Briefing: Senedd debate on the report of the Special Purpose Committee on Senedd Reform

Date of debate: 8 June 2022

1. **Response to the Report 'Reforming our Senedd: A stronger voice for the people of Wales'**

WEN Wales welcomes the historic commitment to statutory gender quotas in the Special Purpose Committee Report - Reforming our Senedd: A stronger voice for the people of Wales. We are delighted that the report includes a commitment to integrated statutory gender quotas (Recommendation 11). This is something our Diverse5050 coalition campaign has long campaigned for and is an essential element of a Senedd reform that should ensure equal representation for the women of Wales.

We also agree strongly with paragraph 109 which concludes that the new system 'should include the rejection of candidate lists by Returning Officers as a sanction for non-compliance with legislative quotas.' Sanctions are essential if quotas are to work effectively.

WEN also agrees with the report's recommendations around Diversity Measures which capture most of the asks of our Diverse5050 campaign. However, there is room to strengthen two of the recommendations (13 and 15) by putting timelines in place so they are considered and acted upon as soon as possible. Recommendation 13 which suggests enabling election based on job sharing needs a short time scale given the lack of diversity in the women currently elected to the Senedd and to ensure the Senedd fully reflects the society it represents.

Recommendation 15 suggests that a committee should undertake a further inquiry into the merits and implications of **quotas for characteristics other than gender** and again we would like to see progress made swiftly on this area, with a time-scale put in place so that there is no delay. These 'Intersectionally embedded quotas' are the gold standard for increasing diversity. Intersectionally embedded quotas are emerging as global best practice to ensure diverse representation across different protected characteristics. Such quotas use intersectional demands within individual group-based quotas, for instance if there is a 20% quota for disabled people, the intersectional requirement could require that half of these candidates need to be men and half women.

WEN Wales is also pleased to see recommendations on the collection of anonymised candidate diversity data (Recommendation 12). This is essential if we are to measure progress and be able to compare political parties' performance on diversity.

The effectiveness of the proposed diversity measures needs to be closely monitored to ensure Black, Asian and ethnic minority women, disabled women, LGBTQ+ women and women with other protected characteristics are fairly represented in the Senedd and are not left behind.

There are other measures that WEN Wales believe can also make an important difference and which should be explored as the Senedd reform bill is being prepared including:

- Extending the Access to Elected Office Fund to support people with other protected characteristics, for instance through covering childcare and other caring expenses. (Paragraphs 142-145)
- Maintaining hybrid working in the Senedd to enable flexible working especially for women who have caring responsibilities or disabled people.

Ideally, these should be used in combination with quotas to address the range of different obstacles that underrepresented groups face.

2. Evidence supporting gender quotas

1. Research on gender quotas shows that they are the "**single most effective tool for 'fast tracking' women's representation in elected bodies for government."** [1] Gender quotas are used world-wide by **over 100 countries** and are backed internationally by the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (**CEDAW**), the Beijing Platform for Action, the EU and the Council of Europe.
2. Gender quotas should be enforced through legislation, and not just through voluntary measures as we need to 'bake in' gender equality into our electoral system. **Voluntary measures have failed us.** While the Senedd used to have gender parity in 2003, figures have decreased and now range behind Scotland for the first time since devolution. We know that women's representation differs widely between different parties and largely depends on the initiative of individual political groups.
3. The findings of the Expert Panel on Assembly Electoral Reform supported the introduction of gender quotas as part of electoral reform.
4. **Ireland** has successfully used quotas requiring that at least 30 per cent of the candidates each party stands nationally are female (rising to 40% in 2023). **The percentage of women candidates increased 90 per cent at the 2016 election**

compared to the 2011 election, with a corresponding **40 per cent increase in the number of women elected** 35 in 2016 compared with 25 in 2011.[2]

5. WEN Wales and ERS Cymru commissioned an **expert legal opinion which found no legal reason as to why the Welsh Government should not pursue statutory gender quotas**. Gender quotas are arguably within legislative competence because the purpose of such legislation would not relate to a reserved matter (equality of opportunity) but to the devolved matter of elections. Even if it did relate to a reserved matter, such legislation would arguably fall within an exception to the reservation. (Please see paragraphs 110 -112 of report for the Special Purpose Committee's views).

