Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru
Ionawr 2023

Beth sy'n cyfrif fel tystiolaeth ar gyfer polisi?

Trosolwg

Yn ystod pandemig Covid-19, daeth yn gyffredin i beidio â defnyddio'r ymadrodd 'dilyn y wyddoniaeth'. Ond **gall yr hyn a olygir gan dystiolaeth amrywio yn ôl pwy sy'n gofyn, y cyd-destun a ffactorau eraill**. Gwnaethom gynnal gwaith ymchwil i ddadansoddi canfyddiadau gweithredwyr polisïau Cymru tuag at dystiolaeth. Mae'r canfyddiadau hyn yn bwysig oherwydd byddant yn effeithio ar y rheswm y mae gwahanol weithredwyr polisïau yn defnyddio tystiolaeth neu beidio ac, yn y pen draw, ar sut y caiff polisi ei lunio.

I wneud y gwaith ymchwil hwn, gwnaethom ddefnyddio methodoleg Q – sef dull cymysg a ddatblygwyd i astudio agweddau a chanfyddiadau unigolion. Ystyr hyn yw bod cyfranogwyr yn graddio set o ddatganiadau ar beth yw tystiolaeth a'i rôl wrth lunio polisïau. Casglwyd y datganiadau hyn o'r llenyddiaeth bresennol, papurau newydd a chyfweliadau arbenigol. Wrth gyfarfod yn rhithwir (oherwydd pandemig Covid-19), gofynnwyd i bob cyfranogwr raddio'r datganiadau mewn siâp pyramid cytuno-i-anghytuno (+4 i -4); cymryd ffotograff o'r datganiadau terfynol wedi'u trefnu; a chwblhau holiadur byr am eu barn ar dystiolaeth.

Cynhaliwyd cyfweliadau â 34 o gyfranogwyr o bob rhan o gymuned bolisi Cymru, o **Weinidogion i weision sifil, staff y Senedd, yn ogystal â sefydliadau cymdeithas sifil ac academyddion**, i drafod eu canfyddiadau o dystiolaeth ar gyfer polisi.

Canfyddiadau allweddol

Mae ein canlyniadau'n datgelu pedwar proffil o ganfyddiadau ac agweddau tuag at dystiolaeth wrth lunio polisïau yng Nghymru: Delfrydwyr Llunio Polisi ar Sail Tystiolaeth (EBPM), Gwleidyddol, Pragmatyddion, a Chynhwysol.

Delfrydwyr EBPM	**Datganiadau allweddol y cytunwyd â nhw:** • Rhaid i'r dystiolaeth fod yn drylwyr, yn glir ac wedi'i chyflwyno'n dda (+4) • Mae gan lunwyr polisïau gyfrifoldeb i ddefnyddio tystiolaeth mewn ffordd ddiduedd (+4) **Dyfyniadau allweddol:** • "Fel swyddogion [Llywodraeth Cymru], ein gwaith ni yw dweud y gwir. Rhaid i chi bob amser roi cynrychiolaeth onest o'r ffeithiau." • "Mae hapdreialon rheoledig (RCTs) yn ddefnyddiol ond dydw i ddim yn meddwl mai nhw yw'r safon aur."

