

Comisiwn Ffiniau a
Democratiaeth Leol
Cymru



Local Democracy and
Boundary Commission
For Wales

Arolygon Etholiadol:

Polisi Meintiau Cynghorau

Hydref 2016

1. Cyflwyniad

- 1.1 Mae'n ofynnol bod Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru yn cynnal arolygon cyfnodol o'r trefniadau etholiadol ar gyfer prif ardaloedd yng Nghymru. Caiff y modd y mae'r Comisiwn yn cynnal arolwg etholiadol ei ddiffinio gan ddeddfwriaeth, ein dogfen *Arolygon Etholiadol: Polisi ac Arfer* a chan Gyfarwyddiadau a gyhoeddir gan Lywodraeth Cymru.
- 1.2 Cyhoeddodd y Comisiwn ei ddogfen *Arolygon etholiadol: polisi ac arfer* ar 12 Mawrth 2012. Nid oedd y ddogfen honno'n cynnwys ymagwedd y Comisiwn at faint cynghorau. Felly, ym mis Mai 2012, lluniwyd papur ymgynghori gennym yn esbonio barn gychwynnol o ran sut y gellir pennu meintiau cynghorau cyn cynnal arolwg etholiadol.
- 1.3 Ar ddiwedd y cyfnod ymgynghori cychwynnol roedd ymatebion wedi dod i law gan fwyafrif y prif gynghorau, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC), y pleidiau gwleidyddol ac unigolion, gan gynnwys cyn gynghorwyr. Roedd yr ymateb cyffredinol o blaid dull sy'n seiliedig ar nodi nifer y cynghorwyr a fyddai'n briodol i sicrhau darparu llywodraeth leol effeithiol a chyfleus ar gyfer cynghorau. Nid oedd cefnogaeth gyffredinol, fodd bynnag, i'r fethodoleg benodol a gynigiwyd gan y papur. Roedd yn amlwg bod rhai pryderon ynglŷn â'r dull bandio a awgrymwyd. Mynegwyd y farn y dylai'r fethodoleg a ddefnyddir a'r cyfiawnhad dros sefydlu meintiau cynghorau fod yn seiliedig ar ffactorau ehangach na nodweddion cymdeithasol-daearyddol yn unig, a gallai fod angen iddynt gynnwys ffactorau dwysedd poblogaeth. Roedd barn hefyd fod angen cyfiawnhau'r cymarebau etholwyr fesul cynghorydd a fabwysiadwyd yn y papur ymgynghori.
- 1.4 Cyfarfu cynrychiolwyr o'r Comisiwn â chynrychiolwyr o CLILC ym mis Gorffennaf 2012 i drafod canlyniad yr ymgynghoriad. Yn y cyfarfod cytunwyd y byddai'r Comisiwn yn gweithio gyda'r Uned Ddata Llywodraeth Leol ~ Cymru i ystyried ymhellach y fethodoleg a ddefnyddir ar gyfer pennu meintiau cynghorau, ac i ymchwilio i setiau data a methodolegau gwahanol. Cynhaliwyd cyfarfodydd pellach gyda CLILC a'r Uned Ddata, ac, yn dilyn gwaith dadansoddi manwl gan yr Uned Ddata, roedd y Comisiwn yn gallu ystyried methodolegau amgen a ddefnyddiai ddata a oedd yn gyfredol ac ar gael yn rhwydd. Buom yn ystyried methodolegau a oedd mewn sawl ffordd yn ystyried niferoedd etholwyr, maint poblogaethau a mesurau dwysedd poblogaeth a threfoli. Rydym wedi penderfynu ar fethodoleg a ffefrir sydd wedi'i seilio'n fras ar y dull sydd ar waith yn yr Alban ar hyn o bryd.
- 1.5 Cyhoeddwyd y fethodoleg a ffefrir mewn papur ymgynghori ar 27 Mawrth 2013. Cawsom ymatebion gan dros hanner y prif gynghorau, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC), dwy blaid wleidyddol ac unigolion. Roedd yr ymateb cyffredinol o blaid y fethodoleg a'i bod yn briodol i sicrhau darparu llywodraeth leol effeithiol a chyfleus ar gyfer cynghorau.

