

The Census (Wales) Regulations 2020

Technical scrutiny

Standing Order 21.2(viii) – that it uses gender specific language

1. Gender- specific nouns

The Regulations are made under section 3 of the Census Act 1920. Section 3 of the Census Act 1920 makes provision for census Regulations to be made for the procedural and practical arrangements needed to conduct a census pursuant to a census order.

The power to make census regulations for Wales was transferred to the National Assembly pursuant to the National Assembly for Wales (Transfer of Functions) (No. 2) Order 2006 (S.I. 2006/3334). These functions are now vested in the Welsh Ministers by virtue of paragraph 30 of Schedule 11 to the Government of Wales Act 2006. The Welsh Ministers' functions extend to the procedural and practical arrangements only.

Pursuant to section 2 of the Census Act 1920, it is the duty of the Statistics Board in relation to England and Wales to make such arrangements that are necessary for the taking of the census and this includes the preparation and the issue of the necessary questionnaires. In this regard, the Office of National Statistics (ONS) has prepared both the online and paper questionnaires in readiness for the Census due to take place on Sunday 21 March 2021. The questionnaires were provided by the ONS to the Welsh Government for inclusion in the Regulations.

While the Welsh Government Legislative Drafting Guidelines have been adopted for the body of the Regulations, which are the responsibility of the Welsh Ministers, those drafting principles do not extend to the ONS who drafted the questionnaires.

As part of their gender identity research, the ONS investigated whether the response categories in the household relationships question should change to (or include) gender neutral terminology, to allow those who do not ascribe to a binary gender (male/female) to answer with ease. Their analysis indicated that within the focus groups, non-gendered terminology was reported as a positive move, although there was a lack of understanding of non-gendered terms (for example, "spouse" and "sibling"), indicating potential problems with their inclusion. Tied in with these considerations are presentational and readability issues to do with how much text appears both online and on paper, as well as the number of lines of text (i.e. space) available, which only applies to paper.

Merits Scrutiny

Standing Order 21.3(ii)

2. Use of the Welsh terms for household

The interpretation provision adopted in regulations 3(3) and 3(4) for “aelwyd” and “cartref” were adopted in order to assist the reader with the interpretation of the Regulations and the questionnaires, and to ensure that there was no ambiguity between the Welsh and English language text.

Household and Householder have the meaning given by article 2(1) of the Census (England and Wales) Order 2020, the 2020 Order does not include a translation of those definitions being a UK Government instrument. As noted in the response to the technical scrutiny issue noted at [1] above, the body of the Regulations were drafted by lawyers for the Welsh Government, while the questionnaires were drafted and translated by the ONS, each of which adopt varying translation styles. The two definitions provided correctly describe a household and it was decided that the interpretation provision would be adopted to assist the interpretation of the Regulations as a whole.

The Welsh language questionnaires were quality assured and signed-off by the Welsh Language Census Questions Assurance Group. This group consists of translators from the Welsh Government’s Translation Service, statisticians from the Welsh Government’s Knowledge and Analytical Services, and representatives from the Welsh Language Commissioner.

These interpretations were also used as a precedent in the Census (Wales) Regulations 2010, at regulation 3(3) and 3(4).

3. Difference between the English terms and the Welsh texts

The difference between the English guidance text and the Welsh guidance text is due to the space constraints of the Welsh language paper questionnaire. A word-for-word translation of the English guidance text would mean that an additional line of text would be needed in the Welsh language questionnaire, which was not possible. Even with this shortening, there has been a compromise in line spacing and readability to make it fit due to the inclusion of the Welsh Baccalaureates in both the English language and Welsh language questionnaires for Wales.

The Welsh Language Census Questions Assurance Group therefore approved the Welsh guidance text included in the Regulations on the premise that the question would be answered in the same way, irrespective of whether a person uses the English or Welsh version of the questionnaires.

4. Prescribed persons and version of questionnaires

We are grateful for your comment in respect for the layout and formatting of the table in Schedule 1 of the published version of the Regulations. When drafting the table, there were borders between the rows, which do not appear in the published version. We have made enquires and we propose reinstating the borders in Schedule 1, which will afford clear delineation between each of the three groups of

questionnaires. It is proposed that this will be achieved by way of a correction slip; we are and will continue to liaise with the Registrar team at the National Archives to seek to achieve the necessary formatting changes.

Standing Order 21.3(v) – that it imperfectly achieves its policy objectives

5. Differences between the online and paper questionnaire

In general, the points raised are mainly driven by the space constraints in the paper questionnaire. The online questionnaire allows the ONS to gather information in a more granular way by breaking down these answers further, making it easier for people to answer. However, the paper questionnaire does not allow space for this, therefore some routing and response options differ, but they aim to provide the closest match that is achievable on paper to the online version, to ensure that the quality of data collected is as good as possible in both modes of response.

