Comisiwn y Cynulliad o'r costau blynyddol rheolaidd ychwanegol a allai ddeillio o 20 neu 30 Aelod Cynulliad ychwanegol. At ddibenion yr amcangyfrifon hyn, mae'r Comisiwn wedi rhannu'r costau blynyddol rheolaidd ychwanegol yn elfennau craidd ac elfennau newidiol.

Tabl 34 Amcangyfrif o gostau blynyddol rheolaidd 20 neu 30 Aelod ychwanegol

	£000	
	20 Aelod ychwanegol	30 Aelod ychwanegol
Costau blynyddol rheolaidd craidd	5,970	8,860
Costau blynyddol rheolaidd newidiol	650	780
Cyfanswm y costau blynyddol rheolaidd	6,620	9,640

16.15. Mae'r amcangyfrifon a roddwyd i ni gan Gomisiwn y Cynulliad o'r costau blynyddol rheolaidd sy'n gysylltiedig â'n cynigion yn amrywio, felly, o tua £6.6 miliwn y flwyddyn i £9.6 miliwn y flwyddyn. Yn 2017–18, cyllideb flynyddol y Comisiwn oedd £53.7 miliwn. Mae'r costau blynyddol rheolaidd ychwanegol yn y tabl yn cynrychioli 12 y cant o'r gyllideb honno yn achos 20 Aelod ychwanegol, a 18 y cant yn achos 30 Aelod ychwanegol. At hynny, byddai rhai costau untro, er enghraifft costau sy'n gysylltiedig ag addasu'r Siambr a swyddfeydd yr Aelodau.

Mae'r Comisiwn yn amcangyfrif y byddai'r rhain oddeutu £2.4 miliwn ar gyfer 20 Aelod ychwanegol a £3.3 miliwn ar gyfer 30 Aelod ychwanegol.

16.16. Mae'r amcangyfrifon o'r costau a ddarparwyd i ni, o reidrwydd, yn seiliedig ar y gwasanaethau a'r system o gymorth ariannol sydd ar waith ar hyn o bryd. Mae swmp y costau rheolaidd a nodwyd yn cael eu penderfynu gan Fwrdd Taliadau annibynnol y Cynulliad, ac yn cael eu llywio'n uniongyrchol gan nifer yr Aelodau, er enghraifft, cyflogau'r Aelodau a'u staff cymorth, y lwfansau sydd ar gael i'r Aelodau, a'r gost o gynnal y swyddfeydd etholaethol. Mae cyfran lai, ond arwyddocaol serch hynny, yn dibynnu ar benderfyniadau a wneir gan Gynulliad y dyfodol am ei arferion gwaith a chostau'r gwasanaethau cymorth seneddol a ddarperir i'r Aelodau gan Gomisiwn y Cynulliad. Rydym yn annog y Bwrdd Taliadau a Chomisiwn y Cynulliad i ystyried sut y dylid addasu cyfanswm y lefelau staffio presennol, y gwasanaethau a'r adnoddau ariannol a ddarperir i gynorthwyo'r Aelodau pe byddai'r Cynulliad yn fwy o faint, fel bod y gost o weithredu ein hargymhellion yn cael ei chadw i'r lleiafswm eithaf. Efallai y bydd y gallu i sicrhau bod y cyhoedd yn derbyn Cynulliad mwy o faint yn ddibynnol ar hyn.

16.17. Yn y pen draw, fodd bynnag, rhaid i'r ystyriaeth a roddir i'r costau gydnabod bod rôl graffu a throsolwg y Cynulliad, os caiff ei chyflawni'n effeithiol, yn effeithio'n gadarnhaol ar fywydau pobl yng Nghymru trwy wella ansawdd deddfwriaeth Cymru, a thrwy ddylanwadu ar bolisi a phenderfyniadau Llywodraeth Cymru. At hynny, er bod cost democratiaeth seneddol yng Nghymru yn sylweddol mewn termau absoliwt, cyfran fach iawn ydyw o'r symiau a gaiff eu gwario gan y llywodraeth y mae'n cynnal trosolwg ohoni. Gallai hyd yn oed welliannau bach yn y broses o graffu ar wariant a pholisi Llywodraeth Cymru ddod â budd sylweddol i drethdalwyr. I'r perwyl hwn, rydym yn cytuno â safbwynt Comisiwn Silk:



Rhaid wrth graffu da i gael deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, 2014

Y system etholiadol

Ein rôl

16.18. Os cynyddir maint y Cynulliad, bydd angen diwygio'r ffordd y caiff Aelodau'r Cynulliad eu hethol. Cafodd yr ystyriaeth a roddwyd gennym i'r system etholiadol fwyaf priodol ar gyfer y Cynulliad ei sbarduno a'i hybu gan ein casgliadau ar nifer yr Aelodau sydd eu hangen arno.

Materion yr ydym wedi'u hystyried

16.19. Aethom ati i bennu **egwyddorion y gallem eu defnyddio i bwysu a mesur systemau etholiadol**, er mwyn penderfynu pa system a allai fod yn briodol i Gymru:

- **Atebolrwydd ac effeithiolrwydd y llywodraeth:** dylai'r system annog llywodraeth effeithiol, atebol a sefydlog, boed ganddi fwyafrif neu boed yn glymblaid.
- **Cyfranoldeb:** ni ddylai'r system gael cynrychiolaeth sy'n llai cyfrannol na threfniadau etholiadol presennol y Cynulliad, a dylai, o ddewis, fod yn fwy cyfrannol.
- **Atebolrwydd Aelodau:** dylai'r system sicrhau bod yr holl Aelodau yn amlwg atebol i'r etholwyr a sicrhau y gallant gynrychioli'r etholwyr yn effeithiol ac yn briodol er lles y wlad.
- **Statws cyfwerth:** cyn belled ag y bo modd, dylai'r system sicrhau y caiff yr holl Aelodau eu hethol â mandad lled gyfwerth, sy'n rhoi statws cyfartal iddynt.
- **Amrywiaeth:** dylai'r system annog a chefnogi canlyniad lle yr etholir cynrychiolwyr sy'n adlewyrchu'r boblogaeth yn fras.
- **Rhoi dewis i bleidleiswyr:** lle bo hynny'n bosibl o fewn dyluniad y system, dylai ganiatáu i bleidleiswyr ddethol neu ddangos eu dewis o ran ymgeiswyr unigol.
- **Mandad cyfwerth:** dylai'r system adlewyrchu'r egwyddor gyffredinol wrth wraidd dyluniad systemau pleidleisio drwy sicrhau bod pob pleidlais tua'r un gwerth, a seddau'n cael eu dosrannu gan ystyried niferoedd yr etholaeth a daearyddiaeth.
- **Ffiniau:** dylai'r system fod yn seiliedig ar ardaloedd daearyddol wedi'u diffinio'n glir, sy'n golygu rhywbeth i bobl ac sy'n ystyried cymunedau presennol, ynghyd â'r ffiniau etholiadol a gweinyddol presennol.
- **Symrlrwydd:** dylai'r system gael ei dylunio gan roi sylw i symrlrwydd ac eglurder i bleidleiswyr.

- **Cynaliadwyedd a'r gallu i addasu:** dylai fod modd gweithredu'r system erbyn 2021, ac ymateb ac addasu o ganlyniad i newid yn y tueddiadau gwleidyddol, demograffig a deddfwriaethol, ynghyd â'r anghenion newydd a'r amgylchiadau newydd a ddaw i'r amlwg, heb fod angen rhagor o newid sylfaenol yn y dyfodol agos.

16.20. Yn amlwg, ni all unrhyw un system etholiadol fodloni pob un o'n hegwyddorion yn llawn. Serch hynny, gyda'i gilydd maent yn fframwaith cadarn i asesu gwahanol systemau etholiadol ac i ddod i gasgliadau ac argymhellion diduedd sy'n wleidyddol niwtral.

16.21. Buom yn ystyried **trefniadau etholiadol presennol** y Cynulliad, a'r **cyddestun ar gyfer diwygio etholiadol yng Nghymru**.

16.22. Ystyriwyd enw da a chlodwiw y Cynulliad o ran **cynrychiolaeth y rhywiau**, a'r dulliau o ddiogelu'r cynnydd a wnaed gan y pleidiau yng Nghymru hyd yn hyn. Daethom i'r casgliad y bydd **ymyriadau deddfwriaethol**—fel **cwotâu rhywedd**—yn ychwanegol at ddarpariaethau i'w gwneud yn ofynnol **cyhoeddi gwybodaeth ddi-enw am amrywiaeth ymgeiswyr**, a galluogi ymgeiswyr i **sefyll i'w hethol ar sail trefniadau rhannu swydd**, yn effeithiol wrth gefnogi ac annog Cynulliad amrywiol, o ran rhywedd yn ogystal â nodweddion amrywiaeth ehangach.

16.23. Drwy bwysu a mesur gwahanol systemau etholiadol, **gwrthodwyd y systemau hynny nad oeddem yn hyderus y gallent fodloni'n hegwyddorion yn ddigonol**. O ganlyniad, rydym wedi hoelio'n sylw ar dair system sydd, yn ein barn ni, yn bodloni'r egwyddorion hynny:

- **Yr opsiwn a ffefrir gennym: Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy**, gyda'r hyblygrwydd i ethol Cynulliad o rhwng 80 a 90 Aelod ar sail etholaethau aml-aelod, gan roi cymaint o ddewis ag y bo modd i'r pleidleiswyr a bod yn syml iddynt, pe byddai awdurdodau lleol Cymru hefyd yn mabwysiadu'r un system.¹⁸⁵
- **Opsiwn amgen dilys: system Rhestr Hyblyg**, sydd yr un mor hyblyg o ran maint y Cynulliad y gellid ei ethol a'r etholaethau y gellid ei seilio arnynt, ond gan ddarparu cydbwysedd rhwng rhoi dewis i bleidleiswyr a dylanwad pleidiau.
- **Opsiwn y 'status quo': System Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg**, a fyddai'n golygu addasu ychydig bach ar system bresennol y

¹⁸⁵ Mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori ar gynigion y dylai awdurdodau lleol allu mabwysiadu'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy ar gyfer etholiadau lleol.

Cynulliad, gan gadw'r fantais ei bod yn gyfarwydd i bleidleiswyr, ond a fyddai'n cyfyngu'r Cynulliad i 80 Aelod yn 2021.

16.24. Yna boom yn ystyried y ffiniau etholiadol o ran gweithredu'r tair system a oedd gennym dan sylw. **Diystyrwyd y syniad o gynnal adolygiad llawn o'r ffiniau** am nad oedd digon o amser i wneud hynny cyn 2021. **Diystyrwyd hefyd y 29 etholaeth a gynigir gan San Steffan** ar y sail na ddylai ffiniau'r Cynulliad gael eu pennu gan ffactorau nad ydynt ond yn berthnasol i Gymru i raddau cyfyngedig. Felly, lluniwyd opsiynau sy'n defnyddio'r **ardaloedd etholiadol neu weinyddol presennol fel meini adeiladu**. Mae mantais i opsiynau o'r fath am eu bod yn gyfarwydd ac yn syml i bleidleiswyr, yn ogystal â bod modd eu rhoi ar waith erbyn 2021. Cynigiwn ddwy set wahanol o etholaethau aml-aelod:

- **Yr opsiwn a ffefrir gennym: 20 etholaeth sy'n seiliedig ar etholaethau presennol y Cynulliad.** Roedd ein gwaith modelu yn dangos mai dyma'r opsiwn mwyaf priodol ar gyfer ethol Cynulliad o 89 neu 90 Aelod, hynny yw ar begwn uchaf yr ystod a argymhellir gennym. Mantais hyn yw bod yr etholaethau yn weddol debyg o ran maint, a'r ardaloedd felly yr un modd, ond ar y llaw arall byddai angen trefniadau adolygu ffiniau ar wahân.
- **Opsiwn amgen dilys: 17 etholaeth yn seiliedig ar ardaloedd yr awdurdodau lleol.** Roedd ein gwaith modelu yn dangos y gallai hwn fod yn briodol ar gyfer Cynulliad o 83 neu 84 Aelod, hynny yw tua chanol yr ystod a argymhellir gennym. Mantais hyn yw nad oes angen dull ar wahân o adolygu ffiniau a'i fod yn gyfarwydd i bleidleiswyr, ond ar y llaw arall mae'r niferoedd poblogaeth amrywiol yn golygu bod maint ardaloedd yn amrywio'n fawr.

16.25. Rydym hefyd yn dangos sut y **gellid defnyddio ffiniau etholaethol a rhanbarthol presennol y Cynulliad** yn sail i ethol Cynulliad mwy o faint drwy gyfrwng system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg—**opsiwn y status quo**.

16.26. Boom yn ystyried sut i sicrhau bod ein ffiniau arfaethedig yn parhau'n gynaliadwy, gan amlygu'r angen **am ddulliau o adolygu ffiniau neu ddosraniad y seddau** fel y gall trefniadau etholiadol y Cynulliad ymateb i newidiadau demograffig yn y dyfodol.