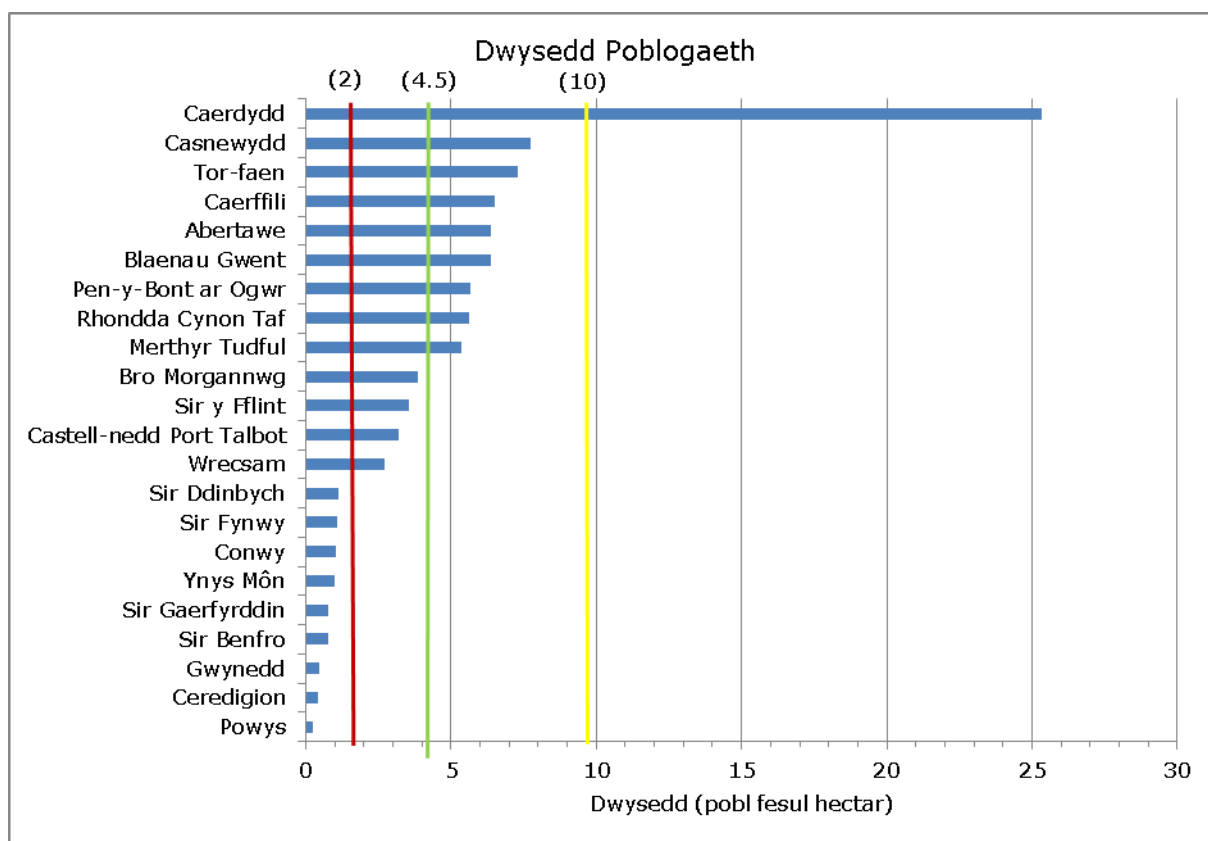
2. Methodoleg Maint Cynghorau

- 2.1 Wrth ystyried methodoleg ar gyfer pennu maint cynghorau, mae'r Comisiwn wedi mabwysiadu'r egwyddor y dylai'r dull o fodelu niferoedd cynghorwyr fod yn wrthrychol, yn dryloyw ac yn seiliedig ar fethodoleg gadarn. Wrth benderfynu ar fethodoleg a ffefrir, ystyriodd y Comisiwn y dull a oedd ar waith yn yr Alban yn eu pedwerydd arolwg cyffredinol sydd wedi bod yn ddull derbyniedig a brofwyd o farnu maint cynghorau ar Awdurdodau Lleol, gydag amrywiadau o ran daearyddiaeth, topograffeg a dosbarthiad poblogaeth. Mae'r Comisiwn a'r Uned Ddata wedi gweithio gyda Chomisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol yr Alban i gael gwell dealltwriaeth o'r modd y datblygwyd eu dull, ac o ganlyniad, mae model tebyg wedi'i gynhyrchu ar gyfer Cymru.
- 2.2 Mae'r fethodoleg yn ein polisi yn defnyddio gwybodaeth yn ymwneud â dosbarthiad poblogaeth mewn cynghorau, gan alluogi dod i gasgliad ynglŷn â natur drefol a / neu natur wledig cymharol eu hardaloedd, mewn termau demograffig. Mae defnyddio'r data i gategoreiddio'r cynghorau wedyn yn rhoi ymagwedd dryloyw a chadarn a fydd yn cynnig dull cynaliadwy ar gyfer dyrannu yn y dyfodol. Mae'n sicrhau bod cynghorau sy'n rhannu