In response to the individual points raised:

- (a) The aim of this question is to collect the highest level of qualification. Due to space constraints, on paper the Welsh Baccalaureate is grouped into an option with other qualifications of the same level (in various places due to the different Baccalaureates available). Online, the ONS was able to increase readability of the response option by separating it into two distinct options. This is purely to reduce respondent burden in reading long response options, and not operationally required.
- (b) Again, ideally the paper questionnaire would also have split these out, in the same way as online. Doing this provides useful information to understand why the person was unable to map any qualifications to the ones listed.
- (c) In this case the online routing was not easily replicable on paper; adding the routing risked additional confusion and respondent burden without significant benefit.

The answers to the three questions are combined to identify if a person is economically active. The routing looks across multiple questions, which cannot be replicated on paper.

Online, the automatic routing can take into account answers to multiple questions, so was implemented to reduce respondent burden.

The routing on Q35 could have been implemented on the paper form; however, that would leave less information from which to work out economic status if left blank (online, if left blank they have to complete all three questions). Hence, it was decided to leave out due to this benefit. There was a relatively low burden of asking the respondent an additional 'Yes'/'No' question that still makes sense whether their previous response was 'Yes' or

'No', especially when offset by the additional burden that routing adds (people struggle with routing, so less is better when asking the respondent to navigate the form themselves).

- (d) As with previous items, this is due to space constraints on the paper form. Ideally the ONS would have included an "or abroad, state country" type option as per other address write-in questions. On paper, there was not space to do this. Online the ONS has implemented the design that they use across the address questions by ascertaining if it's in the UK or not first, then collecting the detail needed (full address, or just country). The answer given to the paper questionnaire will allow the same output, as workplaces outside the UK will still be recorded.

Rheoliadau'r Cyfrifiad (Cymru) 2020

Craffu technegol

Rheol Sefydlog 21.2(viii) – bod yr offeryn neu'r drafft yn defnyddio iaith ryw-benodol

1. Enwau rhyw-benodol

Mae'r Rheoliadau wedi eu gwneud o dan adran 3 o Ddeddf y Cyfrifiad 1920. Mae adran 3 o Ddeddf y Cyfrifiad 1920 yn gwneud darpariaeth i Reoliadau cyfrifiad gael eu gwneud ar gyfer y trefniadau gweithdrefnol ac ymarferol y mae eu hangen i gynnal cyfrifiad yn unol â gorchymyn cyfrifiad.

Trosglwyddwyd y pŵer i wneud rheoliadau cyfrifiad ar gyfer Cymru i'r Cynulliad Cenedlaethol yn unol â Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) (Rhif 2) 2006 (O.S. 2006/3334). Mae'r swyddogaethau hyn wedi eu breinio bellach yng Ngweinidogion Cymru yn rhinwedd paragraff 30 o Atodlen 11 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae swyddogaethau Gweinidogion Cymru yn rhychwantu'r trefniadau gweithdrefnol ac ymarferol yn unig.

Yn unol ag adran 2 o Ddeddf y Cyfrifiad 1920, dyletswydd y Bwrdd Ystadegau o ran Cymru a Lloegr yw gwneud y trefniadau hynny sy'n angenrheidiol ar gyfer cynnal y cyfrifiad ac mae hyn yn cynnwys llunio a dyroddi'r holiaduron angenrheidiol. Yn hyn o beth, mae'r Swyddfa Ystadegau Gwladol (SYG) wedi llunio'r holiaduron ar-lein a'r holiaduron papur yn barod ar gyfer y Cyfrifiad sydd i fod i ddigwydd ddydd Sul 21 Mawrth 2021. Darparwyd yr holiaduron gan y SYG i Lywodraeth Cymru er mwyn eu cynnwys yn y Rheoliadau.

Er bod Canllawiau Drafftio Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru wedi eu mabwysiadu ar gyfer corff y Rheoliadau, sydd o dan gyfrifoldeb Gweinidogion Cymru, nid yw'r egwyddorion drafftio hynny yn ymestyn i'r SYG a ddrafftiodd yr holiaduron.

Fel rhan o'i hymchwil i hunaniaeth o ran rhywedd, ymchwiliodd y SYG a ddylai'r categorïau ymateb yn y cwestiwn ynghylch perthnasoedd yr aelwyd newid i derminoleg niwtral o ran rhywedd (neu gynnwys terminoleg o'r fath), er mwyn caniatáu i'r rheini nad ydynt yn priodoli rhywedd deuaidd (gwryw/benyw) iddynt eu hunain ymateb yn hawdd. Dangosodd dadansoddiad y SYG i'r grwpiau ffocws nodi bod terminoleg niwtral o ran rhywedd yn gam cadarnhaol, er bod diffyg dealltwriaeth o dermau niwtral o ran rhywedd (er enghraifft, "spouse" a "sibling"), sy'n dangos problemau posibl o ran eu cynnwys. Yn gysylltiedig â'r ystyriaethau hyn mae materion cyflwyno a materion darllenadwyedd sy'n ymwneud â faint o destun sy'n ymddangos ar lein ac ar bapur, yn ogystal â nifer y llinellau o destun (h.y. faint o le) sydd ar gael, sy'n gymwys i bapur yn unig.