Sut y dylid ethol Aelodau'r Cynulliad?

16.27. Gofynnwyd inni wneud argymhellion y gellid eu gweithredu erbyn etholiad nesaf y Cynulliad yn 2021. Y dewis a ffeirir gennym, ar yr amod bod ein hargymhelliad ar gyfer cwota rhywedd integredig yn cael ei weithredu, yw **Cynulliad o 89 neu 90 Aelod i'w ethol drwy gyfrwng system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy ar sail 20 etholaeth aml-aelod** i'w ffurfio trwy baru 40 etholaeth bresennol y Cynulliad.

16.28. Yn y pen draw, rydym yn cydnabod mai'r Cynulliad sydd i benderfynu ar y blaenoriaethau a'r egwyddorion y mae'n awyddus i'w system etholiadol eu cyflawni. I'r perwyl hwn, rydym hefyd wedi cynnig model etholiadol a ffiniau etholiadol a allai fod yn opsiwn amgen dilys, yn ogystal ag opsiwn status quo.

Yr oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad

Ein rôl

16.29. Gofynnwyd inni ystyried beth fyddai'r oedran pleidleisio isaf priodol ar gyfer etholiadau'r Cynulliad o 2021 ymlaen.

Materion yr ydym wedi'u hystyried

16.30. Rydym wedi ystyried y **cyd-destun yng Nghymru a'r DU, ac yn rhyngwladol**. Yng Nghymru, mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori ar gynigion i ostwng yr oedran pleidleisio yn etholiadau llywodraeth leol i 16 oed. Mae'r oedran pleidleisio yn yr Alban wedi'i ostwng i 16 oed ar gyfer etholiadau llywodraeth leol a Senedd yr Alban, ac mae'r pwysau i ostwng yr oedran pleidleisio ledled y DU yn parhau i gynyddu.

16.31. Mae llawer o'r drafodaeth gyhoeddus ynghylch oedran pleidleisio yn canolbwyntio ar ba un a fyddai **trothwy oedran** is yn fwy addas neu'n llai addas wrth ystyried yr oeddrannau y caiff cyfrifoldebau a hawliau eraill eu cyflwyno. Daethom i'r casgliad fod diffyg cydlynid a chysondeb yn y trothwyon oedran sy'n berthnasol yn y DU ac yn rhyngwladol, a'r gwirionedd yw nad oes un oedran penodol pryd y bydd person ifanc yn ysgwyddo'r holl gyfrifoldebau a'r hawliau sydd gan oedolyn o ddinesydd. Er ei bod yn berthnasol, o bosibl, cymharu'r oeddrannau pan mae pobl ifanc yn caffael hawliau a chyfrifoldebau, nid yw'r cymariaethau hynny yn ein darbwyllo.

16.32. O ran **cyfranogiad gwleidyddol**, mae rhesymau damcaniaethol da dros ddisgwyl y gellid annog rhagor o bobl i fwrw eu pleidlais yn y tymor hir trwy sefydlu'r arfer o bleidleisio a hwythau'n ifanc, ar adeg pan fo nifer o bobl ifanc yn

dal i fyw gartref. Mae tystiolaeth y gall gostwng yr oedran pleidleisio beri, yn y tymor byr, i ragor o bobl ifanc rhwng 16 ac 17 oed nag o bobl rhwng 18 a 21 oed fwrw pleidlais, pan gaiff hynny ei gefnogi gan addysg briodol ac effeithiol o ran dinasyddiaeth mewn perthynas â rhoi rhagor o amlygrwydd i etholiadau. Nid oes eto dystiolaeth yn dangos effaith yn y tymor hir gan nad yw'r lleoedd hynny sydd wedi gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed ond wedi gwneud hynny'n ddiweddar. Gwnaethom hefyd ystyried mathau eraill o gyfranogiad gwleidyddol, ond bach iawn o dystiolaeth a gawsom pa un a yw gostwng yr oedran pleidleisio yn arwain at ragor o gyfranogiad gwleidyddol heblaw pleidleisio.

16.33. Buom yn ystyried astudiaethau am **wybodaeth wleidyddol, aeddfedrwydd ac annibyniaeth barn** pobl ifanc 16 ac 17 oed. Gellir rhannu'r astudiaethau hynny'n ddau gategori: y rheini a gynhaliwyd mewn lleoedd lle nad yw pobl ifanc 16 ac 17 oed wedi cael yr hawl i bleidleisio, a'r lleoedd hynny sydd wedi rhoi'r hawl iddynt bleidleisio. Mae'r canlyniadau'n amrywio, ond mae'r dystiolaeth allweddol yn dod o'r lleoedd hynny sydd yn caniatáu i bobl ifanc 16 ac 17 oed bleidleisio. Er enghraifft, canfu ymchwil gan y Comisiwn Etholiadol yn sgil etholiadau lleol 2017 yn yr Alban, fod pobl ifanc 16 ac 17 oed wedi ei chael yn haws cael gafael ar wybodaeth am sut i fwrw eu pleidlais na phobl ifanc rhwng 18 a 24 oed, a'u bod yn llai tebygol o'i chael yn anodd llenwi eu papur pleidleisio.

16.34. Mae polau ac arolygon yn y DU o **farn y cyhoedd** yn dangos yn gyson mai cyfyngedig yw'r gefnogaeth i ostwng yr oedran pleidleisio. Fodd bynnag, nid yw'r mater wedi cael llawer o sylw ymhlith y cyhoedd, i bob golwg, ac mae'n debyg mai ychydig o ystyriaeth y byddai llawer o bobl wedi'i roi iddo. Mae proffil y mater yn debygol o godi yn sgil cynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru. Er nad ydynt yn cynrychioli pob person ifanc, mae'r ymatebion a gawsom gan sefydliadau sy'n gweithio gyda phobl ifanc yn awgrymu fod cefnogaeth ymhlith pobl ifanc i ostwng yr oedran pleidleisio.

16.35. Gofynnwyd i'r Comisiwn Etholiadol beth fyddai goblygiadau posibl gostyngiad yn yr oedran pleidleisio, o ran **gweinyddu etholiadol**. Cyfeiriodd at rai o'r materion y byddai angen eu hystyried pe byddai'r oedran pleidleisio yn cael ei ostwng, gan gynnwys costau, gweithgarwch codi ymwybyddiaeth y cyhoedd, gwaith gweinyddu'r gofrestr etholiadol a hyfforddiant. Daeth i'r casgliad mai'r brif ystyriaeth oedd bod unrhyw newid yn cael ei wneud mewn da bryd cyn yr etholiad perthnasol. Pe byddai Llywodraeth Cymru yn bwrw ymlaen â'i chynigion ar gyfer etholiadau llywodraeth leol, bydd angen mynd i'r afael â'r materion hyn beth bynnag.

Ar ba oed y dylid cael yr hawl i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad?

16.36. Rydym wedi adolygu'r dystiolaeth, yr ymchwil a'r dogfennau presennol, wedi gofyn am dystiolaeth ychwanegol a barn gan arbenigwyr a rhanddeiliaid allweddol, wedi ystyried yr etholfraint bresennol a'r cyd-destun ehangach yng Nghymru, y DU a manau eraill, ac wedi ystyried y risgiau a'r cyfleoedd sy'n gysylltiedig ag unrhyw newid.

16.37. Mae'r dystiolaeth yr ydym wedi'i hystyried yn awgrymu y byddai **gostwng yr oedran pleidleisio i 16 oed yn fodd grymus o godi ymwybyddiaeth wleidyddol a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth ymysg pobl ifanc**. At hynny, pe byddai Llywodraeth Cymru yn deddfu i ostwng yr oedran pleidleisio ar gyfer etholiadau llywodraeth leol Cymru o 2022 ymlaen, byddai'n anghyson iawn, ac yn codi materion gwleidyddol a gweinyddol ychwanegol, pe na byddai'r oedran pleidleisio yn cael ei ostwng ar gyfer etholiadau'r Cynulliad o 2021 ymlaen hefyd. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod etholiadau sy'n cael mwy o sylw yn fwy tebygol o arwain at gynnydd yn y gyfran sy'n pleidleisio; felly pe byddai'r etholfraint yn cael ei hestyn yng Nghymru, mae'n ddymunol bod hynny'n digwydd gyntaf yn etholiad y Cynulliad, gan fod hwnnw'n denu mwy o sylw.

16.38. I sicrhau y caiff pobl ifanc eu hannog a'u cefnogi i arfer eu hawl i bleidleisio, dylai unrhyw ostyngiad yn yr oedran pleidleisio gael ei gyflwyno law yn llaw ag **addysg briodol, effeithiol ac amhleidiol o ran gwleidyddiaeth a dinasyddiaeth**. Dylai addysg o'r fath fod yn rhan o amrywiaeth o ddulliau y gallai'r Cynulliad, Llywodraeth Cymru ac eraill eu rhoi ar waith i wella ymgysylltiad a chyfranogiad gwleidyddol pobl ifanc. Gallai'r camau gweithredu hyn fod yn fwy effeithiol pe baent yn cael eu cynnal cyn etholiad y Cynulliad yn 2021, sy'n cael mwy o sylw, yn hytrach na'r etholiadau llywodraeth leol yn 2022.

Gweithredu ein hargymhellion

16.39. Gofynnwyd i ni wneud argymhellion sy'n gynaliadwy ac yn briodol ar gyfer cyd-destun Cymru, ac y gellid eu gweithredu mewn pryd ar gyfer etholiad nesaf y Cynulliad yn 2021, pe gellid sicrhau'r gefnogaeth wleidyddol angenrheidiol.

16.40. Credwn ein bod wedi gwneud hynny. Mae ein dadansoddiad o rôl, capasiti a maint y Cynulliad yn ein harwain i gredu y dylid gweithredu'r argymhellion yn ein hadroddiad o fewn yr amserlen hon.

16.41. Mae rôl a chyfrifoldebau'r Cynulliad wedi bod yn esblygu ers 1999, ac maent yn wynebu cyfnod arall o newid sylweddol. Y model o ddatganoli sy'n seiliedig ar gadw pwerau a sefydlwyd gan *Ddeddf Cymru 2017*, datganoli

trethiant, benthyca a meysydd polisi eraill, ymadael â'r Undeb Ewropeaidd—byddai hyd yn oed un o'r datblygiadau hyn yn heriol i unrhyw ddeddfwrfa. Os yw'r Cynulliad i allu ymateb yn effeithiol gydag amser, a datblygu i fod y corff seneddol y mae ei angen ar Gymru wrth iddo ganfod ei draed yn nhirwedd cyfansoddiadol y DU ar ôl Brexit, yna dylid mynd i'r afael â'r materion capasiti a amlinellir yn ein hadroddiad ar unwaith.

16.42. Yn amlwg, mater i'r Cynulliad ac i'r pleidiau gwleidyddol yng Nghymru yw a fydd hyn yn digwydd. Deallwn nad peth poblogaidd yw galw am ragor o wleidyddion, ac ni fydd fyth yn boblogaidd chwaith, yn enwedig yn erbyn cefndir economaidd heriol. Ond nid peth hawdd i wleidyddion yw gwneud yr hyn y mae'r Llywydd a Chomisiwn y Cynulliad wedi'i wneud, sef cydnabod yn agored yr hyn a brofwyd yn wir gan ein dadansoddiad o'r dystiolaeth—bod gormod o bwysau ar Gynulliad o 60 Aelod, a bod yr holl ddewisiadau amgen yn lle cynyddu'i faint wedi'u profi i'r eithaf heb fynd i'r afael yn ddigonol â'r problemau a nodwyd gennym.

16.43. Fodd bynnag, rhaid gofyn y cwestiwn, os nad nawr, pryd? Nid oes yr un adeg berffaith ar gyfer newid cyfansoddiadol neu etholiadol sylweddol. Nid oes amheuaeth nad yw'r Cynulliad yn rhy fach a bod gormod o bwysau arno. Pwysleisiodd Comisiwn Richard hyn dair blynedd ar ddeg yn ôl. Ategododd Comisiwn Silk y neges yn 2014. Tynnodd Comisiwn y Cynulliad sylw ato ddwy flynedd yn ôl. Rydym ninnau'n ei ddweud yr un mor glir nawr. Ni fydd y mater hwn yn ei ddatrys ei hun. Oni fydd y Cynulliad yn gweithredu i fynd i'r afael â'r bwlch capasiti, mewn byr dro bydd yn methu â chyflawni ei gyfrifoldebau i weithio dros bobl Cymru a'u cynrychioli'n effeithiol.