Gwleidyddol	**Datganiadau allweddol y cytunwyd â nhw:** • Ystyrir bod rhai mathau o dystiolaeth yn fwy dilys nag eraill (+3) • Mae tystiolaeth yn wleidyddol yn y ffordd y caiff ei mynegi (+2) • Mae'r hyn sy'n cyfrif fel tystiolaeth yn adlewyrchu cysylltiadau pŵer (+2) **Dyfyniad allweddol:** • "Efallai bod y math o dystiolaeth maen nhw [h.y. gwleidyddion] yn ei gwerthfawrogi yn wahanol o blaid i blaid…allwn ni ddim bod yn gwbl ddiduedd."
Pragmatyddion	**Datganiadau allweddol y cytunwyd â nhw:** • Ni ellir mesur yr holl dystiolaeth (+4) • Mae'r hyn sy'n cyfrif fel tystiolaeth yn amrywio rhwng proffesiynau (+4) **Dyfyniad allweddol:** • "Ar ôl bod yn y broses o lunio polisïau a derbyn ffynonellau tystiolaeth amrywiol, dydw i ddim yn meddwl fy mod erioed wedi teimlo y gallaf ddod i gasgliad ar y camau gweithredu yn hawdd o'r dystiolaeth. Mae yna farn bob amser dan sylw."
Cynhwysol	**Datganiadau allweddol y cytunwyd â nhw:** • Tystiolaeth yw unrhyw beth sy'n helpu i dynnu darlun cyfoethog o fater (+4) • Dylid cynhyrchu tystiolaeth yn systematig o ystod eang o astudiaethau (+4) • Mae tystiolaeth yn helpu i ateb cwestiwn polisi (+3) **Dyfyniad allweddol:** • "Bydd unrhyw beth a fydd yn rhoi'r darlun cyfoethog hwnnw i chi o faes polisi yn dystiolaeth ddefnyddiol iawn, ni waeth sut y ceir gafael arni.

Delfrydwyr EBPM

Mae'r ymatebwyr hyn yn credu y dylai tystiolaeth fod yn drwyadl, yn glir, ac wedi'i chyflwyno'n dda (safle +4) a bod gan lunwyr polisïau gyfrifoldeb i ddefnyddio tystiolaeth mewn ffordd ddiduedd (+4). Ar gyfer yr ymatebwyr hyn, gellid cymharu tystiolaeth â gwirionedd a ffeithiau:

> *"Ein gwaith ni yw dweud y gwir fel swyddogion. Rhaid i chi bob amser roi cynrychiolaeth onest o'r ffeithiau."*

Fodd bynnag, nid oedd yr ymatebwyr hyn yn gwbl gaeth i egwyddorion EBPM, er enghraifft, gan ei gwneud yn glir bod RCTs (Hapdreialon Rheoledig) *"yn ddefnyddiol ond dydw i ddim yn meddwl mai nhw yw'r safon aur"*. Amlygodd sylwadau o'r fath sut, **er eu bod yn cefnogi syniadau cyffredinol EBPM, fod angen dehongli hyn ym myd polisi go iawn.** Nid oedd egwyddorion EBPM clasurol, megis tystiolaeth feintiol, fel y math pwysicaf o dystiolaeth (-2), a thystiolaeth o'r hyn y gellir ei gyfrif a'i fesur (-1), wedi'u graddio'n gadarnhaol gan y proffil hwn.

Roedd gan bob cyfranogwr yn y proffil hwn raddau Meistr neu uwch, gyda'r rhan fwyaf ohonynt yn gweithio mewn llywodraeth (lleol neu genedlaethol) neu'r Senedd. Roeddent yn tueddu i fod â chefndir proffesiynol amrywiol, er bod y byd academaidd yn dominyddu.

Gwleidyddol

Mae'r ymatebwyr hyn yn credu bod yr hyn sy'n cyfrif fel tystiolaeth yn cael ei ddylanwadu gan wleidyddiaeth. Roeddent yn cytuno bod 'tystiolaeth yn cael ei herio bob amser' (+2), 'bod tystiolaeth yn wleidyddol yn y ffordd y'i mynegir' (+2), a bod 'tystiolaeth yn adlewyrchu cysylltiadau pŵer' (+2); roedd yr ymatebwyr hyn yn graddio'n uwch nag unrhyw un arall o'r proffiliau. Pwysleisiodd y proffil hwn hefyd yr anawsterau o benderfynu beth sy'n cyfrif fel tystiolaeth, gyda 'swm y dystiolaeth ar bwnc penodol o reidrwydd yn gymhleth' (+3), ac 'nid oes tystiolaeth glir bob amser ynghylch yr hyn sy'n gweithio ar fater penodol' (+4) yn cael eu graddio'n uchel.

