



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Comisiynau a'u rôl ym maes polisi cyhoeddus

Adroddiad

Dr Craig Johnson

Mehefin 2018

Ein Cenhadaeth

Sefydlwyd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ym mis Hydref 2017. Ei chenhadaeth yw gwella'r broses o lunio polisiau a gwasanaethau cyhoeddus drwy helpu gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i gyrchu tystiolaeth annibynnol gadarn ynghylch yr hyn sy'n gweithio.

Mae'r Ganolfan yn cydweithio ag ymchwilwyr blaenllaw ac arbenigwyr polisi eraill er mwyn syntheseiddio a chrynhai tystiolaeth sy'n bodoli eisoes a nodi bylchau lle mae angen cynhyrchu gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol ar y llywodraeth ond mae'n gweithio'n agos gyda llunwyr polisi ac ymarferwyr i ddatblygu syniadaeth o'r newydd ynghlŷn â sut i fynd i'r afael â heriau strategol ym meysydd iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, tai, yr economi a chyfrifoldebau datganoledig eraill. Mae'n gwneud y canlynol:

- Helpu Gweinidogion Llywodraeth Cymru i nodi tystiolaeth awdurdodol ac arbenigedd annibynnol a all helpu i lywio a gwella polisi, yn ogystal â chael gafael ar dystiolaeth ac arbenigedd o'r fath a'u defnyddio;
- Gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus i gael gafael ar dystiolaeth o'r hyn sy'n gweithio wrth fynd i'r afael â heriau economaidd a chymdeithasol allweddol, yn ogystal â chynhyrchu, gwerthuso a defnyddio tystiolaeth o'r fath;
- Defnyddio'i gwaith gyda Gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i wella dealltwriaeth o'r ffordd y gall tystiolaeth lywio a gwella'r broses o lunio polisiau a gwasanaethau cyhoeddus a chyfrannu at ddamcaniaethau llunio a gweithredu polisi.

Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaeth Ymchwil, mae'r Ganolfan hefyd yn helpu i wella gallu ymchwilwyr i wneud gwaith ymchwil effeithiol sy'n berthnasol i bolisi.

Am ragor o wybodaeth ewch i'n gwefan yn www.wcppp.org.uk

Arianwyr Craidd



Sefydlwyd **Prifysgol Caerdydd** ym 1883. Wedi'i lleoli mewn prifddinas ffyniannus, mae'r Brifysgol yn sefydliad uchelgeisiol ac arloesol sy'n awyddus i feithrin cydberthnasau rhyngwladol cryf a dangos ei hymrwymiad i Gymru.



Mae'r **Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol (ESRC)** yn rhan o UK Research and Innovation, sefydliad newydd sy'n dwyn ynghyd saith cyngor ymchwil y DU, Innovate UK a Research England i sicrhau bod pob cyngor yn cyfrannu cymaint â phosibl ac i greu'r amgylchedd gorau ar gyfer datblygu ymchwil ac arloesedd.



Llywodraeth Cymru yw llywodraeth ddatganoledig Cymru sy'n gyfrifol am feysydd allweddol o fywyd cyhoeddus, gan gynnwys iechyd, addysg, llywodraeth leol a'r amgylchedd.

Cynnwys

Crynodeb	4
Cyflwyniad	5
Nodweddion allweddol 'comisiwn'	5
Pam bod comisiynau yn cael eu ffurfio	6
Ymchwil academaidd ar effaith comisiynau	8
Dealltwriaeth arbenigwyr o drafodaethau'r panel	10
Gosod y sylfeini cywir	10
Casglu tystiolaeth	15
Rheoli'r wleidyddiaeth	17
Casgliadau	22
Cyfeiriadau	24

Crynodeb

- Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi cael y dasg o ystyried sut y gellid sefydlu system gyfiawnder wahanol yng Nghymru, a nodi opsiynau sy'n 'ei gwneud yn haws i bobl gael mynediad at gyfiawnder, yn ogystal â gostwng nifer y troseddau a hybu'r broses adsefydlu'.
- Mae'r adroddiad hwn yn dwyn ynghyd dystiolaeth a barn arbenigwyr am y ffactorau sy'n gwneud comisiynau polisi yn llwyddiannus, gyda'r nod o lywio gwaith y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru a phob comisiwn polisi yng Nghymru yn y dyfodol. Mae'n dadansoddi sut y gellir gwneud yn siŵr bod gan gomisiwn sylfeini cadarn, y gwahanol ffyrdd o gasglu dystiolaeth, a'r broses o reoli'r wleidyddiaeth er mwyn sicrhau ei fod yn cael yr effaith orau bosibl ar bolisi cyhoeddus.
- Fel arfer, mae comisiynau polisi yn gyrrff sy'n gyfyngedig o ran amser ac yn israddol i lywodraeth. Maent yn cynnig argymhellion nad ydynt yn gyfrwymol y gall llywodraeth naill ai eu derbyn, eu newid neu eu gwrthod. Cânt eu ffurfio am sawl rheswm, gan gynnwys y canlynol: ystyried syniadau ar gyfer newid; rhoi cyngor arbenigol i'r llywodraeth; a hwyluso cyfaddawd.
- Mae pennu amcanion clir a realistig, sicrhau cydbwysedd rhwng ehangder a dyfnder y gwaith a gweithio fel tîm o fewn y comisiwn yn ffactorau pwysig yn ystod y camau cynnar.
- Gellir dehongli 'tystiolaeth' mewn sawl ffordd wahanol. Bydd galwadau agored a wneir i'r cyhoedd yn cynhyrchu dystiolaeth wahanol iawn i alwadau a wneir i feysydd arbenigol.
- Mae angen i gomisiynau ystyried y ffordd y maent yn mynd ati i lunio eu hargymhellion yn ofalus er mwyn sicrhau na chânt eu rhannu a'u dehongli'n anghywir.
- Mae comisiynau polisi yng Nghymru yn gweithredu mewn cyd-destun gwleidyddol heriol sy'n rhychwantu Caerdydd a San Steffan, a rhaid iddynt fynd i'r afael â phryderon gwleidyddol a pholisi sy'n berthnasol i Gymru a'r DU, yn ogystal â'r cydberthnasau sy'n datblygu rhwng yr haenau o lywodraeth.
- Mae rhai ffactorau sydd y tu hwnt i reolaeth comisiwn, ond mae ganddynt reolaeth dros ffactorau eraill. Dylai eu hargymhellion fod yn ddichonadwy a dylent fynd ati i ymgysylltu â llywodraeth drwy gydol y broses a sicrhau bod trefniadau dilynol ar waith i annog y broses o'u rhoi ar waith.

Cyflwyniad

Yn 2017, cyhoeddodd y Prif Weinidog ei fod yn sefydlu Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, dan gadeiryddiaeth yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd. Cafodd y Comisiwn y dasg o ystyried sut y gellid sefydlu system gyfiawnder wahanol yng Nghymru, a nodi opsiynau sy'n 'ei gwneud yn haws i bobl gael mynediad at gyfiawnder, yn ogystal â gostwng nifer y troseddau a hybu'r broses adsefydlu'. Mae'r Comisiwn yn disgwyl adrodd yn ôl yn 2019.

Gofynnwyd i Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru gynorthwyo'r Comisiwn ac, ym mis Ionawr 2018, cynhaliwyd digwyddiad panel yn cynnwys aelodau o'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru ac arbenigwyr o gomisiynau blaenorol ar faterion yn ymwneud â pholisi cyhoeddus yng Nghymru. Aeth y digwyddiad ati i ystyried sut y gellir sicrhau bod gan gomisiwn sylfeini cadarn, sut i gasglu tystiolaeth ddefnyddiol a sut i effeithio ar y broses polisi.

Mae'r adroddiad hwn yn dwyn ynghyd dystiolaeth ar nodweddion allweddol comisiwn, pam eu bod yn ddefnyddiol a chyfraniadau gwerthfawr arbenigwyr ar brosesau a systemau allweddol. Bydd unrhyw gyfeiriad at arbenigwyr yn ddiennw ac yn adlewyrchu natur agored y drafodaeth a gafwyd yn ystod y digwyddiad.

Nodweddion allweddol 'comisiwn'

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, yng Nghymru a thu hwnt, mae llywodraethau wedi creu grwpiau gwahanol o dan benawdau eang 'comisiynau' (megis Comisiwn Richard), 'adolygiadau' (megis Adolygiad Beecham) ac 'ymchwiliadau' (megis Ymchwiliad Bichard). Mae grwpiau o'r fath wedi mynd i'r afael ag ystod eang o gwestiynau polisi, dros gyfnodau gwahanol, gyda chylchoedd gwaith a ddiffinnir yn fanwl ac yn eang, ac ystyrir eu bod wedi cael graddau amrywiol o lwyddiant.