16.44. Y cynharaf y gellid gweithredu ein hargymhellion yw 2021. Felly, rhaid i'r Cynulliad, am y pedair blynedd nesaf, geisio mynd i'r afael â'r heriau enfawr sy'n ei wynebu â dim ond 60 Aelod. Os bydd y Cynulliad yn derbyn bod achos dros newid, does dim amser i'w gollu. Yn gynharach eleni, cyhoeddodd Comisiwn y Cynulliad, yn dilyn cytundeb unfrydol pob plaid yn y Cynulliad, y byddai'n cyflwyno deddfwriaeth i newid enw'r sefydliad i Senedd Cymru/Welsh Parliament. Ein her ni i'r Cynulliad yw ei fod yn achub ar y cyfle hwn i ddiwygio'r sefydliad, i adfywio democratiaeth Cymru, ac i fywiogi a sbarduno pleidleiswyr drwy ymestyn yr etholfraint a sefydlu system etholiadol sy'n seiliedig ar yr egwyddorion a nodwyd gennym. Yn sgil hynny, dylai etholiad 2021 greu deddfwrfa sydd â'r capasiti i gynrychioli pobl Cymru a'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu. **Galwad i weithredu yw ein hadroddiad; galwad i'r Cynulliad weithredu i sicrhau ei fod yn datblygu'n Senedd sydd wirioneddol yn gweithio i bobl Cymru.**



ATODIADAU



ATODIAD A: CYLCH GWAITH Y PANEL ARBENIGOL AR DDIWYGIO ETHOLIADOL Y CYNULLIAD

Dyma ein cylch gorchwyl:

- Adolygu, ac ategu os oes angen, y dystiolaeth a'r ymchwil bresennol sy'n ymwneud â maint y Cynulliad Cenedlaethol a'i drefniadau etholiadol;
- O'r sylfaen dystiolaeth honno, ac er mwyn llywio'r gwaith o baratoi unrhyw ddeddfwriaeth angenrheidiol, gwneud argymhellion i Gomisiwn y Cynulliad ar faint aelodaeth y Cynulliad Cenedlaethol, y system etholiadol y dylid ei defnyddio i ethol ei Aelodau a'r oed sy'n ofynnol i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol;
- Dylai'r Panel Arbenigol gyflwyno adroddiad erbyn hydref 2017 er mwyn gallu gwneud unrhyw newidiadau deddfwriaethol mewn da bryd erbyn etholiad y Cynulliad Cenedlaethol yn 2021, yn amodol ar y graddau angenrheidiol o gefnogaeth wleidyddol.

ATODIAD B: AELODAETH Y PANEL ARBENIGOL



Yr Athro Laura McAllister CBE (Cadeirydd y Panel)

Athro Polisi Cyhoeddus a Llywodraethiant Cymru yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd. Cyn hynny, roedd Laura yn Athro Llywodraethiant ym Mhrifysgol Lerpwl.

Graddiodd o'r London School of Economics a Phrifysgol Caerdydd. Roedd Laura yn aelod o Gomisiwn Richard ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2002–04), a darparodd gyngor ymchwil i'r Panel Annibynnol ar Gyflogau a Lwfansau Aelodau'r Cynulliad yn 2008–09. Laura oedd cadeirydd grŵp arbenigol Llywodraeth Cymru ar Amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol (2013–2014). Tan 2015, roedd yn aelod o Fwrdd Taliadau'r Cynulliad Cenedlaethol sy'n archwilio cyflogau a lwfansau Aelodau'r Cynulliad.

Mae'n Athro Gwadd er Anrhydedd ym Mhrifysgol De Cymru, Prifysgol Technoleg Queensland yn Brisbane, Awstralia ac Ysgol Weinyddiaeth Genedlaethol Tsieina, Beijing.

Mae'n gyn-aelod o dîm pêl-droed cenedlaethol Cymru â 24 o gapiau, a bu hefyd yn gapten y fîm. Mae Laura yn is-gadeirydd Pwyllgor Pêl-droed Menywod UEFA ac yn Gyfarwyddwr Ymddiriedolaeth Cymdeithas Bêl-droed Cymru. Roedd yn Gadeirydd Chwaraeon Cymru tan fis Mawrth 2016 ac yn Aelod o Fwrdd Chwaraeon y DU.

Mae gan Laura raddau er anrhydedd a chymrodoriaethau o Brifysgolion Bangor, Caerdydd, Abertawe a De Cymru, Prifysgol y Drindod Dewi Sant a Phrifysgol Fetropolitan Caerdydd, ac mae'n Gymrawd gyda Chymdeithas Ddysgedig Cymru a Chymdeithas Frenhinol y Celfyddydau.

Dyfarnwyd CBE iddi yn Anrhydeddau Pen-blwydd y Frenhines yn 2016.



Yr Athro Rosie Campbell (yn rhannu swydd gyda'r Athro Sarah Childs)

Mae Rosie Campbell yn Athro Gwleidyddiaeth yn Birkbeck, Prifysgol Llundain.

Mae wedi ysgrifennu yn ddiweddar am ymgeiswyr seneddol, gwleidyddiaeth amrywiaeth ac ymddygiad pleidleisio fesul rhyw, a recriwtio gwleidyddol.

Hi yw prif ymchwilydd y prosiect Representative Audit of Britain, a ariennir gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol ac a gynhaliodd arolwg o bob ymgeisydd yn Etholiad Cyffredinol Prydain yn 2015. Roedd hefyd yn gyd-ymchwilydd astudiaeth a ariannwyd gan Leverhulme o ymgeiswyr seneddol Prydeinig ac ASau rhwng 1945 a 2015 (www.parliamentarycandidates.org).

Mae'n gyd-awdur adroddiadau ar rywedd a chyfranogiad gwleidyddol ar gyfer rhaglen Woman's Hour ar BBC Radio Four, y Comisiwn Etholiadol, Rhwydwaith Menywod Fabian a Chymdeithas Hansard.

Mae Rosie wedi cyflwyno tair pennod o raglen Analysis ar Radio Four ar wleidyddiaeth gyfoes Prydain.



Yr Athro Sarah Childs (yn rhannu swydd gyda'r Athro Rosie Campbell)

Mae gan Sarah Childs arbenigedd ymchwil mewn cynrychiolaeth menywod mewn gwleidyddiaeth, pleidiau gwleidyddol a seneddau. Mae wedi cyhoeddi erthyglau allweddol yn *Political Studies*, *Politics and Gender*, *Parliamentary Affairs* a *Party Politics*. Yn 2015, bu'n cydolygu dwy gyfrol: *Gender, Conservatism and Representation* gyda Karen Celis, a *Deeds and Words* gyda Rosie Campbell.

Ei monograff diweddaraf yw *Sex, Gender and the Conservative Party: From Iron Lady to Kitten Heels* (2012), gyda Paul Webb. Ar hyn o bryd, mae Sarah yn ysgrifennu llyfr ar theori rhywedd a chynrychiolaeth, gyda Karen Celis.

Yn 2009–10, Sarah oedd y Cynghorwr Arbennig ar rywedd i 'Gynhadledd y Llefarydd' Senedd y DU ar gynrychiolaeth ac yn 2014 hi oedd y Cynghorwr Arbennig i ymchwiliad y Grŵp Seneddol Hollbleidiol i fenywod yn y Senedd. Yn 2016 cyhoeddodd *The Good Parliament Report* sy'n gwneud mwy na 40 o argymhellion ar gyfer Tŷ'r Cyffredin sy'n sensitif i amrywiaeth. Ar hyn o bryd, hi yw'r cynghorwr arbennig i Grŵp Cyfeirio Tŷ'r Cyffredin sydd newydd ei greu i ystyried Cynrychiolaeth a Chynhwysiant, ac yn ddiweddar bu'n golygu, ar y cyd â Rosie Campbell, adroddiad Cymdeithas Fawcett ar rannu swyddi Aelodau Seneddol.

Mae'r Gymdeithas Astudiaethau Gwleidyddol wedi dyfarnu gwobr cydnabyddiaeth arbennig i Sarah am ei gwaith ar gynrychiolaeth menywod (2015). Ar ôl mwy na degawd ym Mhrifysgol Bryste, mae Sarah newydd ymuno â'r Adran Wleidyddiaeth yn Birkbeck, Prifysgol Llundain.



Rob Clements

Ymddeolodd Rob Clements o Dŷ'r Cyffredin ym mis Mawrth 2011 ar ôl gweithio yn y gwasanaethau gwybodaeth yno am bron i 35 mlynedd.

Roedd yn bennaeth Gwasanaeth Ymchwil Tŷ'r Cyffredin rhwng 2000 a 2009 ac wedi hynny yn Gyfarwyddwr Darparu Gwasanaethau, gyda chyfrifoldeb cyffredinol am wasanaethau ymchwil a gwasanaethau gwybodaeth eraill y Tŷ i Aelodau Seneddol a'r cyhoedd. Bu hefyd yn chwarae rhan flaenllaw yn natblygiad agwedd strategol Tŷ'r Cyffredin at faterion mynediad a gwybodaeth i'r cyhoedd ac ymgysylltu'n well â'r cyhoedd.

Yn fwy diweddar, mae Rob wedi gweithio gyda nifer o Seneddau mewn gwledydd eraill i'w helpu i ddatblygu eu gwasanaethau ymchwil a gwybodaeth.

Mae'n Gymrawd a chyn Is-Lywydd y Gymdeithas Ystadegol Frenhinol ac roedd yn aelod o gyngor Cymdeithas Hansard rhwng 2002 a 2011.



Yr Athro David Farrell MRIA

Penodwyd yr Athro Farrell i'r Gadair Gwleidyddiaeth yng Ngholeg Prifysgol Dulyn yn 2009, ar ôl dychwelyd i Iwerddon wedi ugain mlynedd yn gweithio ym Mhrifysgol Manceinion.

Yn 2013 etholwyd ef yn Aelod o'r Academi Wyddelig Frenhinol. Mae wedi bod yn ddarlithydd gwadd ym Mhrifysgol Genedlaethol Awstralia, Harvard, Mannheim, a Phrifysgol California Irvine. Mae'n arbenigwr mewn astudio cynrychiolaeth, etholiadau a phleidiau, ac wedi cyhoeddi 18 o lyfrau a 100 o erthyglau a phenodau llyfrau. Mae ei lyfrau mwyaf diweddar yn cynnwys: *Political Parties and Democratic Linkage* (Gwasg Prifysgol Rhydychen, 2011; clawr meddal 2013), a gafodd wobr GESIS Klingemann am yr ysgoloriaeth orau ym maes astudiaeth o systemau etholiadol (CSES), a *A Conservative Revolution? Electoral Change in Twenty-First Century Ireland* (Gwasg Prifysgol Rhydychen, 2017).

Mae ei waith ar hyn o bryd yn canolbwyntio ar ddadleuon a myfyrdod ynglŷn â materion cyfansoddiadol, ac yn hynny o beth ef oedd cyfarwyddwr ymchwil Confensiwn Cyfansoddiadol Iwerddon (2012–14). Ef hefyd yw arweinydd ymchwil Cynulliad Dinasyddion Iwerddon.

Mae'n un o'r cyd-olygyddion a sefydlodd *Party Politics*.

Yn 2016 cafodd ei ailethol (am ail dymor) yn Llefarydd Cyngor y Consortiwm Ewropeaidd ar gyfer Ymchwil Wleidyddol. Rhwng 2013 a 2017 ef oedd Llefarydd Cyngor y Consortiwm Ewropeaidd ar gyfer Ymchwil Wleidyddol.

Yn ystod haf 2017 gwahoddwyd ef gan Ceann Comhairle (Llefarydd) Dáil Éireann i gadeirio Fforwm ar Ddisgyblaeth Seneddol, a fydd yn cyflwyno adroddiad ar ei argymhellion i'r Ceann Comhairle ym mis Tachwedd 2017.



Y Dr Alan Renwick

Y Dr Alan Renwick yw Dirprwy Gyfarwyddwr Uned y Cyfansoddiad yng Ngholeg Prifysgol Llundain. Mae'n arbenigwr blaenllaw ar systemau etholiadol a phrosesau diwygio etholiadol yn y DU a ledled y byd.

Mae ei lyfrau yn cynnwys *The Politics of Electoral Reform* (a gyhoeddwyd gan Wasg Prifysgol Caergrawnt yn 2010), *A Citizen's Guide to Electoral Reform* (Biteback, 2011), a *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*, ar y cyd â Jean-Benoit Pilet (Gwasg Prifysgol Rhydychen, 2016).

Mae hefyd yn cynnal ymchwil i refferenda a democratiaeth gydgynghorol ac ar hyn o bryd yn gweithio ar brosiect sy'n dadansoddi'r ffordd orau o gynnal ymgyrchoedd refferendwm.

Mae'n gyfrannwr cyson at drafodaethau yn y cyfryngau ynglŷn â diwygiadau gwleidyddol etholiadol ac ehangach, ac mae wedi cynghori yn flaenorol ar brosesau diwygio etholiadol mewn amryw fannau gan gynnwys Jersey, yr Aifft, a Gwlad yr Iorddonen.



Syr Evan Paul Silk KCB

Syr Paul Silk oedd cyn-Gadeirydd y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru rhwng 2011 a 2014. Roedd Paul yn Glerc Cynulliad Cenedlaethol Cymru rhwng mis Mawrth 2001 a mis Rhagfyr 2006. Roedd yn Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin rhwng 1975 a 1977 a rhwng 1979 a 2001, ac yn Gyfarwyddwr Prosiectau Strategol yn Nhŷ'r Cyffredin rhwng 2007 a 2010. Tra'r oedd yn Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin, cyfrannodd at y gwaith o ddrafftio rheolau sefydlog cyntaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mae hefyd wedi gweithio fel Cyngorwr Arlywyddol yng Nghynulliad Seneddol Cyngor Ewrop ac mae wedi ysgrifennu a darlithio'n helaeth ar y Senedd a'r cyfansoddiad.