Nid oedd yr ymatebwyr gwleidyddol yn gwadu bob agwedd ar EBPM. Er enghraifft, esboniodd un cyfranogwr sut roedd yn cytuno â'r datganiad bod gan lunwyr polisïau gyfrifoldeb i ddefnyddio tystiolaeth mewn ffordd ddiduedd, ond cydnabu eu bod yn gwasanaethu meistri gwleidyddol â rhyw agwedd wleidyddol benodol.

> *"Efallai bod y math o dystiolaeth maen nhw [h.y. gweinidogion] yn ei gwerthfawrogi yn wahanol o blaid i blaid […] Allwn ni ddim bod yn gwbl ddiduedd".*

Roedd y cyfranogwyr a gafodd eu cynnwys yn y proffil hwn wedi'u gwasgaru ar draws sefydliadau, gyda'u lefel addysgol yn amrywio o radd i PhD, a'u cefndir proffesiynol yn cynnwys elusennau, y byd academaidd a pholisi.

Pragmatyddion

Mae'r ymatebwyr hyn yn credu y bydd yr ateb i 'yr hyn sy'n cyfrif fel tystiolaeth' yn amrywio yn ôl y gwahanol ffactorau sy'n gysylltiedig â chyd-destun penodol. Daw hyn i'r amlwg yn y ddau ddatganiad y cytunwyd arnynt fwyaf: 'ni ellir mesur yr holl dystiolaeth' (+4) a 'mae'r hyn sy'n cyfrif fel tystiolaeth yn amrywio rhwng proffesiynau' (+4). Er bod y proffil hwn yn cyfuno agweddau a chanfyddiadau o'r proffiliau EBPM a Gwleidyddol, roedd yn gogwyddo mwy tuag at yr olaf. Er enghraifft, roedd Pragmatyddion yn cytuno'n fwy â datganiadau fel 'tystiolaeth yw'r hyn y mae swyddogion polisi a Gweinidogion yn ei ystyried yn dderbyniol' (0) a 'pwy sy'n penderfynu beth sy'n cyfrif fel tystiolaeth sy'n bwysig' (+3), gan eu gosod yn uwch nag unrhyw un arall o'r proffiliau.

Mae pragmatyddion yn dangos yr anhawster o weithio gyda thystiolaeth, gyda gwerthuso ansawdd y dystiolaeth yn anodd (+3), sut na ellir mesur yr holl dystiolaeth (+4), a sut nad oes tystiolaeth glir bob amser am yr hyn sy'n gweithio ar fater (+2). Mae dyfyniad un Pragmatydd yn crynhoi'r proffil hwn:

> *"Ar ôl bod yn y broses o lunio polisïau a derbyn ffynonellau tystiolaeth amrywiol, dydw i ddim yn meddwl fy mod erioed wedi teimlo y gallaf ddod i gasgliad ar y camau gweithredu yn hawdd o'r dystiolaeth. Mae yna farn bob amser dan sylw."*

Roedd pragmatyddion wedi'u gwasgaru ar draws sefydliadau, gyda gwahanol lefelau o addysg ac amrywiaeth eang o ran cefndiroedd proffesiynol.

Cynhwysol

Mae'r proffil hwn yn cynnwys cyfranogwyr sy'n credu y dylai'r hyn sy'n cyfrif fel tystiolaeth fod mor eang ac agored â phosibl, gyda *'tystiolaeth [yw] unrhyw beth sy'n helpu i dynnu darlun cyfoethog o fater' (+4), 'tystiolaeth yw unrhyw arsylwad sy'n cefnogi cynnig' (+1), a 'thystiolaeth sy'n helpu i ateb*

cwestiwn polisi' (+3) i gyd yn cael eu gosod yn uwch nag mewn unrhyw broffil arall. Mae un ymatebwr yn dangos y safbwynt hwn:

> *"Bûm yn wneuthurwr polisi am ddeugain mlynedd felly mae unrhyw beth a fydd yn rhoi'r darlun cyfoethog hwnnw i chi o faes polisi yn dystiolaeth ddefnyddiol iawn, ni waeth sut y ceir gafael arni."*

Cytunodd yr ymatebwyr Cynhwysol y dylid tynnu tystiolaeth yn systematig o ystod eang o astudiaethau (+4) ac ystyriwyd bod tystiolaeth yn cynnig atebion gwrthrychol i broblemau gwleidyddol (+3), gan fod y ddau ddatganiad yn uchel. Pwysleisiodd y proffil hwn *"yr angen am sbectrwm eang o dystiolaeth, yr angen am wahanol ddulliau i gael darlun llawn."* Roeddent yn anghytuno mai tystiolaeth yw'r hyn y mae swyddogion polisi a Gweinidogion yn ei ystyried yn dderbyniol (-3) – *"Rwy'n cytuno mai dyma sy'n digwydd, ond ni ddylai fod yn wir"* – tystiolaeth sy'n adlewyrchu cysylltiadau pŵer (-2) neu bwy sy'n penderfynu beth sy'n cyfrif fel tystiolaeth bwysig (-2). Ar y cyfan, pwysleisiodd y proffil hwn yr angen i dystiolaeth gynnwys ystod eang o offer, dulliau ac elfennau.

Roedd y rhai a oedd yn uniaethu â'r proffil hwn yn tueddu i weithio i Lywodraeth Cymru, a'r cefndir proffesiynol pennaf oedd polisi.

Cymariaethau ar draws proffiliau

Mae ein hastudiaeth yn dangos sut mae **barn ein hymatebwyr am dystiolaeth yn gyd-destunol, yn gynnil ac yn amrywiol.** Er enghraifft, gan ganolbwyntio ar y datganiadau hynny a oedd wedi'u graddio'n debyg ar draws y pedwar proffil, roedd pob un yn cytuno ei bod yn bwysig esbonio'r hyn a olygwn wrth dystiolaeth (naill ai safle +1 neu +2). Roedd pob proffil yn anghytuno bod yr holl dystiolaeth yn y broses bolisi yn gyfartal (safle -3 ym mhob proffil). Mae'r ffaith bod pawb hefyd yn anghytuno bod 'tystiolaeth yn foethusrwydd y dyddiau hyn' (safle -2 i -4) a 'dim ond blwch sydd angen ei dicio ar gyfer llunwyr polisïau yw tystiolaeth' (safle -1 i -4) hefyd yn awgrymu bod y **rhan fwyaf o'n cyfranogwyr yn gwrthod bod tystiolaeth yn berfformiad neu'n ychwanegiad wrth lunio polisïau yng Nghymru.**

Roedd proffil Delfrydwr EBPM yn cynnwys y nifer fwyaf o gymwysterau gradd uwch. Gallai hyn awgrymu **cydberthynas rhwng hyd yr amser a dreuliwyd mewn hyfforddiant academaidd a chred gryfach mewn syniadau EBPM** (yn yr astudiaeth hon o leiaf). I'r gwrthwyneb, wrth gymharu hyd gwasanaeth ar draws proffiliau, roedd y proffiliau Cynhwysol (15 mlynedd) a'r Pragmatydd (11 mlynedd) yn cynnwys yr amser hiraf a dreuliwyd yn gweithio o gymharu â'r proffiliau Gwleidyddol a Delfrydwr EBPM (8 mlynedd). Gallai hyn awgrymu **po hiraf y mae rhywun yn ei dreulio yn ymdrin â chwestiynau tystiolaeth yn y 'byd go iawn', y mwyaf tueddol fyddwch chi i gael dealltwriaeth amrywiol a chyd-destunol o dystiolaeth.**

Casgliad

Nod ein gwaith ymchwil oedd gwella dealltwriaeth o'r hyn y mae tystiolaeth yn ei olygu i wahanol weithredwyr polisïau yng Nghymru. Gan ddefnyddio methodoleg Q, mae ein hastudiaeth yn darparu ffordd o ymchwilio i sut mae gweithredwyr polisïau yn meddwl am dystiolaeth. Rydym wedi canfod sut **y gellir casglu ymddygiad tebyg tuag at dystiolaeth mewn gwahanol sefydliadau, tra gall safbwyntiau cyferbyniol – e.e. delfrydwyr EBPM yn erbyn Gwleidyddol – gyd-fyw yn yr un sefydliad – e.e. Llywodraeth Cymru**.