nodweddion tebyg yn cael eu trin yn yr un ffordd. Y paramedrau a ddefnyddiwyd i bennu'r categorïau yw trefoli (canran y boblogaeth sy'n byw y tu allan i aneddiadau sydd â phoblogaeth o fwy na 10,000) a dwysedd poblogaeth (nifer o bobl fesul hectar). Pennwyd y categorïau gan gyfuniad o edrych ar grwpiau priodol yn y data, ac fel y pennir gan batrymau dosbarthiad poblogaeth priodol mewn ardaloedd prif gynghorau.
- 2.3 Ystyriodd y Comisiwn ddefnyddio ffactorau eraill yn y model yn ychwanegol at y rheiny a ddisgrifir uchod. Yn ystod y broses ymgynghori, mae'r Comisiwn wedi derbyn awgrymiadau y gallai amddifadedd fod yn ystyriaeth mewn polisi ynghylch maint cyngor. Daethpwyd i'r casgliad y byddai elfen o'r fath yn cynyddu cymhlethdod ar draul tryloywder. Methodoleg sy'n seiliedig ar ddosbarthiad demograffig yw sail y dull yr ystyriwn sydd fwyaf priodol i Gymru.

Dwysedd Poblogaeth

2.4 Y ffactor cyntaf a ystyrir yw dwysedd poblogaeth. Mae'r siart isod yn dangos dosbarthiad dwysedd y boblogaeth ledled Cymru. Y data a ddefnyddir yma yw Amcangyfrifon Canol Blwyddyn 2011¹ o ddwysedd y boblogaeth a dwysedd poblogaeth 2011 cysylltiedig. Mae'r data'n awgrymu bod pedwar grŵp o brif gynghorau yng Nghymru o ran dwysedd poblogaeth (o'r brig i'r gwaelod):