Mae'n Athro er anrhydedd yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, mae'n Gymrawd Anrhydeddus ym Mhrifysgol Aberystwyth ac yn Gymrawd Cymdeithas Ddysgedig Cymru.

Ef yw Llywydd y Grŵp Astudio Seneddau. Mae Paul hefyd yn Aelod Cyswllt o'r cwmni Global Partners Governance, ac yn ymgynghorydd i Sefydliad Democratiaeth San Steffan a'r UNDP. Rhwng 2016 a 2017 bu'n gweithio gyda'r sefydliadau hyn yn Seneddau yr Aifft, Honduras, Gwlad yr Iorddonen, Wcráin a Venezuela.

ATODIAD C: CYFARFODYDD Y PANEL

Dyddiad	Cyfarfod
14 Chwefror 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: cyflwyniadau; y Cynulliad a chyd-destun Cymru, gan gynnwys trafodaeth gyda'r Athro Roger Scully o Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd a'r Dr Elin Royles o Brifysgol Aberystwyth; briffio technegol ar gynlluniau Llywodraeth Cymru ar gyfer diwygio etholiadol yng nghyd-destun llywodraeth leol; y cylch gorchwyl a'r flaenraglen waith; ffyrdd o weithio; ymgysylltu â'r Grŵp Cyfeirio Gwleidyddol; y strategaeth gyfathrebu ac ymgysylltu.
7 Mawrth 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; cyd-drawiad ffiniau; yr oedran pleidleisio isaf; capasiti'r Cynulliad; y flaenraglen waith.
21 Ebrill 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; capasiti a maint y Cynulliad, gan gynnwys trafodaeth gyda Greg Power o Global Partners Governance a'r Arglwydd Norton o Louth; briffio technegol gan Gomisiwn Ffiniau i Gymru a Chomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru; systemau etholiadol; y cyfryngau a chyfathrebu; y flaenraglen waith.
22 a 23 Mai 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; yr oedran pleidleisio isaf; capasiti a maint y Cynulliad; systemau ac ardaloedd etholiadol; mecanweithiau adolygu ffiniau; y flaenraglen waith.
12 Mehefin 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; systemau etholiadol: egwyddorion; amrywiaeth cynrychiolaeth; systemau etholiadol; cyfathrebu gwaith y Panel; y flaenraglen waith.
14 Gorffennaf 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; yr oedran pleidleisio isaf; capasiti a maint y Cynulliad; systemau etholiadol, gan gynnwys trafodaeth gyda'r Athro Roger Scully o Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd; y flaenraglen waith.
22 Medi 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; strwythur yr adroddiad; yr oedran pleidleisio isaf; capasiti a maint y Cynulliad; systemau etholiadol; y strategaeth gyfathrebu; y flaenraglen waith.
18 ac 19 Hydref 2017	Cyfarfod ffurfiol y Panel: Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Cadeirydd; systemau etholiadol; ystyried yr adroddiad drafft, gan gynnwys y trefniadau cyhoeddi.

Mae cofnodion pob un o gyfarfodydd ffurfiol y Panel ar gael ar **wefan** y Panel.

ATODIAD D: COSTAU GWAITH Y PANEL

Cyfanswm y gost uniongyrchol yr aethpwyd iddi yn ystod gwaith y Panel oedd £38,096.

Mae'r ffigur hwn yn cynnwys taliadau a threuliau Cadeirydd y Panel a'r aelodau am wyth cyfarfod ffurfiol, gwaith paratoi cysylltiedig a gwaith ymchwil arbenigol ychwanegol, y saith cyfarfod a gafodd y Cadeirydd gyda'r Grŵp Cyfeirio Gwleidyddol, a thrafodaethau ac ymgynghori cysylltiedig (gweler Tabl 35).¹⁸⁶

Mae'r ffigur hwn hefyd yn cynnwys: gwaith modelu arbenigol ar y systemau etholiadol a wnaed gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd, am gost o £5,250; lletygarwch a oedd yn gysylltiedig â chyfarfodydd y Panel am gost o £1,998; ad-dalu treuliau o £221 yr aeth tystion arbenigol iddynt i fod yn bresennol yng nghyfarfodydd y Panel; a £281 am offer cydweithio a chyfathrebu ar-lein i hwyluso gweithio ar y cyd.

Tabl 35 Dadansoddiad o'r ffioedd a'r treuliau fesul aelod o'r Panel

	Yr Athro Laura McAllister (Cadeirydd)	Yr Athro Rosie Campbell a'r Athro Sarah Childs (rhannu swyddi)	Rob Clements	Yr Athro David Farrell	Y Dr Alan Renwick	Syr Paul Silk	Cyfanswm
Ffioedd	£ 8,159	£ 2,821	£ 3,551	£ 5,165	£ 4,058	£ -	£ 23,753
Teithiau awyr	£ -	£ -	£ -	£ 1,088	£ -	£ -	£ 1,088
Trên a thrên tanddaearol	£ -	£ 1,006	£ 579	£ -	£ 928	£ 55	£ 2,568
Tacsi	£ -	£ 150	£ 32	£ 1,014	£ -	£ -	£ 1,196
Milltiroedd car a pharcio	£ -	£ -	£ -	£ -	£ -	£ 208	£ 208
Cynhailaeth	£ -	£ 39	£ 64	£ 34	£ -	£ -	£ 137
Llety	£ -	£ 220	£ 691	£ 144	£ 144	£ 197	£ 1,396
Cyfanswm	£ 8,159	£ 4,235	£ 4,917	£ 7,445	£ 5,130	£ 459	£ 30,346

¹⁸⁶ Talwyd y cyfraddau dyddiol yn unol â'r cyfraddau sy'n cael eu talu i ddeiliaid swyddi tebyg eraill sy'n cynghori'r Cynulliad: £333 y dydd i'r Cadeirydd a £267 y dydd i aelodau'r Panel.

ATODIAD E: YMGYNGHORI

Gwahoddodd y Panel Arbenigol gyflwyniadau ysgrifenedig gan unigolion a sefydliadau ar unrhyw agwedd ar ei waith, yn enwedig:

- materion sy'n ymwneud ag ardaloedd etholiadol y Cynulliad, yn enwedig y cyd-drawiad â ffiniau etholaethau San Steffan;
- yr oedran pleidleisio isaf ar gyfer etholiadau'r Cynulliad; a
- chapasiti a maint y Cynulliad, a'r system etholiadol fwyaf priodol i ethol yr Aelodau.

Gellir gweld yr ymatebion i'r ymgynghoriad yn llawn ar **wefan** y Panel.

Sefydliad	Cyfeirnod
Daniel Greenberg	EP01/EP01(a)
Dr John Cox	EP02/EP02(a)
Yr Arglwydd Lisvane	EP03
Institute for Government	EP04
Yr Athro John Coakley, Queen's University	EP05
Ralph Day	EP06
Dr Michael Cole, Prifysgol Lerpwl	EP07
Alistair Doherty	EP08
Canolfan Syr Bernard Crick ar gyfer y Ddealltwriaeth Gyhoeddus o Wleidyddiaeth, Prifysgol Sheffield	EP09
Y Gymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru	EP10/EP10(a)
Thomas Ehrhard	EP11
Yr Athro Jean-Benoit Pilet	EP12
Y Comisiwn Etholiadol	EP13
Yr Athro Paul Chaney	EP14
States of Jersey	EP15
Yr Athro Jonathan Bradbury	EP16
Llywodraeth Ynys Manaw	EP17
Archwilydd Cyffredinol Cymru	EP18
Patrick Herring	EP19
Make Votes Matter	EP20
Tim Knight	EP21/EP21(a)

Sefydliad	Cyfeirnod
Cyngor Cymuned Llanllechid	EP22
UCM Cymru	EP23
Plant yng Nghymru	EP24
Dr Elin Royles, Prifysgol Aberystwyth	EP25
Urdd Gobaith Cymru	EP26
Chris Rogers	EP27
Craig Johnson	EP28
Tîm Cefnogi Lleiafrifoedd Ethnig a Phobl Ifanc Cymru	EP29
GirlGuiding Cymru	EP30
Chris Travis	EP31/EP31(a)
Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol	EP32
Peter Price, Cwnsler y Strategaeth Ewropeaidd	EP33

ATODIAD F: AMCANGYFRIF O GOSTAU AELODAU YCHWANEGOL

Darparwyd y wybodaeth yn yr atodiad hwn gan Gomisiwn y Cynulliad. Mae'n cynnwys amcangyfrifon cychwynnol y Comisiwn o gostau 20 neu 30 Aelod Cynulliad ychwanegol.

Rhagdybiaethau

Rhaid pwylllo wrth ystyried unrhyw amcangyfrif o gost Cynulliad mwy o faint. Bydd y gwir gostau yn dibynnu ar amryw ffactorau, o gyfansoddiad gwleidyddol y sefydliad a phenderfyniadau am drefniadau pwyllgorau a Chyfarfodydd Llawn, i benderfyniadau ymarferol ar staffio a blaenoriaethau Comisiwn y Cynulliad. Felly, rhaid ystyried y ffigurau fel dangosyddion o faint y gost yn hytrach na rhagfynegiadau manwl gywir.

Mae'r amcangyfrifon yn seiliedig ar y rhagdybiaethau a ganlyn:

- Mae'r holl amcangyfrifon ar y gwerthoedd cyfredol ac yn net o TAW;
- Mae'r amcangyfrifon o gyflogau a lwfansau'r Aelodau yn seiliedig ar Benderfyniad y *Bwrdd Taliadau ar Dâl a Lwfansau'r Aelodau ar gyfer 2017–18*;
- Darperir swyddfeydd ychwanegol i'r Aelodau ym Mae Caerdydd;
- Ni fydd cynnydd yn nifer y Cyfarfodydd Llawn na'r pwyllgorau;
- Gallai 20 Aelod ychwanegol arwain at ddau grŵp plaid wleidyddol ychwanegol, a gallai 30 Aelod ychwanegol arwain at dri grŵp plaid wleidyddol ychwanegol;
- Mae'r amcangyfrifon o gostau staff y Comisiwn yn cynnwys argostau. Maent yn seiliedig ar ganolbwynt graddfa gyflog y staff cymorth fîm a phwynt 4 y raddfa gyflog ar gyfer swyddi eraill.

Mathau o gostau

Mae'r amcangyfrifon wedi'u rhannu'n dri chategori:

- Costau untro
- Costau blynyddol rheolaidd craidd (tua 90-92 y cant o'r costau blynyddol rheolaidd)
- Costau blynyddol rheolaidd newidiol (tua 8-10 y cant o'r costau blynyddol rheolaidd)

Costau untro

Mae'r costau hyn yn adlewyrchu gofynion y gellir eu nodi'n weddol bendant, ac maent yn ymwneud â seilwaith, er enghraifft addasu'r Siambr, swyddfeydd ym Mae Caerdydd, a'r ddarpariaeth TGCh.

Tabl 36 Amcangyfrif o'r costau untro¹⁸⁷

	£000	
	Costau untro	
	20 Aelod ychwanegol	30 Aelod ychwanegol
Siambr: addasu	300	400
Siambr: TGCh	650	720
Siambr: darlledu	260	260
Swyddfeydd Tŷ Hywel	1,000	1,650
Offer TGCh a'i osod yn swyddfeydd Tŷ Hywel, swyddfeydd etholaethol / rhanbarthol a chartrefi'r Aelodau	170	250
Cyfanswm y costau untro	2,380	3,290

Yn ychwanegol at y rhagdybiaethau a amlinellir uchod:

- Mae costau sy'n ymwneud â'r **Siambr** yn cynnwys amcangyfrif o'r gost o addasu'r cynllun presennol i ddarparu ar gyfer Aelodau ychwanegol. Mae costau **darpariaeth TGCh y Siambr** yn tybio y dilynir yr un drefn ag ar hyn o bryd, er y gallai hyn newid yn dibynnu ar natur unrhyw addasiad.
- Mae'r amcangyfrifon ar gyfer **swyddfeydd yr Aelodau ym Mae Caerdydd** yn seiliedig ar y rhagdybiaeth y byddai'r lle yn Nhŷ Hywel (lle mae swyddfeydd y Cynulliad ar hyn o bryd) yn cael ei addasu i wneud lle i'r Aelodau, a bod staff y Comisiwn yn cael eu symud i swyddfeydd allanol. Mae'r ffigurau'n cynnwys ffitio a symud i wneud lle yn Nhŷ Hywel ac adleoli staff y Comisiwn. Dylid nodi bod Comisiwn y Cynulliad wrthi'n ystyried ei anghenion hir dymor am swyddfeydd, ni waeth a fydd unrhyw newid ym maint y Cynulliad.
- Mae'r costau untro sy'n gysylltiedig â'r **ddarpariaeth TGCh ar gyfer swyddfeydd yr Aelodau yn Nhŷ Hywel, y swyddfeydd etholaethol a rhanbarthol, a'u cartrefi** yn seiliedig ar y ddarpariaeth bresennol.