Mae'r math Delfrydwr EBPM yn cynnwys y nifer fwyaf o ymatebwyr (12) ond nid yw'n dominyddu, gyda nifer uwch o ymatebwyr (15) yn cael eu dosbarthu ar draws y tri phroffil arall. Mae hyn yn pwysleisio pa mor amrywiol yw agweddau gweithredwyr polisïau tuag at dystiolaeth. Canfuom hefyd fod yr **holl gyfranogwyr yn cytuno bod eu dealltwriaeth o dystiolaeth wedi newid dros amser**.

Beth yw'r gwersi o'r gwaith ymchwil? Ar gyfer sefydliadau sy'n ymwneud â pholisi, mae'n bwysig cydnabod bod **gan wahanol weithredwyr ganfyddiadau gwahanol o dystiolaeth, a gallent ddefnyddio ein canfyddiadau i feddwl sut y gall gwahanol ystyron o dystiolaeth effeithio ar eu gwaith.** I'r rhai sy'n ymwneud â brocera gwybodaeth (fel Canolfannau 'What Works'), mae'n bwysig deall sut mae llunwyr polisïau, pwy y maent yn ceisio dylanwadu arnynt, yn pennu beth sy'n cyfrif fel tystiolaeth. Mae ein canlyniadau'n awgrymu bod y rhan fwyaf o lunwyr polisïau'n gweld tystiolaeth fel un yn unig o nifer o ffactorau sy'n dylanwadu ar y broses o wneud penderfyniadau. Yn olaf, mae angen i ddarparwyr tystiolaeth (fel ymchwilwyr ac academyddion) ddeall a all gweithredwyr polisïau fod yn agored i dystiolaeth a sut, p'un a ydynt yn Ddelfrydwyr EBPM a fydd yn gwrando ar rai mathau o dystiolaeth yn unig, neu'n Bragmatyddion/Cynhwysol, sy'n gweithio mewn cyd-destun ac ar fater y maent yn ei ystyried yn hawdd ei dystiolaethu.

Mae'r astudiaeth hon yn adrodd ar ganfyddiadau'r gymuned bolisi yng Nghymru. Ar hyn o bryd rydym yn cynnal yr astudiaeth hon yn yr Alban ac ar lefel leol yng Nghymru i weld a yw canfyddiadau tuag at dystiolaeth yn amrywio yn ôl cyd-destun.

Rhagor o wybodaeth

Cynhaliwyd yr astudiaeth hon fel rhan o raglen ymchwil Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ar ddefnyddio tystiolaeth a llunio polisïau effeithiol, a ariennir gan Brifysgol Caerdydd, ac mae'n wahanol i waith y Ganolfan ar gyfer Gweinidogion Llywodraeth Cymru a gwasanaethau cyhoeddus.

Ynglŷn â Chanolfan Polisïau Cyhoeddus Cymru

Yma yn y ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi tystiolaeth a chyngor annibynnol o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, a ariennir gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac yn aelod o Rwydwaith 'What Works' y DU.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch ag:

Eleanor MacKillop

eleanor.mackillop@wcpp.org.uk

James Downe

james.downe@wcpp.org.uk

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, Sbarc/Spark, Ffordd Maindy, Caerdydd CF24 4HQ

www.wcpp.org.uk/cy

029 2087 5345

info@wcpp.org.uk

@WCfPP

Cardiff University / Prifysgol Caerdydd
UKRI Economic and Social Research Council
Llywodraeth Cymru / Welsh Government