3. Myth busting: common objections to quotas

"People should be elected on merit only"

Women and other underrepresented groups face many social, cultural, and economic obstacles. Those groups who traditionally dominate politics, such as white middle class men, do not experience these to the same extent. Research on the UK House of Commons suggests that women elected through All-Women Shortlists (AWS – a form of voluntary party quota used in the UK Labour Party) are usually more experienced than their male colleagues. Quotas should be seen as a tool to break down some of the barriers that prevent women, disabled people, Black, Asian and minority ethnic people and people from the LGBTQ+ community becoming politicians. Quotas can help us advance towards a true meritocracy, rather than being an obstacle to it.

"Quotas are patronising"

Some people believe that using quotas for certain groups suggests that these candidates are less capable and need 'extra help' to get into political office. But the contrary is true. Quotas are being used because we recognise that these candidates have a harder time getting into political office, through no fault of their own but because of social inequalities and obstacles. Quotas are a way to acknowledge the unfair disadvantage that these candidates face and to address them.

"Quotas discriminate against dominant groups – e.g. gender quotas discriminate against men"

The status quo discriminates against women and other underrepresented groups – in a much more far-reaching way than quotas discriminate against those groups who are traditionally advantaged. Quotas do not tip the scales the other way but are an effective step towards levelling the playing field.

"Quotas are undemocratic– the electorate should decide"

Democracy is about representing everyone's voices, but in our current system people's voices aren't represented equally. Quotas lead to the election of political leaders who better reflect the diverse communities they serve and can ensure their perspectives and lived

experiences is brought to the decision-making table. Contrary to being undemocratic, quotas can help us strengthen our democracy in Wales and make space for those currently not represented in politics.

The idea that quotas are undemocratic is also contradicted by how popular they are. Gender quotas are now used in over 100 countries worldwide and an increasing number of countries also use them for other underrepresented groups, such as ethnic minorities, young people, or disabled people. In 2021, a citizens' assembly in Ireland voted 80% in favour of quotas. Recent polling reported in the Western Mail shows wide public support for electoral reform to ensure gender parity in the Senedd. This is especially strong among young people in Wales, with 58% of 16-34's saying 'yes' compared to 46% of 35-54's.

Further information

- Briefing on diversity quotas (WEN Wales)
- Quotas: The myth and reality (WEN Wales)
- The joint position statement by the First Minister and the leader of Plaid Cymru

ABOUT WEN Wales

Our vision is a Wales free from Gender Discrimination. Join us to help deliver that vision.

For further information please contact WEN Wales: Diverse5050 Campaign Manager Evelyn James, evelyn@wenwales.org.uk

www.wenwales.org.uk / @wenwales

[1] Drude Dahlerup et al. (2013), *Atlas of Electoral Gender Quotas, International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA],* IPU and Stockholm University.

[2] Brennan, M. and Buckley, F. 'The Irish legislative gender quota: the first election', Administration, vol 65(2), May 2017

Briff: Dadl yn y Senedd ar adroddiad y Pwyllgor Diben Arbennig ar Ddiwygio'r Senedd

Dyddiad y ddadl: 8 Mehefin 2022

1. Ymateb i'r Adroddiad 'Diwygio ein Senedd: Llais cryfach i bobl Cymru'

Mae RhCM Cymru yn croesawu'r ymrwymiad hanesyddol i gwotâu rhywedd statudol yn Adroddiad y Pwyllgor Diben Arbennig – Diwygio ein Senedd: Llais cryfach i bobl Cymru. Rydym yn falch iawn fod yr adroddiad yn cynnwys ymrwymiad i gwotâu rhywedd statudol ac integredig (Argymhelliad 11). Mae ymgyrch clymblaid 5050Amrywiol wedi ymgyrchu dros hyn ers amser hir ac mae'n agwedd allweddol ar broses diwygio'r Senedd a ddylai sicrhau cynrychiolaeth gyfartal i fenywod Cymru.

Rydym hefyd yn cytuno'n gryf â pharagraff 109 sy'n dod i'r casgliad canlynol, sef y dylai'r system newydd 'gynnwys gwrthod rhestrau ymgeiswyr gan Swyddogion Canlyniadau fel sancsiwn am beidio â chydymffurfio â chwotâu deddfwriaethol.' Mae sancsiynau yn hanfodol er mwyn sicrhau bod cwotâu yn gweithio'n effeithiol.