¹⁸⁷ Efallai na fydd y cyfansymiau'n union oherwydd talgrynnu.

Costau blynyddol rheolaidd craidd

Mae'r costau hyn yn adlewyrchu gofynion y gellir eu nodi'n weddol bendant ar gyfer gwahanol niferoedd o Aelodau, ac nad ydynt, gan mwyaf, yn dibynnu'n uniongyrchol ar ofynion busnes ffurfiol y Cynulliad. Mae'r rhain yn cynnwys, er enghraifft, cyflogau'r Aelodau a'u staff cymorth, ynghyd â'u cyfraniadau pensiwn a chyfraniadau Yswiriant Gwladol, cymorth ariannol a lwfansau a ddarperir i'r Aelodau, a chyfarpar TGCh. Tabl 37 mae amcangyfrif o'r costau blynyddol rheolaidd craidd.

Tabl 37 amcangyfrif o'r costau rheolaidd craidd.¹⁸⁸

	£000	
	Costau blynyddol rheolaidd craidd	
	20 Aelod ychwanegol	30 Aelod ychwanegol
Cyflogau a lwfansau: Aelodau a staff cymorth	5,030	7,520
Siambr: darlledu	150	150
Swyddfeydd Tŷ Hywel	460	750
Offer TGCh a'i osod yn swyddfeydd Tŷ Hywel, swyddfeydd etholaethol / rhanbarthol a chartrefi'r Aelodau	80	120
Cyfleusterau parcio ceir	10	20
Staffio: TGCh	130	160
Staffio: Cymorth Busnes yr Aelodau	110	150
Cyfanswm y costau craidd blynyddol rheolaidd	5,970	8,860

Yn ychwanegol at y rhagdybiaethau a amlinellir uchod:

- Mae costau sy'n ymwneud â **chyflogau a lwfansau'r Aelodau a'u staff cymorth** yn seiliedig ar *Benderfyniad y Bwrdd Taliadau ar Dâl a Lwfansau'r Aelodau ar gyfer 2017–18*. Bydd newidiadau yn y dyfodol yng nghyflogau'r Aelodau yn adlewyrchu'r newidiadau yn y mynegai o enillion canolrifol yng Nghymru fel y'i mesurir gan yr Arolwg Blynyddol o Oriau ac Enillion (ASHE). Lle mae'r cyllidebau ar gyfer lwfansau penodol yn cael eu capio, mae'r ffigurau yn seiliedig ar gyfanswm y gyllideb ar gyfer 2017–18. Lle na chaiff y cyllidebau eu capio, mae'r ffigurau'n seiliedig ar y costau cyfartalog yn 2016–17. Mae amcangyfrifon y lwfans llety preswyl yn seiliedig ar y rhagdybiaeth y bydd Aelodau ychwanegol yn adlewyrchu'r un gyfran o ardaloedd mewnol, canolraddol ac allanol â'r Aelodau presennol. Mae'r amcangyfrif o'r cymorth ariannol a ddarperir i bleidiau gwleidyddol yn rhagdybio cynnydd cymesur yng

¹⁸⁸ Efallai na fydd y cyfansymiau'n union oherwydd talgrynnu.

nghyfanswm y gyllideb, sydd wedi'i rannu rhwng pleidiau gwleidyddol. Mae'r amcangyfrifon yn cynnwys lwfansau ar gyfer arweinwyr pleidiau a rheolwyr busnes ar gyfer pob grŵp plaid ychwanegol, gan gynnwys cyfraniadau pensiwn ac Yswiriant Gwladol. Mae lwfansau arweinwyr pleidiau, sy'n amrywio yn dibynnu ar faint y grŵp, yn seiliedig ar gyfartaledd y lwfansau sy'n cael eu talu ar hyn o bryd.

- Mae'r amcangyfrifon ar gyfer **swyddfeydd yr Aelodau ym Mae Caerdydd** yn adlewyrchu'r gost o rentu swyddfeydd allanol ar gyfer staff y Comisiwn. Mae'r costau'n tybio y byddai unrhyw Aelodau ychwanegol a'u staff yn adlewyrchu'r sefyllfa bresennol o ran **lleoedd parcio ceir**, ac na fyddai angen unrhyw gyfleusterau parcio ychwanegol ar gyfer unrhyw swyddfeydd amgen ym Mae Caerdydd.
- Mae'r costau rheolaidd sy'n gysylltiedig â'r **ddarpariaeth TGCh ar gyfer swyddfeydd yr Aelodau yn Nhŷ Hywel, y swyddfeydd etholaethol a rhanbarthol, a'u cartrefi** yn seiliedig ar y ddarpariaeth bresennol. Mae'r costau hefyd yn cynnwys amcangyfrifon ar gyfer **adnoddau staff TGCh ychwanegol** sy'n ofynnol i gefnogi Aelodau ychwanegol (amcangyfrifir y bydd angen pedwar neu bump aelod ychwanegol o staff ar gyfer 20 neu 30 Aelod ychwanegol yn y drefn honno). Nid yw'r tabl yn cymryd i ystyriaeth y cyfarpar a'r adnoddau ychwanegol y byddai eu hangen i gefnogi unrhyw gynnydd yn staff y Comisiwn.
- Mae gwaith y **Gwasanaeth Cymorth Busnes i'r Aelodau** bron yn uniongyrchol gymesur â nifer yr Aelodau. Felly, mae'r amcangyfrif o'r costau craidd yn cynnwys amcangyfrif o dri neu bedwar aelod ychwanegol o staff ar gyfer 20 neu 30 Aelod ychwanegol yn y drefn honno.

Costau blynyddol rheolaidd newidiol

Mae'r amcangyfrifon hyn yn adlewyrchu costau mwy disgrisiynol, a fydd yn dibynnu i raddau helaeth ar benderfyniadau a wneir gan y Cynulliad, y Pwyllgor Busnes a Chomisiwn y Cynulliad yn y dyfodol am arferion gwaith, blaenoriaethau a threfniadaeth busnes ffurfiol y Cynulliad. Maent yn cynnwys, er enghraifft, gost y gwasanaethau cymorth seneddol a ddarperir i'r Aelodau gan Gomisiwn y Cynulliad. Mae'r amcangyfrifon yn seiliedig ar natur a lefel gyfredol gwasanaethau o'r fath, ac felly'n adlewyrchu'r gost bosibl o barhau i ddarparu ystod a lefel weddol gyfatebol o wasanaethau.

Yn Tabl 38 dangosir amcangyfrif o'r costau blynyddol sy'n gysylltiedig â darparu gwasanaethau Comisiwn y Cynulliad i Gynulliad mwy o faint. Mae'r costau hyn felly'n dibynnu ar swm a natur busnes y Cynulliad, ac, yn hollbwysig, ar benderfyniadau Comisiwn y Cynulliad yn y dyfodol o ran darparu gwasanaethau, blaenoriaethau a gwerth am arian.

Mae'r amcangyfrifon yn seiliedig ar asesiadau a wnaed gan wasanaethau'r Cynulliad ar sail y rhagdybiaethau a amlinellir uchod. Er enghraifft, rhagdybir na fydd newid i'r drefn o amserlennu busnes ffurfiol y Cynulliad—diwrnodau busnes, amseroedd eistedd, amserlenni pwyllgorau ac ati. I gael amcangyfrifon mwy pendant o'r costau byddai angen cynllunio senarios mwy cymhleth.

Mae'r ffigurau a ddangosir yn adlewyrchu cost 18 aelod ychwanegol o staff y Comisiwn ar gyfer 20 Aelod ychwanegol, a 22 aelod ychwanegol o staff y Comisiwn ar gyfer 30 Aelod ychwanegol. Mae'r adnoddau fydd eu hangen ar gyfer llawer o'r gwasanaethau yn dibynnu ar swm a natur busnes y Cynulliad, yn ogystal â'r lefel o wasanaeth sydd yn briodol yn ôl yr hyn a benderfyna'r Comisiwn. Mae'r amcangyfrifon yn rhagdybio y bydd mwy o yrwyr, megis y busnes a gyflwynir, swm y ddeddfwriaeth a nifer y digwyddiadau. Nid ydynt yn cymryd i ystyriaeth gostau cysylltiedig eraill a fyddai'n deillio o staff ychwanegol, er enghraifft gyfarpar TGCh, meysydd parcio neu oblygiadau o ran Adnoddau Dynol.

Tabl 38 Amcangyfrif o'r costau blynyddol rheolaidd newidiol¹⁸⁹

	£000	
	Costau blynyddol rheolaidd newidiol	
	20 Aelod ychwanegol	30 Aelod ychwanegol
Hyfforddiant a datblygiad ar gyfer Aelodau a staff cymorth	50	50
Ystadau, ymwelwyr a gwasanaethau diogelwch	340	380
Gwasanaethau busnes y Cynulliad	210	260
Gwasanaethau cyfieithu	50	80
Cyfanswm y costau blynyddol rheolaidd newidiol	650	770

Yn ychwanegol at y rhagdybiaethau a amlinellir uchod:

- Mae'r nifer sy'n manteisio ar **hyfforddiant a datblygiad** ymhlith Aelodau a staff ychwanegol yn parhau i fod yn debyg i'r lefelau ymhlith Aelodau a'r staff cymorth presennol.
- Mae'r strategaeth bresennol o **reoli gweithgaredd ar ystâd y Cynulliad** yn parhau, gyda rhywfaint o gynnydd yn y galw am ddigwyddiadau a manau cyfarfod. Mae **swyddfeydd** yn cael eu darparu yn unol â strategaeth tymor hir y Comisiwn o ran adeiladau. Mae'r amcangyfrifon yn cynnwys staff diogelwch ychwanegol, ond nid costau hyfforddiant, arfwisg nac iwnifform.

¹⁸⁹ Efallai na fydd y cyfansymiau'n union oherwydd talgrynnu.

- Mae'r amcangyfrifon ar gyfer gwasanaethau busnes y Cynulliad yn rhagdybio y bydd y cynnydd yn nifer yr Aelodau a'r grwpiau plaid yn arwain at gynnydd yn y **ceisiadau ymchwil** a galw am waith rhagweithiol sy'n ymwneud â busnes y Cynulliad. Mae'r amcangyfrifon hefyd yn rhagdybio y bydd cynnydd yn y gwaith sy'n gysylltiedig â **chyflwyno cwstiynau a chynigion/gwelliannau, cofrestru buddiannau Aelodau**, grwpiau trawsbleidiol a'r Cyfarfod Llawn, a chynnydd mewn ymholiadau a cheisiadau am **gyngor cyfreithiol** oddi wrth yr Aelodau.
- Mae'r amcangyfrifon ar gyfer y **gwasanaethau cyfieithu** yn rhagdybio y bydd cynnydd yn y galw gan Aelodau at ddibenion busnes etholaethol/rhanbarthol a busnes y Cynulliad, yn ogystal â gofynion ychwanegol am wasanaethau dysgu Cymraeg.

ATODIAD G: DULLIAU GWAHANOL O DROSGLWYDDO PLEIDLEISIAU DROS BEN YN Y SYSTEM PLEIDLAIS SENGL DROSGLWYDDADWY (STV)

Y cefndir

Ffactor allweddol yn y system STV yw'r fethodoleg ar gyfer trosglwyddo pleidleisiau dros ben rhwng ymgeiswyr. Mae pedwar dull gwahanol y gellir ei ddefnyddio:

- Trosglwyddo pleidleisiau ar eu gwerth llawn;
- Gregory Sylfaenol;
- Gregory Cynhwysol;
- Gregory Cynhwysol wedi'i Bwysoli.

Tabl 39 Enghraifft o gyfrif STV damcaniaethol

Ymgeisydd	Y cyfrif cyntaf	Yr ail gyfrif		Y trydydd cyfrif		Y pedwerydd cyfrif		Y pumed cyfrif	
		Trosglwyddo pleidleisiau D (etholwyd)		Trosglwyddo pleidleisiau E (etholwyd)		Trosglwyddo pleidleisiau C (etholwyd)		Trosglwyddo pleidleisiau A (dilewyd)	
A	215	3	218	1	219	1	220	-220	0
B	310	6	316	2	318	5	323	80	403
C	292	30	322	75	397	-12	385	0	385
D	555	-170	385	0	385	0	385	0	385
E	338	130	468	-83	385	0	385	0	385
F	210	1	211	5	216	6	222	140	362
Cyfanswm pleidleisiau dilys	1,920		1,920		1,920		1,920		1,920

Nodiadau: mae 1,920 o bleidleisiau dilys a phedair sedd. Felly, y cwota Droop yw 385. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u hethol yn wyrdd. Mae ymgeiswyr sydd wedi'u dileu yn goch.