Craffu ar Rinweddau

Rheol Sefydlog 21.3(ii)

2. Y defnydd o'r termau Cymraeg am "household" - for legal

Mabwysiadwyd y ddarpariaeth ddehongli yn rheoliad 3(3) a 3(4) ar gyfer "aelwyd" a "cartref" er mwyn cynorthwyo'r darlennydd i ddehongli'r Rheoliadau a'r holiaduron, ac i sicrhau nad oedd unrhyw amwysedd rhwng y testunau Cymraeg a Saesneg.

Mae i "household" a "householder" yr ystyr a roddir gan erthygl 2(1) o Orchymyn y Cyfrifiad (Cymru a Lloegr) 2020. Nid yw Gorchymyn 2020 yn cynnwys cyfieithiad o'r diffiniadau hynny gan mai offeryn gan Lywodraeth y DU ydyw. Fel y'i nodwyd yn yr ymateb i'r pwynt craffu technegol yn [1] uchod, cafodd corff y Rheoliadau ei ddrafftio gan gyfreithwyr Llywodraeth Cymru, ond cafodd yr holiaduron eu drafftio a'u cyfieithu gan y SYG, sy'n dilyn arddulliau cyfieithu gwahanol. Mae'r ddau ddiffiniad a ddarperir yn disgrifio "household" yn gywir a phenderfynwyd mabwysiadu'r ddarpariaeth ddehongli er mwyn cynorthwyo i ddehongli'r Rheoliadau fel cyfanwaith.

Sicrhawyd ansawdd yr holiaduron Cymraeg gan Grŵp Sicrhau Ansawdd Cwestiynau Cymraeg y Cyfrifiad. Mae'r grŵp yn cynnwys cyfreithwyr o Wasanaeth Cyfieithu Llywodraeth Cymru, ystadegwyr o Wasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi Llywodraeth Cymru, a chynrychiolwyr Comisiynydd y Gymraeg.

Hefyd, defnyddiwyd y dehongliadau hyn fel cysail yn Rheoliadau'r Cyfrifiad (Cymru) 2010, yn rheoliad 3(3) a 3(4).

3. Gwahaniaeth rhwng y termau Saesneg a'r testunau Cymraeg

Oherwydd cyfyngiadau lle yn yr holiadur papur Cymraeg y mae'r gwahaniaeth rhwng testun y canllawiau Saesneg a thestun y canllawiau Cymraeg. Byddai cyfieithiad gair am air o destun y canllawiau Saesneg yn golygu y byddai angen llinell ychwanegol o destun yn yr holiadur Cymraeg, nad oedd yn bosibl. Hyd yn oed gyda'r cwtogi hwn, bu cyfaddawd o ran y bylchau rhwng y llinellau a darllenadwyedd er mwyn i'r testun ffitio oherwydd ei fod yn cynnwys Bagloriaeth Cymru yn yr holiaduron Cymraeg a Saesneg i Gymru.

Felly, cymeradwyodd Grŵp Sicrhau Ansawdd Cwestiynau Cymraeg y Cyfrifiad destun y canllawiau Cymraeg a gynhwysir yn y Rheoliadau gan ragdybio y byddai'r cwestiwn yn cael ei ateb yn yr un ffordd, ni waeth a yw person yn defnyddio fersiwn Gymraeg neu Saesneg yr holiaduron.

4. Personau rhagnodedig a fersiwn yr holiaduron

Rydym yn ddiolchgar am eich sylw mewn cysylltiad â chynllun a fformat y tabl yn Atodlen 1 i fersiwn gyhoeddus y Rheoliadau. Wrth ddrafftio'r tabl, roedd borderi rhwng y rhesi, nad ydynt yn ymddangos yn y fersiwn gyhoeddus. Rydym wedi gwneud ymholiadau ac yn bwriadu adfer y borderi yn Atodlen 1, a fydd yn rhoi amlinelliad clir rhwng pob un o'r tri grŵp o holiaduron. Bwriedir cyflawni hyn drwy slip cywiro; rydym yn cydweithio â thîm y Cofrestrwydd yn yr Archifau Cenedlaethol, a byddwn yn parhau i wneud hynny, i geisio sicrhau'r newidiadau fformatio angenrheidiol.