Mae RhCM hefyd yn cytuno ag argymhellion yr adroddiad ynghylch Mesurau Amrywiaeth sy'n cynnwys y rhan fwyaf o'r hyn y mae ein hymgyrch 5050Amrywiol yn gofyn amdano. Mae lle i atgyfnerthu dau o'r argymhellion (13 a 15), fodd bynnag, trwy gynnwys amserlenni fel eu bod yn cael eu hystyried a bod camau'n cael eu cymryd cyn gynted â phosibl. O ystyried y diffyg amrywiaeth ymhlith y menywod a gaiff eu hethol ar hyn o bryd i'r Senedd, ac er mwyn sicrhau bod y Senedd yn llwyr adlewyrchu'r gymdeithas y mae'n ei chynrychioli, mae angen lleihau'r amserlen ar gyfer Argymhelliad 13 sy'n awgrymu galluogi etholiadau ar sail anghenion rhannu swyddi.

Mae Argymhelliad 15 yn awgrymu y dylai pwyllgor gynnal ymchwiliad pellach i rinweddau a goblygiadau **cwotâu ar gyfer nodweddion ar wahân i rywedd**, ac eto hoffem weld bod camau'n cael eu cymryd ar fyrder yn y maes hwn, gydag amserlenni clir yn cael eu pennu er mwyn osgoi unrhyw oedi. Y 'cwotâu sydd wedi'u gwreiddio'n rhyngadrannol' yw'r safon aur ar gyfer cynyddu amrywiaeth. Mae cwotâu wedi'u gwreiddio'n rhyngadrannol yn dod i'r amlwg fel arfer gorau byd-eang i sicrhau cynrychiolaeth amrywiol ar draws gwahanol nodweddion gwarchodedig. Mae cwotâu o'r fath yn defnyddio gofynion rhyngadrannol o fewn cwotâu unigol sy'n seiliedig ar grwpiau, er enghraifft os oes yna gwota o 20% ar gyfer pobl anabl, gallai'r gofyniad rhyngadrannol ei gwneud yn ofynnol i hanner yr ymgeiswyr hyn fod yn ddynion a hanner yn fenywod.

Mae RhCM Cymru hefyd yn falch o weld argymhellion ynghylch casglu data dienw ar amrywiaeth ymgeiswyr (Argymhelliad 12). Mae hyn yn hanfodol er mwyn mesur cynnydd a gallu cymharu perfformiad y pleidiau gwleidyddol o ran amrywiaeth.

Mae angen monitro effeithiolrwydd y mesurau amrywiaeth arfaethedig yn ofalus er mwyn sicrhau bod menywod Du, Asiaidd ac o leiafrifoedd ethnig, menywod anabl, menywod LGBTQ+, a menywod â nodweddion gwarchodedig eraill yn cael eu cynrychioli'n deg yn y Senedd ac nad ydynt yn cael eu gadael ar ôl.

Mae yna fesurau eraill y mae RhCM Cymru yn credu y gallant hefyd wneud gwahaniaeth pwysig ac y dylid eu hystyried wrth i Fil Diwygio'r Senedd gael ei baratoi, gan gynnwys:

- Ymestyn y Gronfa Mynediad i'r Swyddfa Etholedig i gefnogi pobl â nodweddion gwarchodedig eraill, er enghraifft drwy gynnwys gofal plant a threuliau gofalu eraill. (Paragraffau 142-145)
- Cynnal gwaith hybrid yn y Senedd i alluogi gweithio hyblyg, yn enwedig ar gyfer menywod sydd â chyfrifoldebau gofalu neu bobl anabl.

Yn ddelfrydol, dylid defnyddio'r rhain ar y cyd â chwotâu i fynd i'r afael â'r rhwystrau gwahanol ac amrywiol y mae grwpiau heb gynrychiolaeth ddigonol yn eu hwynebu.