Felly, mae comisiynau sy'n ymdrin â materion polisi cyhoeddus yn anodd eu diffinio, gan fod eu ffurfiau yn amrywio yn dibynnu ar eu cyd-destun a'u diben. Fodd bynnag, maent yn dueddol o rannu rhai nodweddion allweddol, gan gynnwys y canlynol:

- maent yn gweithredu y tu hwnt i'r llywodraeth a thu hwnt i sefydliadau gweinyddu cyhoeddus 'arferol';

- maent yn sefydliadau cynghorol sy'n gwneud argymhellion ond nid ydynt yn pennu polisiâu yn uniongyrchol;
- maent yn darparu fforwm sefydliadol i gyfuno cyngor arbenigol a mewnbwn y cyhoedd;
- ac, yn gyffredinol, bydd cangen weithredol o'r llywodraeth yn rhoi mandad iddynt (Inwood a Johns 2014; Marier 2009).

Felly, gellir ystyried bod comisiynau fel arfer yn grwpiau sy'n gyfyngedig o ran amser, yn israddol i lywodraeth ac yn darparu cyngor nad yw'n gyfrwymol y mae gan y llywodraeth yr awdurdod i'w dderbyn, ei newid neu ei wrthod. Gall y graddau y mae comisiynau yn 'annibynnol' neu'n 'arbenigol' - neu'r graddau yr ystyrir eu bod yn 'annibynnol' neu'n 'arbenigol' - ddibynnu ar y ffordd y cânt eu sefydlu, y cylch gorchwyl a negodir a'u haelodaeth. Dadleua Herbert (1961) fod comisiynau yn ddefnyddiol wrth ymdrin â phynciau technegol manwl, materion gwleidyddol sensitif a datblygiadau newydd sy'n effeithio ar bob rhan o gymdeithas a'i sefydliadau. Gall penderfyniad i greu comisiwn anfon neges gref ynghylch anfonlonrwydd llywodraeth â'r sefyllfa bresennol a'i hawydd i ddysgu mwy am fater er mwyn sicrhau newid (Marier, 2009).

Pam bod comisiynau yn cael eu ffurfio

Awgrymir bod sawl rheswm dros sefydlu comisiwn (Clokier a Robinson 1937, Herbert 1961, McAllister 2005, Marier 2009, Stirbu a McAllister 2011). Mae rhai yn fwy clodwiw nag eraill, gan gynnwys:

- Dangos anfonlonrwydd y llywodraeth â'r sefyllfa bresennol, a'i pharodrwydd i ystyried syniadau radical ar gyfer newid;
- Ystyried polisi deddfwriaethol;
- Rhoi cyngor arbenigol pan nad oes gan lywodraeth bolisi;
- Addysgu'r boblogaeth;
- Cynyddu cyfranogiad y cyhoedd yn y broses o ystyried polisiâu;
- Hwyluso cyfaddawd gwleidyddol, yn enwedig ynghylch materion dadleuol;

Fodd bynnag, ymhlith y rhesymau eraill a nodwyd mae awydd i wneud y canlynol:

- Trosglwyddo'r cyfrifoldeb dros ddatrys problem;
- Paratoi'r ffordd ar gyfer polisi a bennwyd eisoes gan y llywodraeth;
- Ffrwyno trafodaeth;
- Rhoi mater o'r neilltu a/neu osgoi gweithredu.

Nododd Rowe a McAllister (2006: 105) gymhellion sinigaidd iawn dros ffurfio comisiwn:

There is certainly evidence to support... more cynical understandings of the roles of commission. The... Lyons review of local government finance conveniently spanned [an]... election campaign and allowed ministers to promise to return to the subject once the report was received. Similarly, the Sutherland Royal Commission (1999) was a Labour Party manifesto commitment in 1997... The Wakeham Royal Commission (2000) and the Jenkins Commission (1998) were also concerned with manifesto commitments to constitutional reform in especially difficult areas. Yet, in each case, there was not even consensus within the Cabinet as to the course to take. As such, the commissions represent an effort to find some agreement by 'passing the buck' and forestalling internal dispute in the short term while appearing not to delay action.

Ochr yn ochr â chymhellion llywodraethau, gallai cymhellion aelodau comisiynau fod yn berthnasol hefyd. Yn ôl rhai astudiaethau, mae ymdeimlad o ddyletswydd gyhoeddus yn gymhelliad pwysig (e.e. Stirbu a McAllister 2011); awgryma eraill y gall comisiynau fod yn ffordd i unigolion blaenllaw adael etifeddiaeth broffesiynol (Wallis et al. 2017). Mae comisiynau hefyd yn rhoi cyfle i'w haelodau fynegi barn bersonol fanwl.

Ni waeth beth fo'r cymysgedd o gymhellion, mae creu comisiwn yn rhoi cyfle i gasglu gwybodaeth fanwl am fater cymhleth ac, wrth wneud hynny, gynyddu'r pwysau ar lywodraeth i weithredu; hyd yn oed lle y gall bwriadau fod yn bleidiol neu lle y caiff comisiwn ei sefydlu er mwyn atal unrhyw gynnydd ar fater penodol, mae'r broses o sefydlu comisiwn yn golygu bod modd rhoi cyngor annibynnol i lywodraeth a all fod yn ddigroeso neu'n heriol (Bulmer, 1983, Rowe a McAllister, 2006).

Ymchwil academaidd ar effaith comisiynau

Yn anochel, caiff llwyddiannau neu fethiannau comisiwn eu hasesu mewn ffordd oddrychol. Mae canfyddiadau ynghylch a yw unigolion neu sefydliadau yn y parth cyhoeddus wedi llwyddo yn ddarostyngedig i lawer o feini prawf croes, amwys a newidiol a ddatblygir gan unigolion sy'n llunio eu barn ar sail eu dewisiadau presennol ac yn wyneb gwybodaeth wrthwynebol, ddadleuol a rhannol anghyflawn (gweler Moore 1995, 't Hart 2011). Er hynny, gellir dod i gasgliad ynghylch rhai dadansoddiadau ac awgrymiadau cyffredinol o'r llenyddiaeth academaidd.

Mae'r ffordd y caiff adroddiad ei dderbyn yn bwysig, nid dim ond yr hyn y mae'n ei ddweud (McAllister 2005); mae hyn yn golygu bod angen talu sylw i fuddiannau rhanddeiliaid ym mhob awdurdodaeth berthnasol, ac ar draws pob parti hefyd pan argymhellir newid deddfwriaethol neu gyfansoddiadol. Er mwyn derbyn cymorth cyffredinol o'r fath, mae'n rhaid i adroddiad y comisiwn gael ei ystyried yn rhesymol ac yn ddichonadwy.

Yn yr un modd, noda Inwood a Johns (2016) fod arweinyddiaeth gref a chydberthnasau cadarnhaol â phob grŵp rhanddeiliaid yn allweddol er mwyn i gomisiynau sicrhau newid mewn polisiau. Mae hyn yn helpu i egluro pam mai dim ond rhai ohonynt sy'n llwyddo i wneud hynny. Aeth Stutz (2008) ati i ddadansoddi 11 o gomisiynau (yng Nghanaada) ac mae'n cynnig y synthesis gorau efallai o'r ffactorau a all effeithio ar y broses o roi argymhellion comisiwn ar waith:

- **Gwneud argymhellion sy'n ddichonadwy.** Gallai hyn gynnwys gwneud argymhellion sydd â chefnogaeth drawsbleidiol a/neu sy'n rhad neu'n gymharol hawdd eu rhoi ar waith.
- **Cynllunio ar gyfer rhoi argymhellion ar waith.** Gall comisiwn gychwyn deialog â llywodraeth a phartïon eraill (pleidiau gwleidyddol neu bartïon eraill) i drafod pa argymhellion y gellid eu rhoi ar waith, a helpu i gynllunio'r broses honno.
- **Faint o amser y mae'r comisiwn yn ei gymryd i gyflwyno adroddiad ar ei gasgliadau.** Gall ymchwiliadau hwy arwain at newid hefyd, ond mae oedi yn dueddol o olygu bod llai o sylw yn cael ei roi i'r mater dan sylw.

