

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ymchwil gymdeithasol

Rhif: 34/2012

www.cymru.gov.uk

Gwerthuso'r Adnodd Cymorth Comisiynu ar Gyfer Plant: Yr Adroddiad Interim

Gwerthuso'r Adnodd Cymorth Comisiynu ar Gyfer Plant: Yr Adroddiad Interim

Awduron:

Louise O'Neill a Kathryn Crowther

Sicrwydd Ansawdd gan:

Georgina Cowen a James Whitley

**York Consulting LLP
Smithfield House
92 North Street
LEEDS
LS2 7PN**

Barn yr ymchwilydd a fynegir yn yr adroddiad hwn ac nid yw Llywodraeth Cynulliad Cymru'n rhannu'r farn honno o reidrwydd

Am ragor o wybodaeth, cysylltwch ag: Janine Hale

Yr Is-adran Ymchwil Gymdeithasol

Llywodraeth Cynulliad Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 029 2082 6539

Ebost: janine.hale@cymru.gsi.gov.uk

Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2012

ISBN 978-0-7504-7991-2

© Hawlfraint y Goron 2012

CYNNWYS

Tudalen

CRYNODEB GWEITHREDOL

i

1	CYNNWYS A CHYD-DESTUN.....	
2	Y DARLUN CENEDLAETHOL AM BLANT SY'N DERBYN GOFAL YNG NGHYMURU.....	
3	DEFNYDD O'R CCSR	
4	CYNLLUN, GWEITHREDIAD AC EFFEITHIOLRWYDD Y CCSR	
5	Y BUDDIANNAU/CANLYNIADAU A GANFUWYD A'R GOBLYGIADAU AR GYFER DATBLYGIADAU YN Y DYFODOL	
6	CANFYDDIADAU O AROLWG Y DARPARWR	
	TROEDNODIADAU	

CRYNODEB GWEITHREDOL

1. Ym Mai 2011 comisiynodd Llywodraeth Cymru York Consulting i ymgymryd â gwerthuso'r Adnodd Cymorth Comisiynu ar gyfer Plant (CCSR). Amcanion y gwerthuso oedd i **asesu effaith ac effeithiolrwydd y CCSR** fel offeryn i gyfrannu tuag at welliannau yn sefydlogrwydd lleoli plant sy'n derbyn gofal (LAC) a'r cynllunio lleoli strategol a ymgymerir gan awdurdodau lleol (ALI) yng Nghymru. Mae'r adroddiad hwn yn cyflwyno canfyddiadau interim o'r gwaith maes a wnaed tan ddiwedd Awst 2011¹.
2. Seiliwyd yr adroddiad hwn ar ganfyddiadau o'r gwaith maes a wnaed hyd yn hyn sy'n cynnwys:
 - ymgynghoriadau gyda rhanddeiliaid strategol a enwebwyd gan Lywodraeth Cymru;
 - ymgynghoriadau gydag unigolion ar draws 22 ALI;
 - arolwg ar-lein o 103² o ddarparwyr lleoliadau preifat a gwirfoddol;
 - dadansoddi data am LAC, y farchnad lleoliadau a'r defnydd o'r CCSR.

Crynodeb o'r Canfyddiadau

Defnydd o'r CCSR

3. Defnyddir y CCSR i wahanol raddau gan ALI, yn amrywio o ddefnydd aml fel rhan o broses lleoli cyffredinol i'r prin, os o gwbl. Nifer fach yn unig sy'n defnyddio'r CCSR yn gynhwysfawr ar gyfer eu holl chwilio am lleoliadau. Mae ALI yn fwy tebygol o fod yn defnyddio'r CCSR yn unig ar gyfer y rhai ble mae chwilio am leoliad 'allanol'³ a/neu i gwrdd ag anghenion arbenigol, preswyl neu heriol. Mae'r data ar ddefnydd y CCSR yn dangos fod 67% o'r chwiliadau yn 2010/11 yn golygu dewis gwasanaethau penodol: y mwyaf cyffredin oedd problemau ymddygiad (54% o'r chwiliadau) problemau iechyd meddwl (24%) a chamddefnyddio sylweddau (19%).
4. Mae'n fwy cyffredin i'r ALLau redeg 'lleoliad gofal' yn hytrach na chwiliadau 'lleoedd gwag' i arwain eu cynllunio lleoliad; gyda'r olaf mae'n fwy tebygol o fod wedi'i gynnal mewn ALI y tu allan i ranbarth Rhaglen Welliant Gydweithredol De-ddwyrain Cymru (SEWIC) yn 2010/11. Fe wnaeth nifer o'r rhai yr ymgynghorwyd â hwy yn yr ALI amau gwerth y chwiliadau lleoedd gwag am nad oeddynt yn cael eu gweld fel rhai cyffredol. Roedd rhai hefyd yn amau a oedd yn realistig i ddisgwyl hyn gan ddarparwyr neu gyfleuster cronfa ddata o ystyried pwysigrwydd sgwrs y darparwr (er enghraifft, ambell dro gall darparwr 'greu' lle gwag os ydynt yn teimlo y gallant gwrdd â'r gofyn penodol).