2. Y dystiolaeth o blaid cwotâu rhywedd

- Mae ymchwil ynghylch cwotâu rhywedd yn dangos mai nhw yw'r **offeryn unigol mwyaf effeithiol ar gyfer 'cyflymu' cynrychiolaeth menywod mewn cyrff etholiadol ar gyfer llywodraeth.** [1] Caiff cwotâu rhywedd eu defnyddio ar draws y byd gan **dros 100 o wledydd**, a chânt eu cefnogi'n rhyngwladol gan Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Ddileu Gwahaniaethu yn erbyn Menywod (**CEDAW**), Platfform Beijing ar gyfer Gweithredu, yr UE a Chyngor Ewrop.
- Dylai cwotâu rhywedd gael eu gorfodi trwy ddeddfwriaeth, ac nid trwy fesurau gwirfoddol yn unig gan fod angen i ni 'ymwreiddio' cydraddoldeb rhywedd yn ein system etholiadol. **Nid yw mesurau gwirfoddol wedi llwyddo.** Er gwaethaf y ffaith bod yna gydraddoldeb rhwng y rhywiau yn y Senedd yn 2003, mae'r ffigurau wedi lleihau ac mae Cymru bellach ar ei hôl hi o gymharu â'r Alban, a hynny am y tro cyntaf ers datganoli. Rydym yn gwybod bod cryn wahaniaeth rhwng y pleidiau o safbwynt cynrychiolaeth menywod, ac mae'r sefyllfa'n dibynnu'n fawr ar flaengaredd pleidiau gwleidyddol unigol.
- Roedd casgliadau'r Panel Arbenigol ar Ddiwygio Etholiadol o blaid cyflwyno cwotâu rhywedd yn rhan o fesurau diwygio etholiadol.
- Mae **Iwerddon** wedi defnyddio cwotâu yn llwyddiannus gan ei gwneud yn ofynnol sicrhau bod o leiaf 30 y cant o ymgeiswyr pob plaid sy'n sefyll yn genedlaethol yn fenywod (gan godi i 40% yn 2023). **Cynyddodd canran yr ymgeiswyr benywaidd 90 y**

[1] Drude Dahlerup et al. (2013), *Atlas of Electoral Gender Quotas, International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA],* IPU a Phrifysgol Stockholm

cant yn etholiad 2016 o gymharu ag etholiad 2011, a gwelwyd **cynnydd cyfatebol o 40 y cant yn nifer y menywod a etholwyd –** 35 yn 2016 o gymharu â 25 yn 2011.[2]

- Aeth RhCM Cymru ac ERS Cymru ati i gomisiynu **barn gyfreithiol arbenigol nad oedd yn gallu pennu unrhyw reswm cyfreithiol pam na ddylai Llywodraeth Cymru gyflwyno cwotâu rhywedd statudol**. Gellid dadlau bod cwotâu rhywedd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol oherwydd na fyddai diben deddfwriaeth o'r fath yn gysylltiedig â mater a gedwir yn ôl (cyfle cyfartal) ond yn hytrach â mater datganoledig etholiadau. Hyd yn oed pe byddai'n gysylltiedig â mater a gedwir yn ôl, gellid dadlau y byddai deddfwriaeth o'r fath yn rhan o eithriad i'r mater a gedwir yn ôl. (Gweler paragraffau 110-112 yr adroddiad i weld sylwadau'r Pwyllgor Diben Arbennig).

3. Herio'r myth: gwrthwynebiadau cyffredin i gwotâu

"Dylai pobl gael eu hethol ar sail teilyngdod yn unig"

Mae menywod a grwpiau eraill heb gynrychiolaeth ddigonol yn wynebu llawer o rwystrau cymdeithasol, diwylliannol ac economaidd. Nid yw'r grwpiau hynny sy'n draddodiadol yn dominyddu gwleidyddiaeth, megis dynion dosbarth canol gwyn, yn profi'r rhwystrau hyn i'r un graddau. Mae ymchwil ar Dŷ'r Cyffredin y DU yn awgrymu bod menywod sy'n cael eu hethol trwy Restrau Byr i Fenywod (AWS – math o gwota gwirfoddol mewn plaid a ddefnyddir ym Mhlaid Lafur y DU) fel arfer yn fwy profiadol na'u cydweithwyr gwrywaidd. Dylid ystyried cwotâu yn ddull o chwalu rhai o'r rhwystrau sy'n atal menywod, pobl anabl, pobl dduon, Asiaidd a lleiafrifoedd ethnig, a phobl o'r gymuned LGBTQ+ rhag dod yn wleidyddion. Gall cwotâu ein helpu i symud ymlaen tuag at wir deilyngdod, yn hytrach na bod yn rhwystr iddo.