Efallai y bydd ffactorau eraill sydd y tu hwnt i reolaeth comisiwn, megis:

- **Trefniadau dilynol.** Mae'n bwysig bod llywodraeth yn sicrhau bod trefniadau ar waith i roi argymhellion y comisiwn ar waith.
- **Budd proffesiynol.** Gall parodrwydd sefydliadau proffesiynol allweddol i weithredu ar y pwnc chwarae rhan bwysig wrth sbarduno newid pan gaiff adroddiad comisiwn wedi'i gyflwyno.
- **Amgylchedd gwleidyddol.** Mae'r graddau y mae'r hinsawdd gwleidyddol yn cefnogi'r argymhellion yn bwysig.
- **Hyrwyddwr gwleidyddol.** Gall cefnogaeth arweinwyr gwleidyddol allweddol gynyddu'r siawns y caiff yr argymhellion eu rhoi ar waith.
- **Buddiannau yr effeithir arnynt.** Mae graddau'r gwrthwynebiad gan grwpiau pwerus yn ffactor.
- **Awdurdodaeth sy'n gorgyffwrdd.** Mae pwy sy'n gallu penderfynu ar y modd yr ymatebir i argymhellion yn bwysig hefyd:
- **Datblygiadau cyfochrog cefnogol.** Gall comisiwn a sefydlir ar yr un pryd â datganiadau polisi mawr eraill ei chael hi'n anodd denu cefnogaeth.
- **Newid llywodraeth.** Gall comisiwn fethu â chael effaith os bydd y weinyddiaeth a'i sefydlodd yn cael ei disodli cyn bod yr argymhellion yn cael eu rhoi ar waith.

Mae hyn yn awgrymu bod angen i gomisiynau allu sicrhau cydbwysedd rhwng ymchwiliad annibynnol a thrylwyr ar y naill law, ac ymwybyddiaeth o'r cyd-destun gwleidyddol y mae'n gweithredu ynddo ar y llaw arall.

Mae rhai ysgolheigion wedi dechrau dogfennu a dadansoddi ffenomen arbennig comisiynau ar gyfer gweinyddiaethau datganoledig y DU (gweler er enghraifft Kenealy a Parry, 2017, a McAllister, 2005). Er nad ydynt wedi dod i gasgliadau cyffredinol ynghylch llwyddiant neu natur unigryw comisiynau'r DU, mae'r ysgolheigion hyn yn nodi bod angen sicrhau cydbwysedd rhwng buddiannau cystadleuol posibl llywodraethau gwahanol. Fel y mae'r negodiadau cyfredol ynghylch trefniadau llywodraethu ôl-Brexit yn ei ddatgelu, mae'n rhaid ystyried dominyddiaeth barhaus Whitehall o ran cydberthnasau rhyng-lywodraethol pan fydd materion polisi yn croesi awdurdodaethau. Fel y mae Kenealy a Parry yn ei nodi o ran comisiynau datganoli cyfansoddiadol, mae Whitehall wedi gallu arfer dylanwad sylweddol yn flaenorol:

Devolution commissions... operate in the shadow of established intergovernmental relationships. Recommendations reached by such commissions need to be approved by two governments—the UK government and the relevant devolved government—and intergovernmental working is often required following commissions to implement the agreed policy. Of interest are not only the dynamics between governments, but also the dynamics within the UK government. Revising the devolution settlement often involves the interaction of numerous Whitehall departments (Kenealy a Parry, 2017: 2).

Wrth gwrs, efallai bod ffyrdd eraill o sicrhau llwyddiant, a ffactorau eraill sy'n allweddol i sicrhau llwyddiant yng nghyd-destun Cymru, ond mae'r llenyddiaeth hon yn sail ar gyfer ystyried sut mae comisiynau polisi yn gweithredu yng Nghymru.

Dealltwriaeth arbenigwyr o drafodaethau'r panel

Cafodd y panel arbenigol a drefnwyd gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru drafodaeth gyffredinol a dynnodd sylw at sawl ffactor a allai gynyddu'r siawns bod comisiwn yn cael effaith ystyrlon ar bolisi cyhoeddus. Nodir y rhain o dan dri phrif bennawd: gosod y sylfeini cywir; casglu tystiolaeth; a rheoli'r wleidyddiaeth.

Gosod y sylfeini cywir

Gall yr hyn sy'n digwydd yn ystod camau cynnar comisiwn gael dylanwad mawr ar yr effaith a gaiff ar bolisi cyhoeddus yn y pen draw. Nodir pedwar sylfaen ymarferol allweddol: cylch gorchwyl comisiwn, ei adnoddau, ei aelodaeth a'i arweinyddiaeth, a'i dîm cymorth.

Un o'r pethau cyntaf sy'n diffinio comisiwn yw ei gylch gorchwyl. Mae gan y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru (Llywodraeth Cymru, 2018) gylch gorchwyl eang, sy'n cynnwys y canlynol:

- Hyrwyddo gwell canlyniadau o ran mynediad at gyfiawnder, gostwng nifer yr achosion o droseddu a hybu'r broses adsefydlu;

- Sicrhau bod y trefniadau awdurdodaethol ac addysg gyfreithiol yn adlewyrchu ac yn rhoi sylw i rôl cyfiawnder yn llywodraethiant a ffyniant Cymru, yn ogystal â materion penodol sy'n codi yng Nghymru;
- Hyrwyddo cadernid a chynaliadwyedd sector gwasanaethau cyfreithiol Cymru a sicrhau'r cyfraniad mwyaf posibl i ffyniant Cymru.

Gall y cylch gorchwyl eang hwn fod o fudd i gomisiwn drwy roi mwy o ryddid i'w aelodau ei ddehongli i gydweddu â'u hamcanion. Os gall comisiwn fynd ati'n ddiymdroi i ddiffinio'r materion y mae ei aelodau'n teimlo y gall gael y llwyddiant mwyaf mewn perthynas â hwy, gall cylch gorchwyl eang fod yn ddefnyddiol. Fodd bynnag, mae perygl hefyd y gallai cylch gorchwyl eang beri i gomisiwn fod yn rhy uchelgeisiol, neu arwain at amwysedd a dryswch. Mae i hyn oblygiadau sylweddol. Efallai y bydd angen i gomisiwn dreulio mwy o amser yn cyfarfod â rhanddeiliaid neu'n casglu tystiolaeth ar ystod eang o bynciau cyn iddo deimlo ei fod yn barod i fynd i'r afael â'r materion dan sylw. Nododd un arbenigwr y canlynol ynghylch ei brofiad:

[Gyda'n comisiwn ni] gan fod y cylch gorchwyl mor eang, a'n bod ni'n teimlo bod angen i ni weld llawer o bobl ym mhob maes, fe gymerodd hi gryn amser i ni fwrw ati dwi'n meddwl gan ein bod yn gweld yr holl chwaraewyr allweddol fwy neu lai yn ystod y chwe mis cyntaf. Dwi'n credu iddo gymryd o leiaf wyth mis i ni lunio unrhyw fath o drefniant ffurfiol ar gyfer ystyried a diystyru pethau (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Er mwyn goresgyn hyn, mae'n bwysig bod aelodau comisiwn yn ymwybodol o'r peryglon posibl. Dylai aelodau gydnabod na allant fynd ati i ateb pob cwestiwn sy'n berthnasol mewn rhyw ffordd i'r ymchwiliad. Bydd angen iddynt gyfyngu'r cwmpas er mwyn sicrhau, pan gaiff eu hadroddiad ei gyflwyno, y bydd eu hargymhellion yn seiliedig ar ddadansoddiad cadarn a/neu waith ymgysylltu ystyrion â rhanddeiliaid, ac yr ystyrir eu bod yn seiliedig ar y pethau hynny. Fel y nododd un arbenigwr yn ystod y sesiwn panel:

Mae'n hanfodol bod eich amcanion yn glir...Mae angen bod yn realistig hefyd ynghylch eich amserlenni...[gyda'n comisiwn ni roedd angen i ni] fod yn realistig ynghylch yr hyn y gallem ei wneud...Mae gennych fwy o amser [na ni] ond cylch gwaith mawr iawn, felly fydd hi ddim yn teimlo fel pe bai gennych fwy o amser fwy na thebyg (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Ail fater y mae angen i aelodau comisiynau fynd i'r afael ag ef yn ystod y camau cynnar yw'r adnoddau sydd ar gael, a sut y caiff adnoddau eu dyrannu yn unol â'u blaenoriaethau. Bydd

graddau'r adnoddau yn penderfynu sawl cyfarfod y gall comisiwn ei gael gyda rhanddeiliaid allanol, y gwaith ymgysylltu y gallant ei wneud â'r cyhoedd ledled y wlad, yr arbenigwyr y gallant alw arnynt, a'r ymchwil y gallant ei hariannu. Mae angen i lawer o gomisiynau ddefnyddio ymchwil sy'n bodoli eisoes, yn ogystal â gweithio gyda'r gymuned ymchwil academiaidd i ddarparu adolygiadau cyflym a sesiynau tystiolaeth pan fo angen. Gall cyfyngiadau o ran adnoddau sbarduno ffyrdd creadigol o weithio. Aeth comisiwn un arbenigwr ati i ddefnyddio ei rwydwaith eu hunain er mwyn sicrhau capasiti ychwanegol:

Ni allem fynd ati i gomisiynu llawer o waith ymchwil newydd. Roedd yn rhaid i ni ddefnyddio rhywfaint o ymchwil a oedd yn bodoli eisoes. Rydych yn lwcus os ydych yn academydd oherwydd, yn amlwg, mae gennyhych gysylltiadau academiaidd y gallwch eu defnyddio, yn anffurfiol...Gallwch fwy neu lai gomisiynu trafodaethau anffurfiol mewn maes ymchwil penodol iawn, yn hytrach na gorfod gwneud hynny'n ffurfiol (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Trydydd mater sylfaenol y dylai comisiwn ei ystyried yw ei aelodaeth a'i arweinyddiaeth. Bydd ffactorau allanol yn chwarae rhan enfawr yn llwyddiant unrhyw gomisiwn. Fodd bynnag, mae arbenigedd unigol aelodau a'r ffordd y maent yn rhyngweithio yn allweddol hefyd. Gall aelodau comisiwn gael eu dewis oherwydd eu harbenigedd mewn maes perthnasol, neu am fod ganddynt farn benodol ar gwestiwn, a cheir cyfaddawdu rhyngddynt (Bulmer, 1983). Mae arbenigwyr yn darparu gwybodaeth a dealltwriaeth unigryw, a gallant helpu comisiwn i arbed costau ar ymchwil allanol drwy ddarparu eu dadansoddiadau eu hunain; fodd bynnag, gall y cyhoedd ystyried eu bod ar eu hôl hi (yn enwedig os oes ganddynt gydberthynas agos â'r llywodraeth neu blaid wleidyddol) neu os oes ganddynt farn sy'n dangos tuedd neu farn eisoes cyn i'r comisiwn ddechrau ar ei waith. Gellir ymdrin â phob un o'r nodweddion hyn, ond mae'n werth eu hystyried yn ystod y camau cynnar.

Mae'r ffordd y mae aelodau comisiwn yn rhyngweithio yn bwysig iawn hefyd. Gallant gael eu penodi mewn sawl ffordd, gallant ddod o ddsbarthiadau cymdeithasol gwahanol, gall fod ganddynt bersonoliaethau gwahanol, a gall fod ganddynt arbenigedd neu farn wahanol ar y pwnc. Gall grwpiau a charfanau gwahanol ddatblygu hefyd wrth i'r comisiwn fwrw ati â'i waith. Gall pob un ohonynt gael effaith andwyol ar y ffordd y mae aelodau yn cyflawni eu gwaith i'r comisiwn. Yn y sesiwn panel, mynegodd dau arbenigwr farn ar waith tîm:

Mae gwaith tîm...[yn] hollbwysig...Does dim lle i hunanfaldher mewn comisiwn da neu banel arbenigol. Bydd gan bawb eu buddiannau eu hunain a'u cefndir eu hunain, dyna natur grŵp fel hwn, ond mae'n bwysig iawn bod pawb yn gweithredu mewn ffordd golegol ac yn gweithio fel aelod o grŵp, ac nad yw pobl yn gwyro oddi ar y targed ac yn mynd ar drywydd agendâu a allai, o bosibl, danseilio'r gwaith rydych chi'n ei wneud (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Ar un adeg roedd yn rhaid i mi fynd a dod rhwng dwy ystafell lle roedd dau grŵp gwahanol o bobl a chyflwyno cyfaddawd un grŵp i'r grŵp arall, nes i ni ddod i gasgliad, yn y pen draw, yr oedd pob un ohonom yn fodlon ag ef (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Yn fyr, croesewir dulliau gweithredu a barn unigol, ond mae'n rhaid gweithio tuag at gyflawni nod cyfunol. Gall maint comisiwn fod yn ffactor pwysig, gyda chomisiynau llai o faint yn fwy tebygol o fod yn gydlynus o bosibl, ond yn meddu ar lai o amrywiaeth ac adnoddau (McAllister, 2005).

Mae'n rhaid i gomisiwn gael ei arwain yn dda hefyd. Mae'n rhaid i'r cadeirydd ennyn a chadw ymddiriedaeth ei gydweithwyr yn y comisiwn, a gweithio gydag unigolion allanol allweddol i geisio rhoi argymhellion y comisiwn ar waith. Dadleuodd un arbenigwr fod arweinyddiaeth o'r fath yn allweddol:

Wrth gwrs, mae arweinyddiaeth dda yn bwysig iawn...fel arall, gall achosi problemau...Doedd comisiwn 2012, ar y Ddeddf Hawliau Dynol, ddim yn cyd-weld a doedd ganddo ddim arweinyddiaeth dda iawn, a dyna'r rheswm, neu ran o'r rheswm, am fethiant y comisiwn hwnnw yn fy marn i (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Mae'n rhaid i gadeirydd comisiwn sicrhau cydbwysedd rhwng nifer o fuddiannau croes. Bydd pwysigrwydd gwneud hynny yn amrywio yn ôl sensitifrwydd gwleidyddol cylch gwaith comisiwn. Fodd bynnag, mae'n rhaid i gadeirydd comisiwn ddangos ei fod wedi'i ddatgysylltu, o leiaf rywfaint, oddi wrth wleidyddiaeth plaid a'r llywodraeth, ac ennyn parch y sawl sy'n cymryd rhan yn y broses wleidyddol. Mae angen iddo hefyd ddangos nifer o'r rhinweddau a gysylltir ag arweinwyr diwygio mewn cyd-destunau eraill; mae'n rhaid iddo allu cyfleu'r broblem mewn ffordd argyhoeddiadol, cynnig cyfres o argymhellion cyflawnadwy, dylanwadu ar y broses wleidyddol er mwyn sicrhau bod yr argymhellion yn cael eu rhoi ar waith, a monitro'r broses honno (Goldfinch a 't Hart, 2003).

Y mater olaf y mae angen i gomisiwn ei ystyried yn ystod ei gamau cynnar yw ei dîm cymorth, sy'n cynnwys swyddogion y llywodraeth yn bennaf ond unigolion a grwpiau eraill

hefyd. Fel arfer, bydd ysgrifenyddiaeth comisiwn yn cynnwys gweision sifil o'r llywodraeth a sefydlodd y comisiwn. Byddant yn darparu cymorth gweinyddol, gan gynnwys trefnu digwyddiadau, cyllidebu a helpu'r comisiwn i gasglu tystiolaeth ac ysgrifennu ei adroddiad (McAllister, 2005). O ystyried eu harbenigedd a'r amser sydd ei angen, gall comisiynau fod yn ddrud, a gall y costau yr eir iddynt fod yn destun craffu cyhoeddus. Felly, efallai y bydd yn rhaid i gomisiynau wneud y tro â thîm cymorth llai o faint, a all ddylanwadu ar gyflymder ac ansawdd rhywfaint o'r gwaith. Bydd y gwaith a wneir gan ysgrifenyddiaeth yn dibynnu hefyd ar aelodaeth comisiwn. Er enghraifft, os yw aelodaeth wedi'i seilio'n fwy ar arbenigedd na chynrychiolaeth, efallai y bydd gan yr ysgrifenyddiaeth lai o ran i'w chwarae mewn gwaith ymchwil.