¹ Rydym yn ymwybodol y gallai fod yna newidiadau sefydliadol a thechnegol sy'n effeithio ar CCSR a'r ffordd y cafodd ei ddefnyddio ers i'r gwaith maes a wnaed ar gyfer yr adroddiad hwn, ond mae'r adroddiad yn adlewyrchiad manwl gywir o'r sefyllfa fel ag yr oedd ar y pryd.

² Yn cynrychioli graddfa ymateb o 43%.

³ Lleoliad gyda darparwr preifat neu wirfoddol yn hytrach na gofal maeth neu gartref preswyl mewnol gyda'r awdurdod lleol.

-
5. Mae ALLau y SEWIC (ac yn fwy diweddar ALLau ychwanegol yng nghanolbarth a gorllewin Cymru) wedi cael mynediad i ddwy swyddogaeth ychwanegol ar y CCSR –gwiriad darparwr a thendro lleoliad. Nid yw defnydd penodol o wiriad mewn chwiliadau yn gyffredin (20% yn unig o'r chwiliadau a wnaed gan ALLau SEWIC yn 2010/11 oedd wedi dewis y graddio gwiriad) ac mae'n ymddangos fod peth diffyg eglurder am y gwerth neu'r ffordd y gellir defnyddio'r swyddogaeth hon. Mae adborth ansoddol yn awgrymu fod y swyddogaeth tendro a ddefnyddir gan ALLau SEWIC yn dilyn chwilio am ddarparwyr allanol, er fod yna hefyd awgrym mewn rhai ardaloedd fod darparwyr yn cysylltu ag ALLau yn uniongyrchol drwy ffôn/e-bost yn hytrach nac ymateb bob tro drwy'r porthol.
 6. Mae ymwybyddiaeth a defnydd o'r CCSR i gael mynediad i wybodaeth rheoli (MI) yn gymharol gyfyngedig – dim ond dau ALI wnaeth adrodd eu bod yn defnyddio MI yn rheolaidd o'r CCSR mewn dull rheoledig a strategol, er fod eraill wedi cael mynediad ambell waith i'r CCSR er mwyn cadw trac o unigolyn LAC a i ddefnyddio'r dystiolaeth o chwiliadau'r gorffennol am unigolyn LAC. Mae gan bartneriaeth SEWIC hefyd fynediad ac yn defnyddio MI o'r CCSR i lywio'r cynllunio. Mae rhesymau eraill dros ddefnyddio MI yn cynnwys asesu bylchau mewn gofal a chostau lleoliadau er mwyn ymgysylltu â darparwyr mewn deialog am ffioedd.

Cynllun, Gweithredu ac Effeithiolrwydd y CCSR

7. Fe wnaeth tua hanner yr ALLau nodi agwedd weddol gadarnhaol tuag at ddefnyddio'r CCSR ar gyfer chwiliadau lleoliadau; roedd gan chwarter agweddau cymysg ac roedd gan chwarter deimladau negyddol. Canfuwyd rhai swyddogaethau fel rhai oedd yn hwyluso defnyddioldeb y CCSR, gan gynnwys swyddogaeth rheoli achosion, y llyfrgell adnoddau/dogfennau a chymorth technegol gan y tîm CCSR. Fodd bynnag, fe wnaeth y mwyafrif o'r ymgynghorwyr adnabod rhai sialensiau oedd yn gysylltiedig ag ymarferoldeb y CCSR, yn fwyaf arbennig:
 - **Ansawdd/gwerth yr wybodaeth am leoedd gwag:** Ni theimlai ALLau fod yr wybodaeth am leoedd gwag yn cael ei gadw'n gyfredol ac er mwyn iddo fod yn ddefnyddiol byddai angen iddo gael ei ddiweddarau'n ddyddiol, sydd ddim yn ddewis ymarferol;
 - **Gall y meini prawf dewis lesteirio chwilio:** Canfuwyd nifer o broblemau am natur a phenodoldeb y meini prawf ticio blwch, a all arwain at wybodaeth gamarweiniol neu chwiliadau sydd naill ai'n rhy benodol (methu canfod darparwyr oedd yn cwrdd â gofyn y plentyn) neu'n rhy eang (canfod gormod o ddarparwyr);
 - **Arbed amser cyfyngedig:** Nid oedd rhai ALLau yn gweld gwerth yn y chwilio am eu bod yn dal i orfod ffonio'r darparwyr i sicrhau cydweddu addas beth bynnag;
 - **Diwerth ar gyfer lleoliadau mewn argyfwng:** Mae rhai ALLau yn ei chael yn haws a chyflymach i chwilio am ddarparwyr rhyngwyd, e-bost a/neu ffôn pan fo angen penderfyniad sydyn.
 8. Fe wnaeth rhai ALLau amlygu pryderon am ddefnyddioldeb, gan drafod prosesau fel "clogyrnaidd" a "rhwystredig".
 9. Mae barn am reoli dyddiol y CCSR yn gadarnhaol ar y cyfan. Mae ALLau a'r rhanddeiliaid yn gadarnhaol am y cymorth a dderbynnir gan Dîm Canolog y CCSR ac mae'r mwyafrif llethol o'r ymgynghorwyr oddi fewn i'r ALLau wedi derbyn o leiaf un sesiwn hyfforddi ar ddefnyddio'r CCSR.
-