Rheol Sefydlog 21.3(v) – nad yw'n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith

5. Gwahaniaethau rhwng yr holiadur ar-lein a'r holiadur papur

Yn gyffredinol, cyfyngiadau lle yn yr holiadur papur sydd y tu ôl i'r pwyntiau a godwyd. Mae'r holiadur ar-lein yn caniatáu i'r SYG gasglu gwybodaeth mewn ffordd fwy gronynnol drwy rannu'r atebion hyn ymhellach, gan ei gwneud yn haws i bobl ateb. Fodd bynnag, nid oes lle i wneud hyn yn yr holiadur papur ac felly mae rhai opsiynau sy'n pennu'r llwybr ac opsiynau ymateb yn wahanol. Fodd bynnag, eu nod yw rhoi'r gyfatebiaeth agosaf y gellir ei chyflawni ar bapur â'r fersiwn ar-lein, er mwyn sicrhau bod ansawdd y data a gesglir cystal â phosibl yn y ddau ddull o ymateb.

Mewn ymateb i'r pwyntiau unigol a godwyd:

- (a) Nod y cwestiwn hwn yw casglu'r lefel uchaf o gymhwyster. Oherwydd cyfyngiadau lle, ar bapur mae Bagloriaeth Cymru wedi ei grwpio mewn opsiwn gyda chymwysterau eraill ar yr un lefel (mewn sawl lle oherwydd y Bagloriaethau gwahanol sydd ar gael). Ar lein, roedd y SYG yn gallu gwella darllenadwyedd yr opsiwn ymateb drwy ei rannu'n ddau opsiwn ar wahân. Dim ond i leihau'r baich ar yr ymatebydd wrth ddarllen opsiynau ymateb hir y gwneir hyn, ac nid yw'n ofynnol yn weithredol.
- (b) Eto, yn ddelfrydol, byddai'r holiadur papur hefyd wedi gwahanu'r rhain, yn yr un ffordd ag a geir ar lein. Mae gwneud hyn yn darparu gwybodaeth ddefnyddiol i ddeall pam na allai'r person fapio unrhyw gymwysterau i'r rhai a restrir.
- (c) Yn yr achos hwn, nid oedd yn hawdd atgynhyrchu'r broses pennu llwybr ar-lein ar ffurf papur; roedd perygl y gallai ychwanegu'r broses pennu llwybr achosi dryswch ychwanegol a baich ychwanegol ar yr ymatebydd heb fanteision sylweddol.

Mae'r atebion i'r tri chwestiwn yn cael eu cyfuno i nodi a yw person yn economaidd weithgar. Mae'r broses pennu llwybr yn edrych ar draws sawl cwestiwn, ac ni ellir atgynhyrchu hyn ar bapur.

Ar lein, gall y broses awtomatig i bennu'r llwybr ystyried atebion i sawl cwestiwn, ac fe'i gweithredwyd felly er mwyn lleihau'r baich ar yr ymatebydd.

Gallai'r broses pennu llwybr ar gwestiwn 35 fod wedi cael ei gweithredu ar y ffurflen papur; fodd bynnag, byddai hynny'n arwain at lai o wybodaeth i'w defnyddio er mwyn penderfynu statws economaidd pe bai'n cael ei adael yn wag (ar lein, os yw'n cael ei adael yn wag rhaid iddynt gwblhau'r tri chwestiwn i gyd). Felly, penderfynwyd ei hepgor oherwydd y fantais hon. Roedd baich cymharol isel drwy ofyn cwestiwn 'le'/'Nage' ychwanegol i'r ymatebydd sy'n gwneud synnwyr o hyd pa un a oedd ei ymateb blaenorol yn gadarnhaol neu'n negyddol, yn enwedig wrth wrthbwysu hynny gan y baich ychwanegol y mae'r broses pennu llwybr yn ei ychwanegu (mae pobl yn cael trafferth gyda'r

broses pennu llwybr, felly mae llai yn well wrth ofyn i'r ymatebydd lywio ei ffordd ei hunan drwy'r ffurflen).

- (d) Fel yn achos yr eitemau blaenorol, mae hyn oherwydd cyfyngiadau lle ar y ffurflen bapur. Yn ddelfrydol, byddai'r SYG wedi cynnwys opsiwn o'r math "neu dramor, nodwch y wlad", fel yn achos cwestiynau eraill lle y mae angen ysgrifennu'r cyfeiriad. Ar bapur, nid oedd lle ar gael i wneud hyn. Ar lein, mae'r SYG wedi gweithredu'r dyluniad y maent yn ei ddefnyddio ar draws y cwestiynau cyfeiriad drwy gael gwybod pa un a yw yn y DU ai peidio yn gyntaf, wedyn casglu'r manylion sy'n angenrheidiol (cyfeiriad llawn, neu'r wlad yn unig). Bydd yr ateb a roddir i'r holiadur papur yn caniatáu'r un allbwn, gan y bydd gweithleoedd y tu allan i'r DU yn cael eu cofnodi o hyd.