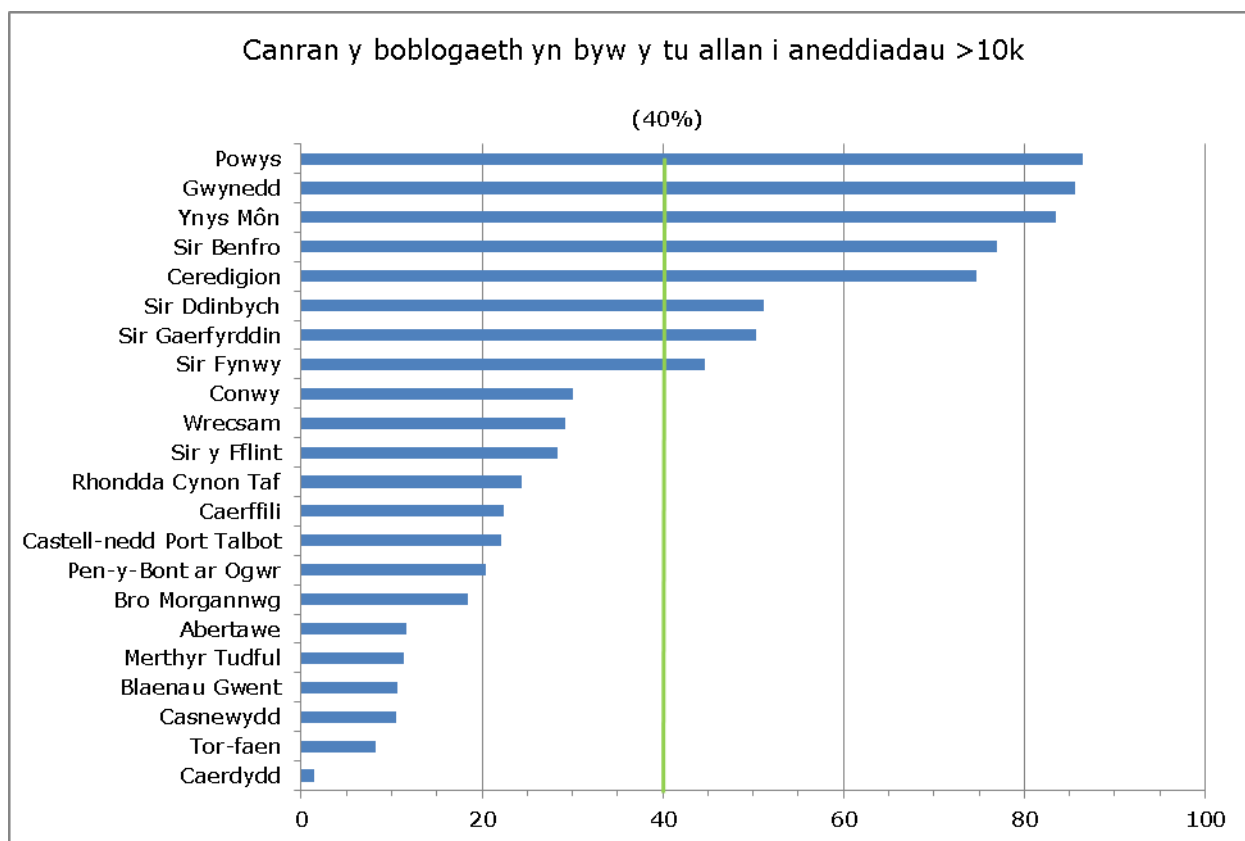
- i. Y rhai sy'n fwy neu'n gyfwerth â 10 (Caerdydd);
- ii. Y rhai sy'n fwy neu'n gyfwerth â 4.5 ond yn llai na 10 (Casnewydd i Ferthyr Tudful);
- iii. Y rhai sy'n fwy neu'n gyfwerth â 2 ond yn llai na 4.5 (Bro Morgannwg i Wrecsam);
- a,
- iv. Y rhai sy'n llai na 2 (Sir Ddinbych i Bowys)



2.5 Maer'r Comisiwn felly yn fodlon i barhau i ddefnyddio'r ffactorau fel y'u hamlinellwyd yn ein Polisi Maint Cynghorau yn 2013.

Trefoli

- 2.6 Ystyriwyd y gallai'r Comisiwn rannu prif gynghorau Cymru yn ôl y pedwar categori a nodwyd ar sail dwysedd y boblogaeth yn unig. Fodd bynnag, cred y Comisiwn fod llawer i'w ddweud o blaid sefydlu model cadarn sy'n adlewyrchu dwysedd poblogaeth a gwasgariad poblogaeth mewn ardal awdurdod lleol, a model sy'n gallu parhau ac addasu i newidiadau ym mhoblogaeth prif gynghorau Cymru yn y dyfodol. Felly, mae'r model yn cynnwys y ddwy set o ffactorau, er nad yw hynny, yn y lle cyntaf hwn, yn effeithio ar nifer o brif gynghorau.
- 2.7 Yr ail ffactor a ystyriwyd gennym felly oedd 'trefoli' neu ganran y boblogaeth sy'n byw y tu allan i aneddiadau â phoblogaeth dros 10,000. Mae'r ffactor hwn yn gwahaniaethu'r cynghorau hynny sydd â mwyafrif poblogaeth yn byw mewn cymunedau mwy, trefi neu aneddiadau trefol. Mae'r siart isod yn dangos y dosbarthiad ar hyd a lled Cymru o ganran y boblogaeth sy'n byw y tu allan i aneddiadau â phoblogaeth o fwy na 10,000. Er nad oes unrhyw raniad amlwg yn y data, er mwyn gwahaniaethu lle mae poblogaeth cyngor yn fwy crynodedig mewn ardaloedd trefol rydym wedi nodi dau grŵp, a'r pwynt gwahanu yw ble mae 40% o'r boblogaeth yn byw y tu allan i aneddiadau o 10,000 o bobol.