-
10. Fodd bynnag mae yna deimlad gan yr ALLau a'r rhanddeiliad fod yr ynni a'r cyfeiriad cychwynnol oedd yn amlwg pan gyflwynwyd y CCSR gyntaf wedi lleihau. Ochr yn ochr â hyn mae teimlad nad oedd wedi cwrdd â'r disgwyliadau cynnar ac fod yna gamgymhariad arwyddocaol o'r hyn fwriadwyd i'r CCSR ei wneud yn wreiddiol a'r realiti. Ymddengys fod hyn yn ganlyniad, yn rhannol, i ambell farn fod y cynlluniau dechreuol ar gyfer yr elfen 'Adnodd Cymorth' i fod yn fwy na dim ond 'cronfa ddata', i ymglymu staff canolog oedd yn brofiadol wrth ddarparu gofal o LAC i ddarparu cymorth cenedlaethol i ALL i fod yn ffynhonnell ac i gael gafael ar leoliadau addas.
11. Mae ffactorau eraill sydd wedi effeithio ar ddefnydd ar lefel ALL yn cynnwys:
- rhai yn teimlo fod y dull gweithredu yn ormod 'o'r top i lawr', yn cael ei yrru'n ganolog heb ddigon o ymgynghori gyda'r ALLau i ganfod beth yw eu anghenion a sut y gallant ei ddefnyddio;
 - rhai yn dal i fod ychydig yn ddrwgdybus o ansawdd y darparwyr yn y gronfa ddata. Er fod y broses gwirio yn cael ei gweld yn un gadarnhaol gan y rhai yn y grŵp cydweithredol SEWIC, mae ffafriaeth yn dal i fod rhwng yr ALLau i ddefnyddio darparwyr y maent wedi sefydlu perthynas â hwynt;
 - gall gwybodaeth a gynhwysir ar ffurflenni fel Ffurflenni Lleoliad a Chynlluniau ngofal amrywio ac maent yn anghyson ar draws yr ALLau. Mae hyn, felly, yn effeithio ar gysondeb yr wybodaeth a roddir ar yr CCSR.

Buddion a Chanlyniadau

12. Mae yna wahaniaeth barn sylweddol am fuddion a chanlyniadau sy'n deillio o ddefnyddio'r CCSR, sy'n amlwg yn cael eu dylanwadu gan yr agwedd gyffredinol tuag at y CCSR a sut y caiff ei ddefnyddio oddi fewn i'r ALLau.
13. Yn gyffredinol, mae ein ymgynghoriadau hyd yn hyn yn awgrymu nad yw rhai o'r disgwyliadau cychwynnol am y graddau y gallai'r CCSR gyfrannu tuag at well sefydlogi lleoliadau a chynllunio strategol wedi eu gwireddu. Mae hyn i ryw raddau oherwydd fod y disgwyliadau hynny wedi eu gorliwio ychydig am beth sydd yn ei hanfod yn offeryn ar gyfer llywio gwneud penderfyniadau. Yn ogystal, fodd bynnag, mae hefyd broblemau ynglŷn ag i ba raddau mae swyddogaethau craidd yr CCSR wedi eu datblygu'n llawn neu'n gweithredu'n effeithiol.
14. Er hynny, mae'r canfyddiadau sy'n dechrau ymddangos yn dangos fod rhai buddion clir yn codi o'r CCSR – mae'n fan cychwyn neu'n arwyddbost da ar gyfer chwilio am leoliadau, mae'n galluogi gwneud penderfyniadau ar sail mwy cytbwys, ac mae'n cyfrannu at sail y dystiolaeth y gwneir penderfyniadau arnynt. Tra roedd un neu ddau o ALLau yn teimlo fod peth cyfraniad i well sefydlogrwydd lleoliadau wedi deillio o'r buddion hyn, roedd y mwyafrif yn teimlo tra roedd y CCSR yn cyfrannu tuag at wneud penderfyniadau, nid yw ac ni all gael effaith arwyddocaol ar sefydlogrwydd lleoliadau. Gydag ymwybyddiaeth cymharol isel a defnydd y MI ar gael gan dîm y CCSR, dim ond pedwar ALLau wnaeth nodi buddion cadarnhaol yn codi o ddefnyddio MI.