Trosglwyddo pleidleisiau ar eu gwerth llawn

Yn wreiddiol, yr arfer safonol oedd mai dim ond y pleidleisiau hynny a oedd uwchlaw'r cwota oedd yn cael eu trosglwyddo rhwng ymgeiswyr. Dyma'r arfer o hyd wrth gyfrif pleidleisiau ar gyfer etholiadau Dáil Iwerddon (y tŷ seneddol isaf).¹⁹⁰ Mae dwy broblem ynglŷn â'r weithdrefn hon.

Yn yr enghraifft yn Tabl 39, mae Ymgeisydd D yn cael ei ethol yn sgil y cyfrif cyntaf gyda 170 o bleidleisiau dros ben. Mae lefel sylweddol o hap yn y broses, gan mai dim ond ail ddewis a dewisiadau olynol y 170 pleidleisiwr hynny yr oedd eu papurau pleidleisio yn digwydd cael eu trosglwyddo a oedd yn cael eu hystyried yn ystod y camau nesaf a'r camau dilynol. Os yw'n ornest agos rhwng dau ymgeisydd neu ragor, gall patrwm penodol y dewisiadau sy'n digwydd cael eu trosglwyddo gael effaith sylweddol ar y canlyniad yn y pen draw. Er y bydd papurau pleidleisio wedi'u cymysgu'n drylwyr yn ystod y broses gyfrif, ac felly byddai disgwyl i'r pleidleisiau a drosglwyddir fod yn sampl ar hap, mae perygl na fydd patrwm y dewisiadau a ffefrir yn y parcel o bleidleisiau a drosglwyddir yn cynrychioli patrwm cyffredinol y dewisiadau a ffefrir.

Mae'r ail anghysondeb posibl yn deillio o'r weithdrefn a fabwysiadwyd ar gyfer trosglwyddo pleidleisiau dros ben yng nghamau diweddarach y cyfrif. Ar ôl trosglwyddo'r pleidleisiau yn y cam cyntaf, dim ond y parcel olaf o bapurau pleidleisio (y pleidleisiau dros ben a gafwyd) sy'n cael ei drosglwyddo. Yn yr enghraifft yn Tabl 39, yng Nghyfrif 3, mae'r 83 o bleidleisiau dros ben a drosglwyddir oddi wrth Ymgeisydd E yn dod o'r 170 o bleidleisiau a gafodd gan Ymgeisydd D yn unig. Y rhesymeg yw mai'r pleidleisiau a etholodd yr ymgeisydd yw'r union pleidleisiau a gafodd yn y rownd ddiwethaf ac, felly, y pleidleisiau hynny ddylai benderfynu pwy gaiff y pleidleisiau dros ben. Ond gellir dadlau bod y weithdrefn yn cynnwys ystumiad posibl. Gan ddibynnu ar ba bapurau pleidleisio a ddewiswyd o'r pentwr yn ystod cam cynharach yn y broses gyfrif, mewn gornest agos gallai tynged ymgeisydd orffwys ar batrwm penodol y dewisiadau a oedd flaenaf yn y papurau pleidleisio hynny. Fel y gwelwn yng Nghyfrif 5, dim ond dwy bleidlais yn llai nag Ymgeisydd F a gafodd Ymgeisydd A, a chaiff ei ddileu. Mae'n bosibl, pe byddai set wahanol o bapurau pleidleisio wedi cael ei dewis i'w throsglwyddo o bentwr Ymgeisydd D, y byddai'r canlyniad yn wahanol iawn.

¹⁹⁰ Farrell, D. a Sinnott, R., 'The Electoral System', yn Coakley, J. a Gallagher, M. (gol.), *Politics in the Republic of Ireland*, 6^{ed} argraffiad, Llundain: Routledge, 2018

Gregory Sylfaenol

Ymdriniwyd â'r gyntaf o'r problemau hyn drwy gyflwyno dull Gregory Sylfaenol, a ddefnyddir yn etholiadau Cynulliad Gogledd Iwerddon a'r etholiadau i'r tŷ uchaf (y Seanad) yn Iwerddon.¹⁹¹ Mae'r dull Gregory Sylfaenol yn ystyried yr holl ddewisiadau a ffefrir wrth ddyrannu gwerth y pleidleisiau dros ben, trwy drosglwyddo'r papurau pleidleisio a gafodd yr ymgeisydd ar ffracsiwn o'u gwerth llawn. Cyfrifir y gwerth trosglwyddo fel y bleidlais dros ben wedi'i rhannu yn ôl nifer y papurau pleidleisio ym mhentwr yr ymgeisydd. Er enghraifft, ar gyfer Ymgeisydd D yng Nghyfrif 2 yn Tabl 39 ceir:

$$\frac{\text{Pleidleisiau dros ben}}{\text{Cyfanswm y papurau pleidleisio ym mhentwr yr ymgeisydd a etholwyd}} = \frac{170}{555} = 0.3063$$

Fodd bynnag, mae'r ail anghysondeb yn parhau. Yn yr un modd â'r dull blaenorol, ar ôl trosglwyddo'r bleidlais gyntaf, dim ond y parcel olaf o bapurau pleidleisio (y pleidleisiau dros ben a gafwyd) sy'n cael ei drosglwyddo; hynny yw yng Nghyfrif 3, wrth drosglwyddo gweddill pleidleisiau Ymgeisydd E, mae'r gwerth trosglwyddo yn cael ei gyfrifo'n unig ar sail y pleidleisiau a drosglwyddir o Ymgeisydd D yng Nghyfrif 2. Ni ddefnyddir unrhyw un o'r pleidleisiau eraill ym mhentwr gwreiddiol Ymgeisydd E, gan godi'r un pryder unwaith eto y gallai hyn ystumio'r canlyniad yn achos yr ymgeiswyr sy'n weddill.

Gregory Cynhwysol

Oherwydd pryder am y risg hwn dechreuodd Senedd Awstralia fabwysiadu dull Gregory Cynhwysol yn 1983. O dan y dull hwn, trosglwyddir pob papur pleidleisio ym mhob cyfrif, a chyfrifir y gwerth trosglwyddo fel y bleidlais dros ben wedi'i rhannu yn ôl cyfanswm y papurau pleidleisio ym mhentwr yr ymgeisydd. Er bod dull Gregory Cynhwysol yn mynd i'r afael â'r anghysondeb posibl na fydd y sypyn olaf o bapurau pleidleisio yn gynrychiadol, mae'n cyflwyno anghysondeb posibl arall, sef y gall gwerth rhai papurau pleidleisio gynyddu. Yn yr enghraifft yn Tabl 39, mae Ymgeisydd E yn cael ei ethol yng Nghyfrif 2 gyda phleidleisiau dros ben. Roedd cyfanswm y papurau pleidleisio yn ei phentwr yn deillio o:

- 338 pleidlais dewis 1 a gafodd yng Nghyfrif 1; a'r
- 424 papur pleidleisio a drosglwyddwyd iddi gan Ymgeisydd D yng Nghyfrif 2 ar werth trosglwyddo o 0.3063 (sydd gyfwerth â'r 130 papur pleidleisio a fyddai wedi'u cael o dan y broses drosglwyddo gwerth llawn a amlinellir uchod).

¹⁹¹ Am fanylion y gwahanol ddulliau Gregory, gweler Farrell, D. a McAllister, I., 'The 1983 change in surplus transfer procedures for the Australian Senate and its consequences for the Single Transferable Vote', *Australian Journal of Political Science*. 38 (2003), tt. 479-91.

Mae'r cyfrif nesaf, Cyfrif 3, yn golygu trosglwyddo gweddill pleidleisiau Ymgeisydd E, sydd â gwerth trosglwyddo o 0.1089 ($\frac{83}{762}=0.1089$). Ond roedd gwerth 424 o'r pleidleisiau hynny eisoes wedi gostwng yng Nghyfrif 2 (gan ddefnyddio gwerth trosglwyddo o 0.3063). Mewn gwirionedd, roedd y llechen yn lân ar sail y gwerthoedd trosglwyddo hynny: roedd gwerth y 424 papur pleidleisio a gafodd gan Ymgeisydd D wedi cynyddu o 0.3063 yn ôl i'w gwerth gwreiddiol o 1. Effaith hyn yw bod mwy o bwysoliad yn cael ei roi i rai papurau pleidleisio nag i eraill.

Gregory Cynhwysol wedi'i Bwysoli

Yn olaf, ceir y dull Gregory Cynhwysol wedi'i Bwysoli, a ddefnyddir yn etholiadau llywodraeth leol yr Alban ac yn rhai o ddeddfwrfeydd gwladol Awstralia, sy'n ceisio mynd i'r afael â'r anghysondebau sy'n deillio o ddulliau Gregory Sylfaenol a Gregory Cynhwysol. Mae'n cynnwys yr holl bapurau pleidleisio wrth gyfrifo'r gwerthoedd trosglwyddo, ond mae'n sicrhau eu bod yn cael eu pwysoli'n briodol i gymryd i ystyriaeth y gwerthoedd trosglwyddo a ddefnyddiwyd mewn cyfrifon blaenorol. Cyfrifir y gwerth trosglwyddo mewn dwy ran:

- Caiff pleidleisiau a gafodd yr ymgeisydd ar eu gwerth llawn eu cyfrifo fel y bleidlais dros ben wedi'i rhannu â chyfanswm pleidlais yr ymgeisydd;
- Caiff pleidleisiau a dderbynnir gan yr ymgeisydd o'r sypyn dros ben sydd gan ymgeisydd arall eu cyfrifo fel y bleidlais dros ben wedi'i rhannu â chyfanswm pleidlais yr ymgeisydd, ac yna'u lluosu gan y gwerth trosglwyddo a ddefnyddiwyd wrth drosglwyddo'r pleidleisiau dros ben i'r ymgeisydd blaenorol.

Crynodeb

Mae'n amlwg yn bwysig pa ddull a ddefnyddir i drosglwyddo pleidleisiau, ac mae'r dulliau gwahanol, heb os, yn gymhleth. Fodd bynnag, nid yw'r rhain yn faterion sy'n effeithio ar y modd y mae pleidleiswyr yn bwrw'u pleidlais, nac yn cymhlethu'r system o safbwynt pleidleiswyr.

ATODIAD H: MODELU'R SYSTEMAU ETHOLIADOL

Comisiynwyd yr Athro Roger Scully a Jac Larnier o Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd i fodlu canlyniadau posibl ein systemau etholiadol arfaethedig ar sail etholiadau'r Cynulliad yn 2011 a 2016, a'r polau piniwn gwleidyddol a gynhaliwyd yn 2011, 2016 a 2017.

Mae'r modelau yn darparu darluniau o'r canlyniadau posibl a allasai fod wedi digwydd pe byddai etholiadau'r Cynulliad yn 2011 a 2016, ac etholiad tybiedig yn 2017, yn seiliedig ar Gynulliad ag 80 Aelod, ac y byddai'r etholiad wedi'i gynnal gan ddefnyddio'r ffiniau a'r systemau etholiadol a gynigir gennym. Fodd bynnag, dylid nodi:

- Mae'r modelau wedi'u seilio ar ragdybiaethau. Er ei fod yn cynnig darlun o lefel bosibl y gynrychiolaeth gyfrannol ar gyfer pob system, dylid ystyried bod cyfanswm y seddau yn dangos amcangyfrifon yn unig. At hynny, ni all y modelau roi sylw i nodweddion lleol nac ymgeiswyr unigol.
- Gall y ffiniau a'r system etholiadol a ddefnyddir ar gyfer etholiad ddylanwadu ar ymddygiad pleidleiswyr; efallai y byddai pleidleiswyr wedi bwrw eu pleidlais yn wahanol yn 2011 a 2016 mewn system etholiadol wahanol. Hefyd, cynhaliwyd y polau piniwn gwleidyddol yn 2017 yn fuan ar ôl etholiad cyffredinol y DU, a gallai hynny fod wedi dylanwadu ar farn yr ymatebwyr.
- At ddibenion y gwaith o fodlu canlyniadau'r Rhestr Hyblyg a'r Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy, mae pleidleisiau etholaeth a fwriwyd yn etholiadau perthnasol y Cynulliad wedi cael eu cynnwys yn yr 17 etholaeth ar sail ardaloedd awdurdodau lleol a'r 20 etholaeth ar sail etholaethau presennol y Cynulliad.¹⁹² Hwyrach y gellid ystyried bod y bleidlais etholaeth, o bosibl, yn dangos yn well sut y byddai'r pleidleiswyr wedi bwrw un bleidlais.
- At ddibenion y gwaith modelu yn 2017, mae canlyniadau'r polau piniwn a gynhaliwyd ym mis Gorffennaf 2017, a'r newidiadau ers 2016 a ddangosir gan y data, wedi'u cynnwys yng nghanlyniadau etholiad y Cynulliad yn 2016 gan ddefnyddio'r UNS (Uniform National Swing).

¹⁹² Cynhaliwyd hyn yn annibynnol gan Anthony Wells o YouGov, ac rydym yn ddiolchgar iddo.