- 2.8 Wrth gymharu â 2011, mae rhywfaint o newidiadau wedi bod yng nghanran y boblogaeth sy'n byw y tu allan i aneddiadau o 10,000 o bobl neu fwy. Roedd tri phrif gyngor â newidiadau dros 10%: Pen-y-bont ar Ogwr (gostyngiad o 12.2 o bwyntiau canran), Conwy (gostyngiad o 11.1 o bwyntiau canran) a Sir Fynwy (gostyngiad o 11.3 o bwyntiau canran). Mae hyn yn cynrychioli'r boblogaeth yn symud o leoliadau mwy gwledig i leoliadau mwy trefol yn yr ardaloedd cyngor hynny.
- 2.9 Caiff hyn un effaith lle mae cyngor yn ymddangos uwchlaw neu islaw'r trothwy 40%. Mae Conwy wedi symud o 41.2% i 30%, gan symud o fewn 1% o Wrecsam.

2.10 Mae'r Comisiwn yn fodlon, er y bu un newid lle mae un awdurdod islaw'r trothwy, fod y gwahaniaeth rhwng Conwy ar 30% a Sir Fynwy ar 44.6% yn dal yn arwyddocaol, ac mae'n bwynt priodol i osod y ffactor hwnnw ym methodoleg y Comisiwn.

Crynodeb o Baramedrau'r Model

2.11 I ystyried yr amgylchiadau yng Nghymru, ymatebion i'r ymgynghoriadau a sicrhau mai dim ond newidiadau sylweddol mewn dwysedd poblogaeth fyddai'n newid categori prif gyngor, cynigir set o gategoriâu trefoli a dwysedd poblogaeth fel a ganlyn:

- Lle mae 40% neu fwy o'r boblogaeth yn byw y tu allan i aneddiadau sy'n fwy na 10,000 o bobl; a,
 - o Lle mae dwysedd y boblogaeth yn fwy neu'n gyfwerth â 10 o bobl fesul hectar, yn fwy neu'n gyfwerth â 4.5 o bobl fesul hectar ond yn llai na 10 o bobl fesul hectar, yn fwy neu'n gyfwerth â 2 o bobl fesul hectar ond yn llai na 4.5 o bobl fesul hectar, yn llai na 2 o bobl fesul hectar.

Categoriadau a Dyrannu Cynghorwyr

2.12 Mae defnyddio'r gwerthoedd o'r siartiau uchod ac a ddisgrifir ym mharagraff 2.9 yn rhoi'r paramedrau categorieddio a ddangosir yn Nhabl 1.

Tabl 1: Paramedrau categorieddio

Categori	Natur drefol (% o'r boblogaeth yn byw y tu allan i drefi â phoblogaeth mwy na 10,000)		Dwysedd poblogaeth (pobl fesul hectar)
1	Llai na 40%	A	Mwy neu'n gyfwerth â 10
2	Llai na 40%	A	Mwy neu'n gyfwerth â 4.5
3	Mwy na 40%	A/NEU	Llai na 4.5
4	Mwy na 40%	A	Llai na 2

2.13 Gan ddefnyddio'r fethodoleg hon caiff y cynghorau eu categorieddio fel y dangosir yn Nhabl 2.

Tabl 2: Dyraniad categori

Cyngor	Categori
Blaenau Gwent	2
Pen-y-bont ar Ogwr	2
Caerffili	2
Caerdydd	1
Sir Gaerfyrddin	4
Ceredigion	4
Conwy	3
Sir Ddinbych	4
Sir y Fflint	3
Gwynedd	4
Ynys Môn	4
Merthyr Tudful	2
Sir Fynwy	4
Castell-nedd Port Talbot	3
Casnewydd	2
Sir Benfro	4
Powys	4
Rhondda Cynon Taf	2
Abertawe	2
Bro Morgannwg	3
Tor-faen	2
Wrecsam	3

2.14 Pan fydd y cynghorau wedi'u dyrannu i gategori, yna caiff cymhareb cynghorwyr i'r boblogaeth ei chymhwyso i bob cyngor yn y categori. Mae'r dull hwn yn ystyried maint y boblogaeth gyffredinol, tra'n parhau i sicrhau hefyd fod cynghorau â nodweddion tebyg yn cael eu trin yr un fath.