"Mae cwotâu yn nawddoglyd"

Mae rhai pobl yn credu bod defnyddio cwotâu ar gyfer rhai grwpiau yn awgrymu bod yr ymgeiswyr hyn yn llai galluog a bod angen 'help ychwanegol' arnynt i fynd i swydd wleidyddol. Ond mae'r gwrthwyneb yn wir. Mae cwotâu'n cael eu defnyddio oherwydd ein bod yn cydnabod y gallai fod yn fwy anodd i'r ymgeiswyr hyn ennill swydd wleidyddol, heb fod unrhyw fai arnynt hwy eu hunain ond oherwydd anghydraddoldebau a rhwystrau cymdeithasol. Mae cwotâu yn ffordd o gydnabod yr anfantais annheg y mae'r ymgeiswyr hyn yn ei hwynebu ac o fynd i'r afael â hwy.

"Mae cwotâu yn gwahaniaethu yn erbyn grwpiau sy'n dominyddu – e.e. mae cwotâu rhywedd yn gwahaniaethu yn erbyn dynion"

Mae'r sefyllfa bresennol yn gwahaniaethu yn erbyn menywod a grwpiau eraill a dangynrychiolir – mewn modd llawer mwy pellgyrhaeddol nag y byddai cwotâu yn gwahaniaethu yn erbyn y grwpiau hynny sydd fel rheol â mantais. Nid yw cwotâu yn troi'r fantol ond maent yn gam effeithiol tuag at sicrhau tegwch.

[2] Brennan, M. and Buckley, F. 'The Irish legislative gender quota: the first election', Administration, vol 65(2), Mai 2017

“Nid yw cwotâu yn ddemocrataidd – yr etholwyr a ddylai benderfynu”

Mae democratiaeth yn ymwneud â chynrychioli lleisiau pawb, ond nid yw lleisiau pobl yn cael eu cynrychioli’n gyfartal yn ein system bresennol. Mae cwotâu yn arwain at ethol arweinwyr gwleidyddol sy’n adlewyrchu’r cymunedau amrywiol y maent yn eu gwasanaethu yn well, a gallant sicrhau bod safbwyntiau a phrofiadau’r unigolion hynny yn sail i benderfyniadau a wneir. Nid yw cwotâu yn annemocrataidd, yn hytrach gallant ein helpu i atgyfnerthu ein democratiaeth yng Nghymru a chreu lle i’r rhai nad ydynt yn cael eu cynrychioli ar hyn o bryd mewn gwleidyddiaeth.

Mae poblogrwydd cwotâu yn gwrthbrofi’r syniad nad ydynt yn ddemocrataidd. Mae cwotâu rhywedd bellach yn cael eu defnyddio mewn dros 100 o wledydd ledled y byd, ac mae nifer cynyddol o wledydd bellach yn eu defnyddio ar gyfer grwpiau eraill heb gynrychiolaeth, megis lleiafrifoedd ethnig, pobl ifanc neu bobl anabl. Yn 2021 bu i Gynulliad Dinasyddion yn Iwerddon bleidleisio 80% o blaid cwotâu. Mae polau piniwn diweddar yn y *Western Mail* yn dangos cryn gefnogaeth ymysg y cyhoedd ar gyfer diwygio etholiadol er mwyn sicrhau cydraddoldeb rhwng y rhywiau yn y Senedd. Mae hyn yn arbennig o wir ymhlith pobl ifanc yng Nghymru, gan fod 58% o’r rhai rhwng 16 a 34 oed o blaid o gymharu â 46% o’r rhai rhwng 35 a 54 oed.

Gwybodaeth bellach

- Briff ar gwotâu amrywiaeth (RhCM Cymru)
- Cwotâu: Y myth a’r realiti (RhCM Cymru)
- Y datganiad safbwynt ar y cyd gan Brif Weinidog Cymru ac arweinydd Plaid Cymru

RhCM Cymru

Gweledigaeth RhCM yw Cymru sy'n rhydd o wahaniaethu rhwng y rhywiau. Ymunwch â ni i’n helpu i gyflawni’r weledigaeth hon.

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch â Rheolwr Ymgyrch RhCM Cymru: 5050Amrywiol Evelyn James, evelyn@wenwales.org.uk

www.wenwales.org.uk / @wenwales