- At ddibenion y gwaith o fodelu canlyniadau'r Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy, mae'r pleidleisiau etholaeth a fwriwyd yn etholiadau cyffredinol 2011 a 2016 wedi cael eu hystyried fel pleidleisiau dewis cyntaf. Ar gyfer pob un o'r etholaethau posibl, mae'r cwota etholiadol wedi cael ei gyfrifo. Pan gafodd y pleidiau fwy nag un o'r cwtâu etholiadol (er enghraifft, ddwywaith y cwota) mae hyn wedi cael ei ystyried fel mwy nag un ymgeisydd o'r un blaid yn diwallu yr un cwota. Mae'r data pleidleisio wedi cael eu defnyddio i amcangyfrif sut y gallai'r pleidleisiau fod wedi cael eu trosglwyddo. Roedd yr astudiaethau hyn yn gofyn i'r etholwyr nodi sut y byddent wedi defnyddio eu pleidlais ar gyfer eu hail a'u trydydd dewis ac ati pe byddent wedi gallu rhestru eu dewisiadau.

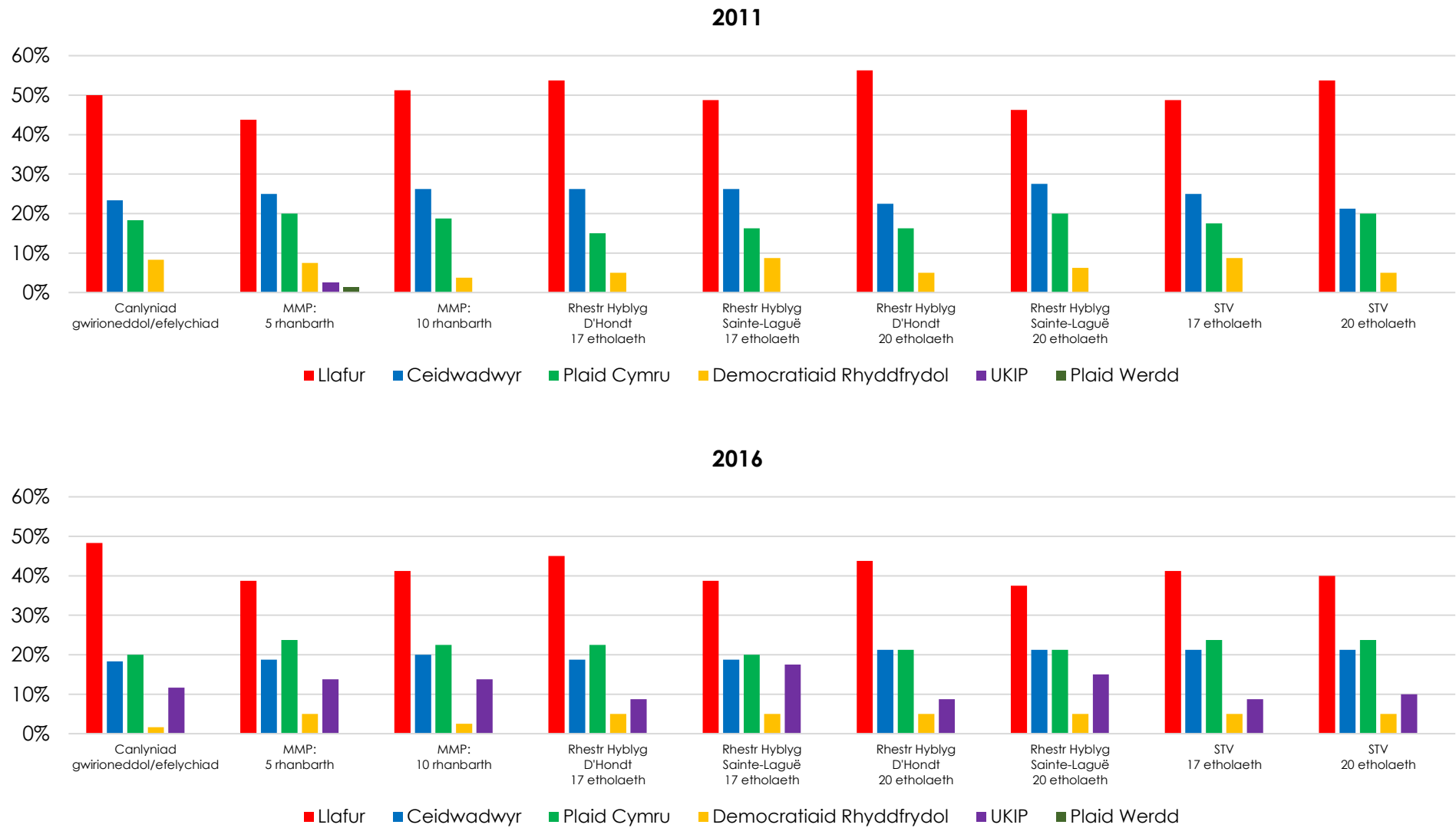
Tabl 40 Model o'r canlyniadau etholiadol posibl ar gyfer Cynulliad o 80 sedd a luniwyd gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd

2011	Canlyniad gwirioneddol		MMP: 5 rhanbarth		MMP: 10 rhanbarth		Rhestr Hyblyg D'Hondt 17 etholaeth		Rhestr Hyblyg Sainte-Laguë 17 etholaeth		Rhestr Hyblyg D'Hondt 20 etholaeth		Rhestr Hyblyg Sainte-Laguë 20 etholaeth		STV 17 etholaeth		STV 20 etholaeth	
	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%
Llafur Cymru	30	50%	35	44%	41	51%	43	54%	39	49%	45	56%	37	46%	39	49%	43	54%
Y Ceidwadwyr Cymreig	14	23%	20	25%	21	26%	21	26%	21	26%	18	23%	22	28%	20	25%	17	21%
Plaid Cymru	11	18%	16	20%	15	19%	12	15%	13	16%	13	16%	16	20%	14	18%	16	20%
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	5	8%	6	8%	3	4%	4	5%	7	9%	4	5%	5	6%	7	9%	4	5%
UKIP	0	0%	2	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Y Blaid Werdd	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<i>Ffigur Mynegai Gallagher</i>	10.4		6.9		11.9		9.6		5.3		11.0		4.6		4.9		9.4	

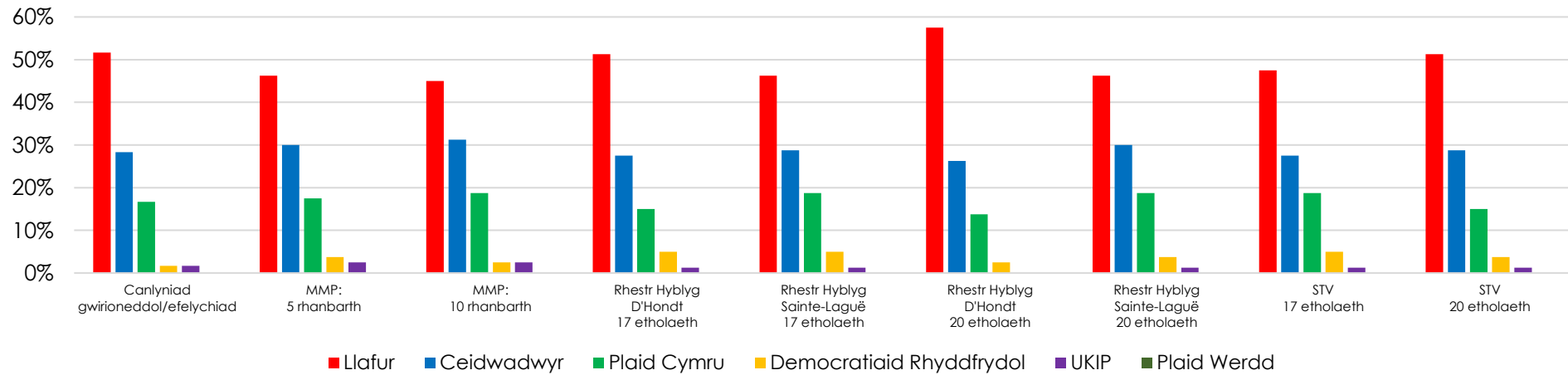
2016	Canlyniad gwirioneddol		MMP: 5 rhanbarth		MMP: 10 rhanbarth		Rhestr Hyblyg D'Hondt 17 etholaeth		Rhestr Hyblyg Sainte-Laguë 17 etholaeth		Rhestr Hyblyg D'Hondt 20 etholaeth		Rhestr Hyblyg Sainte-Laguë 20 etholaeth		STV 17 etholaeth		STV 20 etholaeth	
	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%
Llafur Cymru	29	48%	31	39%	33	41%	36	45%	31	39%	35	44%	30	38%	33	41%	32	40%
Y Ceidwadwyr Cymreig	11	18%	15	19%	16	20%	15	19%	15	19%	17	21%	17	21%	17	21%	17	21%
Plaid Cymru	12	20%	19	24%	18	23%	18	23%	16	20%	17	21%	17	21%	19	24%	19	24%
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	1	2%	4	5%	2	3%	4	5%	4	5%	4	5%	4	5%	4	5%	4	5%
UKIP	7	12%	11	14%	11	14%	7	9%	14	18%	7	9%	12	15%	7	9%	8	10%
Y Blaid Werdd	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<i>Ffigur Mynegai Gallagher</i>	13.0		7.5		8.1		8.5		5.5		7.4		3.8		6.4		5.4	

2017	Canlyniad wedi'i efelychu		MMP: 5 rhanbarth		MMP: 10 rhanbarth		Rhestr Hyblyg D'Hondt 17 etholaeth		Rhestr Hyblyg Sainte-Laguë 17 etholaeth		Rhestr Hyblyg D'Hondt 20 etholaeth		Rhestr Hyblyg Sainte-Laguë 20 etholaeth		STV 17 etholaeth		STV 20 etholaeth	
	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%	Seddau	%
Llafur Cymru	31	52%	37	46%	36	45%	41	51%	37	46%	46	58%	37	46%	38	48%	41	51%
Y Ceidwadwyr Cymreig	17	28%	24	30%	25	31%	22	28%	23	29%	21	26%	24	30%	22	28%	23	29%
Plaid Cymru	10	17%	14	18%	15	19%	12	15%	15	19%	11	14%	15	19%	15	19%	12	15%
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	1	2%	3	4%	2	3%	4	5%	4	5%	2	3%	3	4%	4	5%	3	4%
UKIP	1	2%	2	3%	2	3%	1	1%	1	1%	0	0%	1	1%	1	1%	1	1%
Y Blaid Werdd	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<i>Ffigur Mynegai Gallagher</i>	10.1		7.2		7.2		7.7		4.1		11.6		5.7		5.0		7.6	

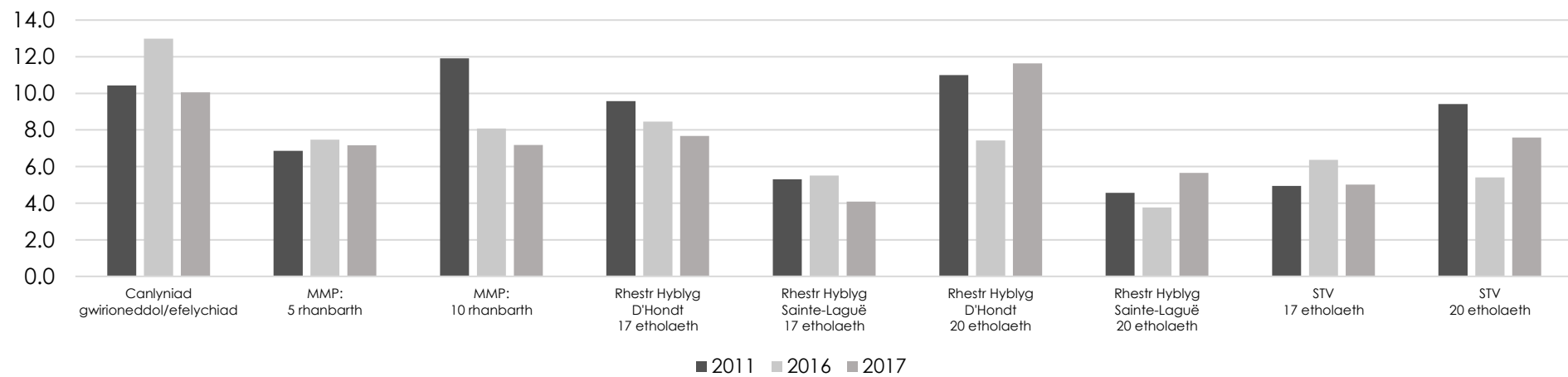
Ffigur 14 Model o'r canlyniadau etholiadol posibl ar gyfer Cynulliad 80 sedd a luniwyd gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd



2017



Ffigur Gallagher



ATODIAD I: GEIRFA

Mae'r eirfa hon yn egluro'r derminoleg a ddefnyddiwyd yn ein hadroddiad.

Am-yn-eilio rhestrau: yr arfer o fewn systemau Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr o drefnu ymgeiswyr ar restr am yn ail yn ôl eu rhyw.