Gall ysgrifenyddiaeth wneud cyfraniad sylweddol at lwyddiant comisiwn. Nododd un arbenigwr pa mor ddefnyddiol y bu'r ysgrifenyddiaeth iddynt hwy:

Cawson ni ysgrifenyddiaeth arbennig..gyda'r ymennydd gorau yn y gwasanaeth sifil yng Nghymru...roedd hyn yn wych oherwydd roedd gen i gymorth da iawn, iawn a oedd yn eithaf pwysig i gomisiwn eithaf technegol. Alla' i ddim pwysleisio digon; ceisiwch sicrhau bod pobl dda yn gweithio i chi - mae wir yn gwneud gwahaniaeth (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Er bod disgwyl i ysgrifenyddiaeth fod yn ddiuedd, gall ei chyfranogiad cyson yn y gwaith a wna'r comisiwn o ran casglu tystiolaeth ac ysgrifennu adroddiadau olygu ei bod yn cael dylanwad anfwriadol dros ei gyfeiriad, fel y nododd arbenigwr arall:

Mae'r adroddiad yn cael ei ysgrifennu wrth i chi fwrw ati, ac mae'r ysgrifenyddiaeth yn chwarae rhan allweddol, ond mae rhai eiliadau hollbwysig...lle roeddwn i'n teimlo ein bod ni'n gwyro rhywfaint o ran ein cyfeiriad...[dyna pryd] mae'n rhaid i'r cadeirydd gamu i mewn gyda'r gwaith o ddrafftio'r adroddiad. Roedd yna berygl, ar un adeg, fod yr ysgrifenyddiaeth yn camddehongli rhywfaint o'r gwaith a oedd yn cael ei wneud ar hynny, ac felly roedd hi'n bwysig ein bod yn ei angori unwaith eto yn yr hyn roeddem yn ei wneud (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Gall stiwardiaeth dda o'r adroddiad gan aelodau a chadeirydd y comisiwn sicrhau nad yw'r gwaith o ddrafftio'r adroddiad yn mynd yn broblem ddifrifol. Mae'n werth nodi'r cymorth arall y gall aelodau comisiwn ddibynnu arno hefyd. Er enghraifft, mae'n bosibl y gallant ddefnyddio ymchwil gan gydweithwyr academiaidd, asiantaethau ymchwil neu unigolion sydd â diddordeb yn y pwnc dan sylw (McAllister, 2005).

Casglu tystiolaeth

Unwaith y mae'r sylfeini yn eu lle, un o'r tasgau allweddol yw mynd ati i ymchwilio i'r cwestiynau dan sylw drwy gasglu tystiolaeth a chynnal a/neu gomisiynu gwaith ymchwil. Mae'r adran hon yn mynd i'r afael â dau fater allweddol: ymgynghori â'r cyhoedd; a defnyddio ymchwil sy'n bodoli eisoes.

Mater allweddol i aelodau comisiwn yn ystod y camau cynnar yw ystyried graddau'r gwaith ymgysylltu y bwriedir ei wneud â'r cyhoedd. Bydd rhai comisiynau yn canolbwyntio ar bynciau y gellir cynnal ymgynghoriad cyhoeddus eang arnynt. Er enghraifft, sefydlwyd Comisiwn Richard er mwyn ystyried pwerau a threfniadau'r Cynulliad Cenedlaethol, gan ganolbwyntio ar gwestiynau a phenderfyniadau a oedd yn allweddol i'r ffordd y byddai Cymru yn cael ei llywodraethu yn y dyfodol. Fel y cyfryw, roedd hi'n gwneud synnwyr ymgynghori â chynifer o grwpiau ac unigolion â phosibl. Yn wir, o fewn y Comisiwn hwnnw, 'it was agreed that the barometer of success for the process side of our work lay in the measure of public engagement and participation' (McAllister, 2005: 44). Ar y llaw arall, sefydlwyd Ymchwiliad Bichard er mwyn ystyried mesurau amddiffyn plant a'r broses o rannu gwybodaeth o fewn cwnstabiliaeth yr heddlu; er i aelodau dderbyn tystiolaeth gan y cyhoedd, canolbwyntiwyd llawer mwy ar sefydliadau a grwpiau a oedd yn uniongyrchol berthnasol i gwmpas y comisiwn ac a oedd yn meddu ar wybodaeth awdurdodol o'r cwmpas hwnnw (Bichard, 2004: 165).

Bydd cylch gorchwyl comisiwn a'i gyfeiriad cynnar yn chwarae rhan wrth bennu'r dystiolaeth a dderbynnir ganddo. Gall comisiwn wahodd y cyhoedd i gyflwyno sylwadau ac mae datblygiadau technolegol yn golygu bod y broses hon yn llawer haws erbyn hyn. Gellir sefydlu gwefan sy'n nodi cais y comisiwn am dystiolaeth, gyda'r cais hwnnw'n cael ei rannu'n eang wedyn ar y cyfryngau cymdeithasol ac ar lwyfannau cyfryngau mwy traddodiadol. Dylai aelodau benderfynu hefyd a fydd y broses o gasglu tystiolaeth yn cael ei chyfyngu i Gymru, neu a oes diddordeb mewn safbwyntiau y tu allan i Gymru hefyd. Yn ogystal â derbyn cyflwyniadau ysgrifenedig gan y cyhoedd, gall aelodau comisiwn drefnu neu fynychu cyfarfodydd cyhoeddus yng Nghymru hefyd. Mantais hyn yw bod modd casglu llawer iawn o dystiolaeth drwy gyfrwng nifer fach o gyfarfodydd. Ym mhob un o'r prosesau hyn, bydd angen i gomisiynau sy'n gweithredu yng Nghymru nodi a oes angen iddynt weithredu'n ddwyieithog.

Fodd bynnag, y consensws cyffredinol gan yr arbenigwyr o amgylch y bwrdd oedd y dylai comisiynau wneud penderfyniad doeth ynghylch pwy y byddant yn ei weld. Fel y soniodd un arbenigwr wrth y Comisiwn:

Y gwaith o gasglu tystiolaeth yw'r rhan hawdd yn fy marn i...yr her fwyaf yw sicrhau bod gennych y capasiti a'r gallu i'w hystyried a'i dadansoddi'n gywir. Pa feini prawf y dylid eu defnyddio i sicrhau bod y dystiolaeth yn gwneud synnwyr? Os yw 80% o bobl yn dweud yr un peth, a ydym yn mynd i'w credu nhw? Does gen i ddim atebion hawdd ond dwi'n credu, ar y cam cynnar hwn, [ei bod hi'n werth] meddwl am brosesu a safonau (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Yn ei hanfod, mae'n ddewis rhwng arbenigedd technocratig ac ymgysylltu â'r cyhoedd. Er bod y drafodaeth gyhoeddus wedi'i hanelu'n aml tuag at ymgynghoriad agored, bydd llawer o'r dystiolaeth y dibynnir arni yn cael ei rhoi gan arbenigwyr ac yn deillio o ymchwil a gomisiynwyd (McAllister, 2005). Yn y sesiwn panel, nododd un arbenigwr ei fod yn amau defnyddioldeb ymgynghoriadau cyhoeddus, hyd yn oed wrth bennu dilysrwydd yr ymchwiliad:

Roedd gennym nifer fawr o gyfarfodydd o amgylch Cymru ac roedd hynny, dwi ddim yn credu fy mod i'n gorddweud, yn wastraff amser, yn wastraff llwyr o ran amser ac adnoddau (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Efallai bod defnyddio arbenigwyr mewn meysydd penodol yn fwy defnyddiol a buddiol na chynnal dadleuon mewn neuaddau tref ledled Cymru. Efallai y gall comisiwn ddefnyddio tystiolaeth ryngwladol hefyd, a thystiolaeth gan brifysgolion:

Byddem yn dibynnu'n bur drwm ar brofiad rhyngwladol...Mae llawer o wledydd wedi gwneud [yr hyn y gwnaethon ni edrych arno] ac mae pob un ohonyn nhw wedi gwneud hynny mewn ffyrdd gwahanol ac felly, ar gyfer unrhyw gynnig roedd, nid prawf yn union, ond rhywfaint o gadarnhad neu fel arall o'r hyn a oedd wedi digwydd rhywle yn y byd. Gydag ysgrifenyddiaeth dda a chomisiynydd â thipyn o brofiad rhyngwladol, roeddem yn gallu gwneud y math hwnnw o beth (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Dwi'n credu ei bod hi'n bwysig defnyddio'r hyn sydd ar gael eisoes, heb sôn am waith comisiynu oherwydd...mae gwaith yno'n barod. Mae cyfleoedd hefyd, dwi'n gwybod eich bod yn ffurfio partneriaethau â sefydliadau academaidd sy'n archwilio'r meysydd hyn eisoes, i roi'r hwb sydd ei angen i wneud pethau ar fyrder. Mae gan y broses o gomisiynu gwaith gan eraill y fantais hefyd eich bod yn gallu datgysylltu rhywfaint ohono hefyd ar eiliadau tyngedfennol (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Nododd arbenigwyr hefyd y bydd angen i aelodau comisiynau benderfynu faint o dystiolaeth anffurfiol y byddant yn ei defnyddio. Mae rhai comisiynau blaenorol yng Nghymru wedi

cynnal trafodaethau preifat ag unigolion a sefydliadau er mwyn casglu eu barn ar faterion allweddol. Mae eraill wedi osgoi'r cyfarfodydd hynny er mwyn sicrhau eu bod yn parhau i weithredu mewn ffordd agored a chywir. Bydd angen i aelodau comisiynau benderfynu pa gamau i'w cymryd yn gynnar yn y broses.