2.15 Mae'r cymarebau poblogaeth ar gyfer y categorïau yn cael eu pennu fel set a chan ystyried y categorïau a bennwyd yn ôl trefoli a dwysedd poblogaeth. Cynigir newid deublyg rhwng y categorïau ar y brig a'r gwaelod yng Nghymru i adlewyrchu'r amrediad

ychydig yn llai mewn trefoli a dwysedd poblogaeth. Rhyw 1:2,000 yw'r gymhareb gyfartalog bresennol ar gyfer cynghorau categori 4, ac felly ystyriwyd ei bod yn briodol i gymhwyso'r gymhareb hon i'r categori hwn. Mae'r newid o ran cymarebau rhwng categorïau 4 a 3 a rhwng categorïau 3 a 2 yn fach ar 500 o bobl fesul cynghorydd. Mae hyn i adlewyrchu'r newid graddol yn natur categorïau, ac mae'r un fath ag ym methodoleg yr Alban. Mae mwy o newid, sef 1,000, rhwng y ddau gategori uchaf, gan adlewyrchu'r gwahaniaeth yn eu natur. Dangosir y cymarebau arfaethedig yn Nhabl 3.

Tabl 3: Cymarebau cynghorwyr i'r boblogaeth

Categori	Cymhareb (1:)
1	4,000
2	3,000
3	2,500
4	2,000

2.16 Defnyddir y gymhareb cynghorwyr i'r boblogaeth ar gyfer pob categori er mwyn pennu nifer y cynghorwyr, fel y dangosir yn Nhabl 4.

Tabl 4: Categori a dyraniad cynghorwyr

Categori	Cyngor	Poblogaeth	Nifer y Cynghorwyr
1	Caerdydd	357,160	89
2	Blaenau Gwent	69,544	23
	Pen-y-bont ar Ogwr	142,092	47
	Caerffili	180,164	60
	Merthyr Tudful	59,324	20
	Casnewydd	147,769	49
	Rhondda Cynon Taf	237,411	79
	Abertawe	242,382	81
	Tor-faen	91,836	31
3	Conwy	116,218	46
	Sir y Fflint	154,074	62
	Castell-nedd Port Talbot	140,992	56
	Bro Morgannwg	127,592	51
	Wrecsam	136,647	55
4	Sir Gaerfyrddin	185,123	93
	Ceredigion	74,642	37
	Sir Ddinbych	94,691	47
	Gwynedd	122,864	61
	Ynys Môn	69,979	35
	Sir Fynwy	92,476	46
	Sir Benfro	123,464	62
	Powys	132,642	66
	Cymru	3,099,086	1,196

3. Cyfyngiadau

- 3.1 Fel y nodwyd uchod, wrth ystyried methodoleg ar gyfer pennu maint cynghorau, mabwysiadodd y Comisiwn yr egwyddor y dylai unrhyw ymagwedd at fodelu niferoedd cynghorwyr fod yn wrthrychol, yn dryloyw ac yn seiliedig ar fethodoleg gadarn. Deellir, fodd bynnag, y gall unrhyw ddull ar gyfer pennu maint cyngor gael ei gyfyngu gan ddeddfwriaeth a Chyfarwyddiadau gan Weinidogion, ac ymwybyddiaeth o effaith unrhyw newid arfaethedig i feintiau cynghorau presennol.
- 3.2 Mewn perthynas â maint cyngor, mae Cyfarwyddiadau'r Gweinidog mewn perthynas ag arolygon etholiadol wedi datgan yn y gorffennol:
- (a) Ystyrir bod angen lleiafswm o 30 cynghorydd er mwyn rheoli materion cyngor sir neu gyngor bwrdeistref sirol yn briodol;
 - (b) Ystyrir, er mwyn lleihau'r risg o gyngor sir neu gyngor bwrdeistref sirol yn mynd yn afrosgo ac yn anodd ei reoli, fel arfer mae angen uchafswm o 75 cynghorydd i reoli materion cyngor sir neu gyngor bwrdeistref sirol yn briodol.
- O'n hymgyngoriad cynharach, ymddengys fod y macsima a'r minima hyn yn cael eu derbyn yn gyffredinol, ac rydym felly wedi derbyn y rhain fel cyfyngiadau i'r fethodoleg.
- 3.3 Ystyriwyd hefyd yr effaith y gallai newid sylweddol ei chael ar rediad cyngor pe bai'n gymwys o ganlyniad i un arolwg etholiadol. Mae cyfyngiad wedi'i gymhwyso felly fel na fydd nifer y cynghorwyr, ar gyfer pob arolwg, yn amrywio mwy na 10%. Ar gais y prif gyngor dan sylw, gall y Comisiwn ystyried mynd dros ben ei derfyn amrywio 10% wrth symud tuag at faint cyngor a bennir gan y model, os gellir dangos bod yr ateb yn fwy addas i lywodraeth leol effeithiol a chyfleus.
- 3.4 Er mwyn sicrhau bod y broses yn glir a theg, mae'r cyfyngiadau ar uchafswm neu isafswm niferoedd cynghorwyr neu ar lefelau newid, wedi'u cymhwyso ar ddiwedd y broses.