Bwrdd Taliadau: bwrdd annibynnol a sefydlwyd gan **Fesur Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Taliadau) 2010**, sy'n gyfrifol am bennu tâl, lwfansau a chymorth ariannol arall ar gyfer Aelodau'r Cynulliad a'u staff.

Comisiwn Etholiadol: corff annibynnol sy'n goruchwyllo etholiadau ac yn rheoleiddio cyllid gwleidyddol yn y DU.

Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru: y corff sy'n gyfrifol am adolygu ffiniau awdurdodau lleol a'u hadrannau etholiadol, a phennu'r nifer briodol o gynghorwyr i gynrychioli pob un. Mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol llawn eisoes dros Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru o ran llywodraeth leol, a bydd ganddo gymhwysedd deddfwriaethol i roi swyddogaethau iddo mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad, a ddaw i rym ar y Prif Diwrnod Penodedig at ddibenion **Deddf Cymru 2017** (y disgwylir iddo fod ar 1 Ebrill 2018).

Comisiwn Ffiniau i Gymru: corff sy'n gyfrifol am adolygu etholaethau seneddol San Steffan. Hyd at 2011 roedd Comisiwn Ffiniau i Gymru hefyd yn gyfrifol am etholaethau'r Cynulliad, oherwydd y cysylltiad awtomatig rhwng etholaethau San Steffan ac etholaethau'r Cynulliad. Mae Comisiwn Ffiniau i Gymru yn awdurdod a gedwir yn ôl o dan **Ddeddf Cymru 2017**, sy'n golygu y byddai'n rhaid i'r Cynulliad gael cydsyniad Llywodraeth y DU cyn rhoi unrhyw swyddogaethau iddo.

Comisiwn y Cynulliad: corff a sefydlwyd o dan adran 27 o **Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006** ac sy'n gyfrifol am ddarparu'r gwasanaethau, y staff a'r adnoddau y mae eu hangen ar y Cynulliad i gyflawni ei swyddogaethau.

Craffu a throsolwg: y broses lle bydd Aelodau'n dwyn y llywodraeth a chyrrff cyhoeddus eraill i gyfrif am eu gwariant, eu penderfyniadau, eu polisiau a'u gweinyddiaeth. Gall gynnwys craffu ar faterion polisi, deddfwriaeth neu gyllid. Gweler pennod 07 am ragor o fanylion.

Cwota Droop: isafswm y pleidleisiau sydd eu hangen i ymgeisydd gael ei ethol yn y system STV. Yn seiliedig ar nifer y pleidleisiau dilys a fwriwyd a nifer y seddau sydd i'w llenwi:

$$\frac{\text{Pleidleisiau dilys}}{\text{Seddau}+1}+1=\text{Cwota Droop}$$

Cwota rhywedd: ymyriad deddfwriaethol i gymhwysu meini prawf ychwanegol ar lefel ymgeiswyr neu Aelodau etholedig er mwyn annog neu sicrhau cynrychiolaeth gytbwys ar gyfer menywod a dynion. Gweler pennod 12 am ragor o fanylion.

Cyd-drawiad ffiniau: bod ardaloedd etholiadol a ddefnyddir ar gyfer ethol gwahanol haenau o lywodraeth yn rhannu'r un ffiniau, er enghraifft etholaethau seneddol San Steffan, etholaethau'r Cynulliad neu wardiau awdurdod lleol.

Cyfarfod Llawn: cyfarfodydd llawn y Cynulliad.

Cyfranoldeb: y graddau y mae dosbarthiad seddau mewn deddfwrfa yn adlewyrchu cyfran y pleidleisiau a enillwyd gan bleidiau/ymgeiswyr.

Cymhareb etholiadol: nifer y cynrychiolwyr etholedig fesul pen o'r boblogaeth.

Cyntaf i'r Felin: system etholiadol sy'n gweithredu ar sail etholaethau un Aelod. Mae etholwyr yn bwrw un bleidlais, a dyfernir y sedd i'r ymgeisydd sy'n cael y mwyafrif o bleidleisiau.

D'Hondt: fformiwla etholiadol a ddefnyddir i ddyrannu seddau i bleidiau mewn system Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr neu'r elfen rhestr mewn system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg.

Dyrannu seddau: dyrannu seddau i etholaethau neu ranbarthau etholiadol ar sail maint yr etholaeth neu ffactorau eraill. Rydym wedi defnyddio rhanyddion Sainte-Laguë ar gyfer ein gwaith modelu.

Etholfraint: yr hawl i bleidleisio mewn etholiad penodol.

Fformiwla etholiadol: dull o drosi pleidleisiau a fwriwyd yn seddau a enillwyd. Mae'r enghreifftiau'n cynnwys D'Hondt (sy'n cael ei ddefnyddio ar hyn o bryd ar gyfer cyfrifo seddau rhanbarthol y Cynulliad), Droop (a ddefnyddir yn y systemau Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy) a Sainte-Laguë.

Hyper-gyfranoldeb: lefel o gynrychiolaeth gyfrannol sy'n golygu bod pleidiau neu ymgeiswyr sydd â lefelau isel iawn o gefnogaeth gyhoeddus yn ennill seddau yn y ddeddfwrfa. Gall canlyniadau hyn gynnwys bod pleidiau eithafol yn ennill seddau, a darnio cynrychiolaeth gan achosi anawsterau wrth lunio llywodraethau sefydlog.

Llywydd: Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Rôl y Llywydd, ymysg pethau eraill, yw cadeirio'r Cyfarfod Llawn a phenderfynu ar gwestiynau ynghylch dehongli'r Rheolau Sefydlog.

Maint ardal: nifer yr Aelodau sydd i'w hethol i gynrychioli ardal etholiadol.

Methodoleg Gregory (Sylfaenol/Cynhwysol/Cynhwysol wedi'i Bwysoli):

methodolegau ar gyfer trosglwyddo pleidleisiau dros ben rhwng ymgeiswyr yn y system STV. Gweler Atodiad G am ragor o fanylion.

Mynegai Awdurdodau Rhanbarthol (RAI): dull o asesu ymreolaeth gymharol rhanbarthau, yn seiliedig ar asesiad o ymreolaeth llywodraeth ranbarthol, ystod y cyfrifoldebau polisi, ymreolaeth gyllidol, ac annibyniaeth y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth ranbarthol. Gweler pennod 09 am ragor o fanylion.

Mynegai Gallagher o anghyfranoldeb: mae hwn yn mesur pa mor anghyfrannol yw canlyniad etholiad; hynny yw, y gwahaniaeth rhwng canran y pleidleisiau a gafwyd a chanran y seddau a gafodd plaid yn y ddeddfwrfa sy'n deillio o'r etholiad. Po isaf yw ffigur Gallagher, y mwyaf cyfrannol yw'r canlyniad.

Ôl-gyfrif: dull o benderfynu sut i lenwi sedd wag achlysurol lle ailgyfrifir y pleidleisiau o'r etholiad cyffredinol diwethaf i'r ddeddfwrfa, ac eithrio pleidleisiau'r Aelod sy'n ymadael. Rhoddir y sedd i'r ymgeisydd cymwys nesaf sydd yn y safle uchaf ar ôl ailgyfrif y pleidleisiau. Yn ein cynigion ar gyfer STV, er mwyn cael ei gynnwys yn y cyfrif, byddai'n rhaid i ymgeisydd gynrychioli'r un blaid wleidyddol â'r Aelod sy'n ymadael, ar yr adeg y cafodd ei ethol.

Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy (STV): system etholiadol lle bydd pleidleiswyr yn dewis ymgeiswyr unigol i gynrychioli etholaethau aml-aelod. Mae un bleidlais gan bob un sy'n pleidleisio, a gall drosglwyddo'r bleidlais honno o'i ddewis cyntaf i'w ail ddewis, ac yn y blaen, os yw'r ymgeisydd a ffefrir ganddo naill ai wedi'i ddileu neu wedi cael digon o bleidleisiau eisoes i gael ei ethol. Bydd pleidleiswyr yn mynegi eu dewis o ymgeiswyr unigol; felly gellir trosglwyddo pleidleisiau ar draws pleidiau. Er mwyn cael eu hethol yn llwyddiannus, rhaid i ymgeiswyr gyrraedd cwota sy'n seiliedig ar nifer y seddau a nifer y pleidleisiau dilys a gaiff eu bwrw—cwota Droop.

Rheolau Sefydlog: y rheolau ffurfiol sy'n pennu gweithdrefnau'r Cynulliad.

Rhestr Agored: system etholiadol lle mae pleidleiswyr yn dewis rhwng rhestrau o ymgeiswyr a gynigir gan bleidiau gwleidyddol. Mae gan bleidleiswyr ddylanwad llwyr dros y drefn y bydd ymgeiswyr yn cael seddau a enillwyd gan blaid.

Rhestr Gaeedig: system etholiadol neu elfen o system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg lle mae pleidleiswyr yn dewis rhwng rhestrau o ymgeiswyr a gynigir gan bleidiau gwleidyddol. Mae ymgeiswyr yn cael y seddau a enillwyd gan y blaid yn y drefn y mae'r blaid wedi'u rhoi ar y rhestr.

Rhestr Hyblyg: system etholiadol lle mae pleidleiswyr yn dewis rhwng rhestrau o ymgeiswyr a gynigir gan bleidiau gwleidyddol. Mae'n cynnwys dulliau fel y gall pleidleiswyr ddylanwadu ar y drefn y caiff ymgeiswyr seddau a enillir gan blaid, ond mae graddau'r dylanwad hwnnw wedi'i gyfyngu gan gwotâu, trothwyon ar gyfer ymgeiswyr neu fecanweithiau eraill.

Sainte-Laguë: fformiwla etholiadol a ddefnyddir i ddyrannu seddau i bleidiau mewn system Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr neu i ddosrannu seddau i etholaethau neu ranbarthau ar sail maint yr etholaeth.

Sedd wag achlysurol: sedd sy'n dod yn wag rhwng etholiadau, er enghraifft am fod Aelod wedi marw neu wedi ymddiswyddo.

Siambwr: prif siambwr drafod y Cynulliad, a ddefnyddir yn bennaf ar gyfer y Cyfarfod Llawn.

System Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg (MMP): mae'r system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg, a elwir hefyd yn System Aelodau Ychwanegol, wedi cael ei defnyddio yng Nghymru ers 1999. Rhennir yr ardal a gynrychiolir gan y ddeddfwrfa yn rhanbarthau, sydd yna'n cael eu rhannu'n etholaethau. Caiff un Aelod ei ethol ar gyfer pob etholaeth ar sail y Cyntaf i'r Felin. Caiff nifer o Aelodau eu hethol ar gyfer pob rhanbarth ar sail Cynrychiolaeth Gyfrannol Rhestr. Gall rhestrau fod yn agored neu'n gaeedig. Defnyddir fformiwla etholiadol i ddyrannu seddau rhanbarthol i bleidiau yn ôl eu cyfran o'r bleidlais ranbarthol a nifer y seddau etholaethol a enillodd y blaid yn y rhanbarth honno. Yn y modd hwn, mae pleidiau nad ydynt yn ennill seddau etholaethol yn cael eu 'digolledu' am gynrychiolaeth anghyfrannol y canlyniadau etholaethol. Gweler pennod 11 am ragor o fanylion.

Toriad: y cyfnodau y cytunwyd arnynt gan y Pwyllgor Busnes pan na fydd y Cynulliad yn eistedd yn ffurfiol. Caiff pwyllgorau'r Cynulliad barhau i gyfarfod neu gynnal gweithgareddau yn ystod y cyfnodau hyn, a chaiff y Cynulliad, mewn rhai amgylchiadau, gael ei alw'n ôl i Gyfarfod Llawn yn ystod cyfnodau'r toriad. Gweler pennod 06 am ragor o fanylion am gyfnodau'r toriad.

Trothwy etholiadol: dull o atal hyper-gyfranoldeb sy'n deillio o ardaloedd etholiadol sy'n ethol nifer fawr o Aelodau, trwy gymhwyso meini prawf ychwanegol y mae'n rhaid eu bodloni cyn y gall plaid ennill seddau rhestr. Er enghraifft, cyfran benodol o'r bleidlais genedlaethol mewn system Rhestr Hyblyg, neu nifer o seddau etholaethol mewn system Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg.

Trothwy oedran: yr oedran pan fydd person yn ysgwyddo hawliau neu gyfrifoldebau penodol.

Trothwy ymgeiswyr: at ddibenion ein hadroddiad, dull o benderfynu a yw ymgeiswyr o fewn system Rhestr Hyblyg wedi cael digon o bleidleisiau i ddylanwadu ar eu safle ar restr eu plaid, at ddibenion penderfynu pa ymgeiswyr sydd i gael y seddau a enillwyd gan y blaid.

Ymgeisyddiaeth ddeuol: ymgeisydd sy'n ymladd etholiad mewn sedd etholaethol ac ar y rhestr ranbarthol berthnasol o fewn system etholiadol Cynrychiolaeth Gyfrannol Aelodau Cymysg.