Adborth Darparwyr

-
15. Roedd y mwyafrif o'r darparwyr wnaeth ymateb i'r arolwg yn defnyddio'r CCSR yn rheolaidd a gyda lefel uchel o fodlonrwydd am ei fod yn hawdd ei ddefnyddio ac yn ymarferol, a'r hyfforddiant yn cael ei ddarparu gan dîm Canolog y CCSR.
 16. Nid oedd y darparwyr yn teimlo fod y CCSR yn cael eu defnyddio gan yr ALLau a'r darparwyr mor effeithiol ag y gellid ac roedd ganddynt farn negyddol yn gyffredinol ar y cyfraniad a wnaeth i wella deialog a thrafodaeth gyda'r ALLau.
 17. Credai'r mwyafrif o'r darparwyr fod y CCSR yn adnodd defnyddiol i gynyddu gwybodaeth yr ALL am leoliadau oedd ar gael. Roedd tua dwy ran o bump o'r darparwyr a ymatebodd i'r arolwg yn synhwyro ei fod yn gwneud cyfraniad i gydweddu lleoliadau yn well a gwell sefydlogrwydd lleoliadau i rai LAC.

Materion i'w harchwilio yn ystod gwaith maes Astudiaethau Achos

18. Wedi ei sylfaenu ar ganfyddiadau a materion a godwyd yn y cyfnod riportio interim, rydym wedi canfod nifer o broblemau allweddol i'w harchwilio ymhellach yn ystod y cyfnod astudiaethau achos o'r archwiliad, fel a ganlyn:
 - A) **Lleoedd gwag diweddaraf?** Dywedodd nifer o randdeiliaid eu bod yn credu nad oedd y lleoedd gwag yn cael eu diweddarau ar y CCSR. Byddwn yn chwilio am fwy o eglurder i weld os mai dirnadaeth yw hyn neu realiti. Byddwn hefyd yn ymchwilio i weld pa mor aml y byddai'n angenrheidiol i ddiweddarau'r wybodaeth ar leoedd gwag os am fod yn gwybod y diweddaraf ar sail gyfredol;
 - B) **Disgwyliadau Aruchel?** Byddwn yn ceisio deall mewn mwy o fanylder beth oedd y disgwyliadau gwreiddiol 'aruchel' am y CCSR y mae'r rhanddeiliaid yn credu nad ydynt wedi cael eu cyflawni;
 - C) **Blychau Ticio:** Byddwn yn archwilio ymhellach beth sydd ynglŷn â rhestr blwch ticio nad yw'n ymddangos fel pe bai'n gweithio mor effeithiol ag y bwriadwyd. Ai oherwydd nad yw darparwyr yn cofnodi'r wybodaeth yn gywir (ticio gormod neu dim digon o flychau)? A yw'r wybodaeth wedi dyddio? A yw'r darganfyddwyr adnoddau ddim yn defnyddio arferion chwilio da? Ai dylunio neu natur y blychau ticio sy'n gyfrifol?
 - D) **Defnydd mewnol:** Byddwn yn ceisio sefydlu pam nad yw ALLau yn gyffredinol yn defnyddio CCSR i bwrpas canfod lleoliadau mewnol? Fyddai'r CCSR yn fwy o werth wrth gynhyrchu MI os ei defnyddir ar gyfer chwilio mewnol? Pa systemau mewnol y mae ALLau yn eu defnyddio yn lle defnyddio CCSR?
 - E) **Ddim yn hawdd ei ddefnyddio?** Byddwn yn ceisio canfod ym mha ffordd mae rhai defnyddwyr yn cael CCSR yn glogyrnaidd a rhwystredig;
 - F) **Defnydd o MI:** Byddwn yn ceisio deall yn well os a sut mae ALLau yn defnyddio MI o'r CCSR; ac os nad ydynt yn ei ddefnyddio, sut arall maent yn ceisio deall pa anghenion yw'r bylchau mewn darpariaeth y mae angen iddynt fynd i'r afael â nhw.
-