Rheoli'r wleidyddiaeth

Dim ond os yw'r cyd-destun gwleidyddol y mae comisiwn yn gweithredu oddi mewn iddo yn abl ac yn barod i roi ei argymhellion ar waith y gall fod yn effeithiol. O safbwynt aelodau comisiynau, byddai'n ddelfrydol pe bai'r system wleidyddol yn derbyn eu hargymhellion sy'n seiliedig ar dystiolaeth o'i gwirfodd. Fodd bynnag, mae'r broses o lunio polisiâu yn digwydd mewn amgylchedd gwleidyddol anniben ac anrhagweladwy lle mae tuedd i ddigwyddiadau a sylw newid ar fyr rybudd (Cairney, 2016). Mae'r adran hon yn mynd i'r afael â phedair agwedd ar y broses o reoli'r wleidyddiaeth er mwyn galluogi comisiwn i gael effaith ar bolisi: nawdd gwleidyddol; cynnig argymhellion dichonadwy sy'n addas ar gyfer cynulleidfaoedd gwahanol; sut a phryd i gyhoeddi; a hyrwyddo argymhellion ar ôl i adroddiad gael ei gyhoeddi.

Y mater allweddol cyntaf yw sicrhau nawdd a chymorth gwleidyddol. Yn gyffredinol, mae arbenigwyr yn cytuno bod sicrhau cymorth ym mhob rhan o'r sbectrwm gwleidyddol a chyfreithiol yn allweddol.

Dwi'n credu ei bod hi'n bwysig sicrhau cymorth cryf a nawdd, dwi'n golygu nawdd gwleidyddol yma: pwy sy'n eich cefnogi, yn y bôn (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Os oes gan gomisiwn gefnogwyr yn y manau iawn, caiff ei glywed. Os nad oes ganddo nawdd a chefnogwyr, bydd yn ei chael hi'n anodd sicrhau bod unrhyw argymhellion yn cael eu rhoi ar waith. Bydd y noddwyr priodol yn dibynnu ar y cyd-destun: Ysgrifennydd Cabinet Llywodraeth Cymru ar gyfer rhai comisiynau yng Nghymru, a/neu bwyllgorau allweddol y Cynulliad Cenedlaethol. Yn gyffredinol, gall melinau trafod a chymdeithasau proffesiynol fod yn bwysig hefyd fel llwybrau anuniongyrchol i ddylanwadu ar syniadaeth ym maes polisi. Mewn llawer o achosion, gall nawdd gan Lywodraeth y DU fod yn bwysig hefyd. O ystyried y cyd-destun gwleidyddol y mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru yn gweithredu oddi mewn iddo, aeth un arbenigwr ati i grynhoi anhawster sicrhau cydbwysedd rhwng y buddiannau lluosog hyn:

Cawsoch eich penodi gan Lywodraeth Cymru, ond Llywodraeth y DU sydd angen ei darbwyllo...A hynny yng nghyd-destun y ffaith nad yw Llundain yn rhoi fawr ddim ystyriaeth i Gaerdydd...yn sicr, llais gwan sydd gan Swyddfa Cymru o fewn llywodraeth ganolog...Dwi'n credu y gall Caerdydd fod yn eithaf blin gyda llywodraeth San Steffan, ac mae Llundain yn sylwi ar hynny hefyd. Ar ben hynny, gall gwleidyddion o'r Plaid Lafur a'r Plaid Geidwadol yn Llundain a Chaerdydd ymddwyn yn ddirmygus tuag at ei gilydd. Mae Plaid Cymru a'r Democratiaid Rhyddfrydol yn wahanol. Mae hynny, dwi'n credu, yn rhywbeth y bydd angen i chi fynd i'r afael ag ef (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Fodd bynnag, nid yw comisiynau yn gwbl ddi-rym yn y broses hon, a gall llunio casgliadau ac argymhellion yn ofalus fod yn bwysig wrth gyflawni'r effaith a ddymunir. Er enghraifft, mae perygl y gall adroddiad comisiwn gael ei rannu'n ddarnau gwahanol, gyda rhai elfennau'n cael eu rhoi ar waith tra bod eraill yn cael eu hanwybyddu. Pan fo argymhellion yn gyd-ddibynnol, mae risg y llunnir polisi gwael neu y caiff rhai o'r materion pwysicaf eu hanwybyddu. O gofio hyn, efallai y bydd angen i aelodau ac ysgrifenyddiaethau comisiynau ystyried bwndelu a blaenoriaethu argymhellion cysylltiedig. At hynny, dylent ystyried a oes modd rhoi eu hargymhellion ar waith. Wrth gyfeirio at gomisiynau blaenorol fel Comisiwn Beecham, dadleuodd un arbenigwr mai un peth yw llunio naratifau comisiwn yn effeithiol ond, cyn bwysiced â hynny, mae gwneud argymhellion y gellir eu gweithredu. Mae gwneud argymhellion cyflawnadwy yn bwysig i noddwyr gwleidyddol hefyd: ni fydd pobl yn y llywodraeth na'r wrthblaid yn awyddus i fuddsoddi cyfalaf gwleidyddol mewn argymhellion nad ydynt yn ymateb yn ddigonol i natur gymhleth y cyd-destun gwleidyddol y maent yn gweithredu oddi mewn iddo.

Gallai comisiwn ddefnyddio'i amser yn dda drwy fynd ati i gynllunio sut y bydd adroddiad yn cyrraedd. Gallai ystyried sut y caiff yr adroddiad ei dderbyn gan randdeiliaid allweddol yng Nghymru a San Steffan, yn ogystal â'r cyfryngau. Os oes posibilrwydd y gallai unigolion neu grwpiau penodol ymateb yn negyddol i un argymhelliad pwysig, gall fod ffyrdd o'i gyfleu'n wahanol, neu ei gyflwyno ochr yn ochr ag argymhellion a allai gael eu derbyn mewn ffordd fwy cadarnhaol:

Sut y bydd yn cyrraedd, sut y caiff ei dderbyn a'r gwrthwynebiadau pan fydd pobl yn ei dderbyn er mwyn sicrhau eich bod yn glir ynghylch sut bydd pethau'n mynd, ar gyfer y lansiad yn arbennig. [Mae'n ymwneud â]...dangos bod gan y comisiwn berchenogaeth ohono ac...angen iddo weld golau dydd (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Gall cadeiryddion comisiynau ystyried a yw'n werth chweil cyflwyno dehongliadau gwahanol o'r argymhellion i gynulleidfaoedd gwahanol. Gall fod gan Lywodraeth y DU safbwyntiau

gwahanol i Lywodraeth Cymru, a gall fod gan bob plaid wleidyddol safbwyntiau gwahanol i'w gilydd. Bydd y canfyddiadau yn golygu rhywbeth gwahanol i bob plaid, a gallai comisiwn – ac yn enwedig y cadeirydd, sy'n arwain ymgynghoriadau gwleidyddol fel arfer – ddewis cyflwyno naratifau priodol ar gyfer pob un. Mae rhai comisiynau blaenorol wedi gwneud hyn:

Yn amlwg, yn ein hachos ni, cafodd yr hyn a ddywedwyd wrth y Ceidwadwyr Cymreig ei gyflwyno mewn ffordd wahanol iawn i'r hyn a ddywedwyd wrth y Blaid Lafur yng Nghymru a Phlaid Cymru. Wrth hynny dwi'n golygu'r geiriau a ddefnyddiwyd a'r rhannau o'r esboniad a roddais cyn eraill (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Gallai teilwra argymhellion gynyddu'r siawns y cânt eu gweithredu. Gallai comisiwn hefyd gyflwyno astudiaethau achos o'r ffordd y bydd ei argymhellion yn newid bywydau pobl yng Nghymru. Gallai hyn gyfleu casgliadau'r comisiwn i rai cynulleidfaoedd yn well nag adroddiadau academaidd neu dablau data.