4. Model a Gymhwyswyd

4.1 Mae'r dyraniad cynghorwyr a bennir gan y fethodoleg (yn Adran 2 uchod) yn dod yn destun y cyfyngiadau wedyn (yn Adran 3 uchod). Mae Tabl 5 yn dangos nifer bresennol y cynghorwyr, ac mae'n rhoi'r nifer ddyranedig o gynghorwyr cyn ac ar ôl cyfyngiadau.

Tabl 5: Categoriadau a dyraniad cynghorwyr cyn ac ar ôl cyfyngiadau

Categori	Cyngor	Nifer y cynghorwyr		
		Presennol (2013)	Cyn cyfyngiadau	Ar ôl cyfyngiadau
1	Caerdydd	75	89	75
2	Blaenau Gwent	42	23	38
	Pen-y-bont ar Ogwr	54	47	49
	Caerffili	73	60	66
	Merthyr Tudful	33	20	30
	Casnewydd	50	49	49
	Rhondda Cynon Taf	75	79	75
	Abertawe	72	81	75
	Tor-faen	44	31	40
3	Conwy	59	46	53
	Sir y Fflint	70	62	63
	Castell-nedd Port Talbot	64	56	58
	Bro Morgannwg	47	51	51
	Wrecsam	52	55	55
4	Sir Gaerfyrddin	74	93	75
	Ceredigion	42	37	38
	Sir Ddinbych	47	47	47
	Gwynedd	75	61	67
	Ynys Môn	30	35	33
	Sir Fynwy	43	46	46
	Sir Benfro	60	62	62
	Powys	73	66	66
	Cymru	1,254	1,196	1,211

4.2 Mae'r fethodoleg arfaethedig yn rhoi dull tryloyw, dull sy'n seiliedig ar ddata a dull diogel at y dyfodol ar gyfer cyfrifo'r nifer briodol o gynghorwyr ym mhob prif gyngor a Chymru gyfan. Mewn rhai awdurdodau, mae'r niferoedd cynghorwyr a gafwyd o'r dull arfaethedig yn dangos newid sylweddol o'u niferoedd presennol. Mae'r cyfyngiadau a gymhwysir ar ôl hynny yn sicrhau bod y broses trosglwyddo i'r system hon yn hwylus a theg.

Diweddariadau

4.3 Bydd y Comisiwn yn diweddarau allbynnau'r model yn fuan ar ôl i'r Swyddfa Ystadegau Gwladol gyhoeddi Amcangyfrifon Canol Blwyddyn newydd. Bydd hefyd yn cael ei ddiweddarau yn fuan ar ôl i bob Gorchymyn arolwg etholiadol newydd gael ei wneud gan Lywodraeth Cymru.

Ôl-nodyn

¹ Maent yn gyfres gyson o ystadegau poblogaeth a ddarperir ar gyfer 30 Mehefin bob blwyddyn. Dim ond unwaith bob 10 mlynedd y cynhelir y Cyfrifiad, ac ar ddyddiad gwahanol.