Trydydd mater y dylai aelodau comisiynau ei ystyried yw sut a phryd i gyhoeddi eu canfyddiadau. Un opsiwn yw cyhoeddi un adroddiad ar ddiwedd yr ymchwiliad. Opsiwn arall yw cyhoeddi adroddiad interim rywbryd yn ystod yr ymchwiliad, a chyhoeddi adroddiad llawn ar y diwedd. Gall cyhoeddi adroddiad interim roi syniad i gynulleidfaoedd bwriadedig o'r argymhellion sydd ar ddod, a rhoi cyfle i fesur yr ymatebion i rai o'r cynigion mwy dadleuol cyn i'r adroddiad terfynol gael ei gyhoeddi:

Dwi'n credu y gallai fod yn ddefnyddiol oherwydd, yn yr adroddiad interim, gallwch fynd i'r afael ag unrhyw ddryswch, gallwch wneud gwaith clirio cysyniadol o ran yr egwyddorion rydych wedi sôn amdanynt a'u nodi. Yna, gallwch gyflwyno, o bosibl, fel yr oeddem yn lwcus i allu gwneud, y casgliadau hynny sy'n debygol o gael eu derbyn yn eithaf da yn gyffredinol. Os yw hynny'n adeiladu momentwm, yna mae'n gwneud bywyd yn haws ar gyfer yr adroddiad terfynol (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Fodd bynnag, gall adroddiad interim arwain o bosibl at gymhlethdodau maes o law. Mae'n bosibl na fydd comisiwn yn teimlo'n gwbl hyderus ynghylch ei argymhellion tan y camau olaf. Drwy gyhoeddi un adroddiad terfynol, caiff comisiwn amser i gasglu tystiolaeth a chynnal unrhyw drafodaethau allan o sylw'r cyhoedd:

Mae risgiau ynghlwm wrth adroddiad interim, yn fy marn i...Os ydych yn ymwneud â'r peth hyd y diwedd, bydd cydlynid deallusol a natur gyfannol eich argymhellion yn eithaf pwysig...Os ydych wedi'u rannu eisoes...ar gyfer adroddiad interim a bod y rhannau anodd i ddod, beth fydd gyda chi yn y pen draw? Wel, symudiad araf iawn ar yr argymhellion y mae pobl yn fwy bodlon â hwy a dim byd ar y rhai sy'n dilyn. Dwi'n credu bod angen meddwl am y risgiau sydd ynghlwm wrth gyflwyno adroddiad interim hefyd. (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Nid dau ddewis yn unig sydd gan aelodau comisiynau o reidrwydd. Gallent gyflwyno nodyn briffio sy'n nodi rhai egwyddorion arweiniol nad ydynt yn gynigion nac yn argymhellion cadarn. Gallai gwneud hynny rhoi syniad i'r llywodraeth a rhanddeiliaid eraill o'r hyn a gaiff ei gynnwys yn yr adroddiad terfynol, heb rannu argymhellion na glastwreiddio effaith yr adroddiad hwnnw.

Y mater olaf y dylai comisiwn ei ystyried wrth reoli'r wleidyddiaeth yw'r gwaith o hyrwyddo ei argymhellion. Cafwyd consensws cryf ymhlith yr arbenigwyr bod angen i gomisiynau fynd ati'n barhaus i gyfarfod â llywodraeth ac arweinwyr gwleidyddol er mwyn hyrwyddo eu hargymhellion:

Mae'n bwysig sicrhau bod arweinwyr gwleidyddol yn cael y wybodaeth ddiweddaraf, ymateb iddynt a'u seboni, yn fy marn i...Hefyd, gweithio gyda melinau trafod y tu allan i Gymru yn ogystal â rhai o Gymru, [er enghraifft] yr Institute for Government yn ogystal â'r Sefydliad Materion Cymreig. Ceisio ymgysylltu â Phwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi, nid dim ond pwyllgorau Cynulliad Cenedlaethol Cymru a'r Pwyllgor Materion Cymreig (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Dwi wedi eistedd i lawr ac wedi cynnal sesiynau galw heibio i ACau...[ac wedi cyfarfod â] phob un o grwpiau'r pleidiau i ateb eu cwestiynau am yr adroddiad. [Mae'n] broses barhaus mewn gwirionedd, ac mae rheswm dros hynny, oherwydd os yw'r argymhellion yn mynd i weld golau dydd, mae yna dorbynt i bob diben...dwi'n teimlo perchenogaeth o'r adroddiad...felly dwi'n parhau i weithio gyda'r comisiwn...tan hynny (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Fe es i i weld pob gwleidydd yng Nghymru a allai fod â diddordeb posibl yn hyn. Fe wnes i eu sicrhau y byddent yn cael fy sylw llawn pe baent am ddod i siarad â mi unrhyw bryd. Dyma'r peth cyntaf. Fel y dywedodd Disraeli, os ydych chi'n delio â gwleidyddion, mae'n rhaid i chi fynd ati i'w seboni. Mae elfen bersonol gref i hyn ac mae'n rhaid i chi sicrhau eich bod yn cadw mewn cysylltiad â nhw yn rheolaidd (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Mae'r rhan fwyaf o'r gwaith hyrwyddo yn debygol o gael ei wneud gan gadeirydd comisiwn, gan mai ef yw'r arweinydd. Fodd bynnag, os yw aelodau comisiwn yn unedig ac wedi'u harwain yn dda, yna dylent fod yn gallu siarad ag un llais. Efallai y bydd adegau hefyd pan fydd gan aelod penodol gysylltiadau o fewn y system wleidyddol a allai gael eu defnyddio'n fwy effeithiol na phe bai'r Cadeirydd yn ymgymryd â'r gwaith ar ei ben ei hun.

Yn ogystal â chyfathrebu'n breifat â rhanddeiliaid allweddol, gall proffil cyhoeddus ar gyfer argymhellion comisiwn fod yn allweddol, a bydd y cyfryngau yn chwarae rhan bwysig yn hyn o beth. Dylid rhoi ystyriaeth benodol i'r ffordd y bydd unigolion a sefydliadau allweddol yn y cyfryngau yng Nghymru ac yn y DU yn cyflwyno adroddiadau ar yr argymhellion:

Dylid gwneud ymdrech i swyno'r cyfryngau er mwyn eu cadw ar eich ochr chi... ac nid dim ond golygydd gwleidyddol BBC Cymru... Nid nhw yn unig, er i mi eistedd i lawr a siarad â nhw, a phobl fel Martin Shipton, er mwyn sicrhau eu bod yn gwybod i ble roedden ni'n mynd gyda'n hargymhellion. Pobl eraill sy'n gallu ffurfio barn (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Nid yw'n glir a fyddai gan gyfryngau'r DU ddiddordeb mewn Comisiwn ar faterion polisi yng Nghymru, ond efallai y byddai diddordeb gan rai rhannau. Er mwyn profi unrhyw lwyddiant, bydd angen mynd ati i nodi ffigurau yn y cyfryngau a'u cadw ar eich ochr chi yn ystod yr ymchwiliad. Wedyn, pan ddaw'r amser i gyflwyno'r adroddiad, efallai y gallant helpu i lunio'r naratif.

Dylai strategaeth gyfathrebu ehangach ar gyfer unrhyw gomisiwn ystyried y cyfryngau cymdeithasol hefyd. Mae'r cyfryngau cymdeithasol yn cynnig mwy o ryddid i gyfathrebu â phobl yn uniongyrchol, ac ymateb yn gyflym i unrhyw adroddiadau negyddol neu heriol. Fodd bynnag, oni bai bod comisiwn yn mynd ati i gymedroli trafodaethau ar-lein, mae perygl y bydd negeseuon yn cynnig sylwadau na chânt eu rhannu gan aelodau eraill, neu sy'n arwain, drwy amryfusedd, at sylw gwael yn y cyfryngau. Aeth y panel arbenigol ati i grynhoi rhai problemau posibl, a sut y gellid mynd i'r afael â hwy:

Erbyn hyn, mae'r storm bob amser yn dechrau [ar] y cyfryngau cymdeithasol. Bydd gan y Western Mail ei bennawd a chaiff ei ddarllen gan bobl a fyddai'n cytuno â chi ar y rhan fwyaf o bethau, ond mae'n gynulleidfa fach. Daw'r gwrthwynebiad o'r cyfryngau cymdeithasol...gallwch gael eich bwrw oddi ar y cledrau gan fob ar y cyfryngau cymdeithasol os nad ydych chi'n ofalus...Mae angen i chi ystyried sut y byddech chi'n delio â hynny, p'un a ydych chi'n mynd i gymryd y llwybr hwnnw neu ganiatáu i'ch ysgrifenyddiaeth wneud hynny, neu ei anwybyddu. Un rhybudd, mae anwybyddu pobl ar y cyfryngau cymdeithasol yn rysáit ar gyfer cychwyn rhywbeth arall yn rhywle arall oherwydd rydych chi'n ffrwyno'r mater ac yn ei wthio i gyfeiriad arall (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Mae'n rhaid i chi fod yn gyfathrebwyr deheuig a modern yn ystod proses y comisiwn neu'r panel yn ogystal ag ar y diwedd, oherwydd, yn syml, dyna'r hyn a ddisgwylir gennych ac os na fyddwch yn gwneud hynny, caiff y gwagle ei lenwi gan eraill na fydd yn gwneud y gwaith cystal. Felly, roeddwn i'n glir iawn ynghylch ein strategaeth gyfathrebu – roeddwn am iddi fod yn fodern ac yn seiliedig ar y cyfryngau cymdeithasol. Roeddwn am gael y rhyddid i frifio pobl, yn anffurfiol, pan fyddem yn agosáu at gyflwyno ein hargymhellion (Dealltwriaeth arbenigwr, sesiwn panel).

Fel y mae'r sylwadau uchod yn awgrymu, nid oes strategaeth gywir o reidrwydd o ran y cyfryngau cymdeithasol ond, yn y gymdeithas sydd ohoni, nid yw comisiynau yn debygol o allu eu hosgoi yn gyfan gwbl. Y mater pwysicaf i'w ystyried yw bod y gwaith o ymgysylltu â'r cyfryngau cymdeithasol yn cyflawni diben y comisiwn, drwy gyfleu a hyrwyddo ei argymhellion i gynulleidfaoedd perthnasol a bod yn fodd i wrando ar y rhai sy'n ymgysylltu â chi, tra'n cynnal uniondeb a safonau.

Casgliadau

Mae'r dystiolaeth a'r sylwadau gan arbenigwyr yn yr adroddiad byr hwn yn cynnig adolygiad cyflym o'r dystiolaeth sy'n bodoli eisoes ar gomisiynau a'u potensial i effeithio ar bolisi cyhoeddus. Prin iawn yw'r llenyddiaeth academaidd sydd ar gael ar y pwnc hwn o hyd. Er bod ysgolheigion wedi dod i gasgliadau cynnar defnyddiol, mae eu dadansoddiadau yn haeddu myfyrdod critigol parhaus.

Rhoddodd y sesiwn a drefnwyd gan y Ganolfan i arbenigwyr lawer o wybodaeth ychwanegol i'w dadansoddi. Datgelodd y sylwadau agored a roddwyd gan arbenigwyr fod nifer o faglau y gall comisiynau syrthio iddynt, fel aelodaeth ddatgymalog, arweinyddiaeth wael, lwc wael,

amseru gwael, argymhellion na ellir eu gweithredu a chynllunio gwael, a'r gobaith yw y bydd comisiynau'r dyfodol yn gallu myfyrio ar y rhain a'u hosgoi. Gall fod yn anodd osgoi rhai ohonynt. Mae comisiynau polisi yng Nghymru yn gweithredu mewn cyd-destun gwleidyddol heriol sy'n rhychwantu Caerdydd a San Steffan, a rhaid iddynt fynd i'r afael â phryderon gwleidyddol a pholisi sy'n berthnasol i Gymru a'r DU, yn ogystal â'r cydberthnasau sy'n datblygu rhwng yr haenau o lywodraeth. Gall digwyddiadau ehangach olygu y gall comisiynau gael eu chwythu oddi ar y trywydd iawn.

Er hynny, mae llawer o bethau y gall aelodau comisiynau eu gwneud i liniaru risgiau o'r fath, gweithredu'n effeithiol, casglu tystiolaeth ddefnyddiol, a chyflwyno adroddiadau ar argymhellion cyflawnadwy a allai wella polisi a chanlyniadau yng Nghymru. Mae eglurder yn caniatáu i gomisiwn gyflawni ei amcanion. Mae gwaith tîm da yn sicrhau bod pawb yn fodlon ar yr argymhellion terfynol. Drwy ryngweithio'n barhaus â rhanddeiliaid allweddol yn y broses wleidyddol a chyfreithiol, gall comisiwn brofi hyfywedd a phoblogrwydd ei argymhellion – a sicrhau bod ganddo'r wybodaeth wleidyddol ddiweddaraf. Drwy fynd ati i ryngweithio gyda'r rheini mewn rhannau perthnasol o'r cyfryngau, gall comisiynau ddylanwadu'n well ar y naratifau cyhoeddus pwysicaf; a phenderfynu ar strategaeth cyfryngau cymdeithasol a fydd yn ddefnyddiol yn ystod y cam adrodd ac ar ôl hynny.

Cyfeiriadau

Bichard, M. (2004). **Ymchwiliad Bichard**. Cyrchwyd o:
<http://dera.ioe.ac.uk/6394/1/report.pdf>

Bulmer, M. (1983). **An Anglo-American comparison: does social science contribute effectively to the work of governmental commissions?** *American Behavioral Scientist* 26(5): 643-668.

Bulmer, M. (1983). **Royal Commissions and Departmental Commissions of Inquiry: the lessons of experience**. Sefydliad Brenhinol Gweinyddiaeth Gyhoeddus.

Cairney, P. (2016). **The politics of evidence-based policymaking**. Llundain: Palgrave Macmillan.

Clokier, H. a Robinson, J. (1937). **Royal Commissions of Inquiry: the significance of investigations in British politics**. Stanford: Gwasg Prifysgol Stanford.

Goldfinch, S. a 't Hart, P. (2003). **Leadership and institutional reform: engineering macroeconomic policy change in Australia**. *Governance* 16(2): 235-270.

Herbert, A. (1961). **Anything but action? A study of the uses and abuses of committees of inquiry**, yn Harris, R. (gol.), *Radical Reaction: essays in competition and effluence*. Llundain: Hutchinson.

Inwood, G. J. a Johns, C. M. (2014). **Commissions of inquiry and policy change**. Toronto: Gwasg Prifysgol Toronto.

Kenealy, D. a Parry, R. (2017). **Devolution Commissions in the shadow of Whitehall: the Smith Commission and the creation of a 'Powerhouse Parliament'**. *British Politics*. doi: 10.1057/s41293-017-0063-7.

Llywodraeth Cymru (2018). **Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru**. Cyrchwyd o:
https://beta.llyw.cymru/comisiwn-ar-gyfiawnder-yng-nghymru-cais-am-dystiolaeth?_ga=2.22742781.758318029.1529441175-966340592.1497287358.

McAllister, L. (2005). **The Value of Independent Commissions: An Insider's Perspective on the Richard Commission**. *Parliamentary Affairs*, 58(1), 38-52.

McAllister, L. a Stirbu, D. (2008). **Influence, impact and legacy – assessing the Richard Commission's contribution to Wales's evolving constitution**. *Representation* 44(3): 209-224.

Marier, P. (2009). **The power of institutionalized learning: The uses and practices of commissions to generate policy change.** *Journal of European Public Policy* 16(8): 1204–1223.

Moore, M. H. (1995). **Creating public value: Strategic management in government.** Gwasg Prifysgol Harvard.

Rowe, M. a McAllister, L. (2006). **The roles of commissions of inquiry in the policy process.** *Public Policy and Administration*, 21(4): 99–115.

Stirbu, D., a McAllister, L. (2011). **An Exercise in Democratic Deliberation: The All Wales Convention's Contribution to Constitutional Change.** *Contemporary Wales*, 24(1), 64-85.

Stutz, J. R. (2008). **What gets done and why: implementing the recommendations of public inquiries.** *Canadian Public Administration* 51(3): 501-521.

't Hart, P. (2011). **Evaluating public leadership: Towards an assessment framework.** *Public Money & Management*, 31(5), 323-330.

Wallis, J., Brodtkorb, T., a Dollery, B. (2017). **Advancing commission scholarship by inferring leadership legacy motivations from commission reports: The case of Sir Michael Lyons.** *Public Policy and Administration*, 0952076717699261.

Manylion yr Awdur

Mae **Dr Craig Johnson** yn Gydymaith Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Craig Johnson neu Megan Mathias

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OGL Trwyddedwyd yr adroddiad hwn o dan delerau Trwydded Agored y Llywodraeth