



**Leading Social Services  
in Wales**

**Yn arwain  
Gwasanaethau Cymdeithasol  
yng Nghymru**

**YMATEB YSGRIFENEDIG  
ADSS CYMRU**

**I'R YMGYNGHORIAD AR FIL  
GWASANAETHAU CYMDEITHASOL  
A LLESIANT (CYMRU)**

**Mawrth 2013**

## CYNNWYS

	<b>Tudalen</b>
1. Cyflwyniad	3
2. A fydd y Bil yn cyflawni'r diben y mae'n ei ddatgan	6
3. A yw darpariaethau'r Bil yn briodol i gyflenwi'r diben y mae'n ei ddatgan:	11
I. Llesiant	12
II. Mynediad, Asesu a Chymhwysedd	14
III. Diogelu	18
IV. Ailfodelu Gwasanaethau ac Integreiddio Iechyd a Gofal Cymdeithasol	19
4. Gweithredu'r Bil – rhwystrau posibl	23
I. Polisi Tameidiog	23
II. Adnoddau a Chyllid	23
5. Canlyniadau Anfwriadol	24
I. Perygl i Leoliaeth	24
II. Canlyniadau dull gwasgarog	25
6. Cael cydbwysedd mewn deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth	26

## CYFLWYNIAD

1. ADSS Cymru yw'r sefydliad arweinyddiaeth broffesiynol a strategol cydnabyddedig ar gyfer Gwasanaethau Cymdeithasol Awdurdodau Lleol yng Nghymru. Mae'n cynnwys Cyfarwyddwyr statudol Gwasanaethau Cymdeithasol a holl Benaethiaid Gwasanaethau sy'n gyfrifol am wasanaethau oedolion, gwasanaethau plant a phobl ifanc neu reoli busnes. Ein prif ddiben yw hybu llesiant cymdeithasol, amddiffyniad a gofal oedolion a phlant mewn sefyllfaedd lle maent yn agored i niwed yng Nghymru.
2. Rydym wedi ymrwymo i:
  - ddarparu gwasanaethau modern, hygyrch ac ymatebol, sy'n cael eu cyflenwi'n hyblyg, yn gyson ac yn gynaliadwy ar draws ffiniau sefydliadol;
  - gweithio gyda'r holl bartneriaid i drawsnewid y gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru;
  - llunio a dylanwadu ar ddatblygu polisi cyhoeddus ar draws Cymru;
  - sicrhau bod gan y gwasanaethau cymdeithasol lais cryf yng nghanolfan gorfforaethol llywodraeth leol;
  - hyrwyddo dealltwriaeth y cyhoedd o'r gwasanaethau cymdeithasol a'u rôl gadarnhaol trwy ymgysylltu'r cyfryngau, ffurfwyr barn a'r cyhoedd ehangach;
  - darparu arweinyddiaeth effeithiol ar gyfer gweithlu'r gwasanaethau cymdeithasol;
  - cryfhau'r berthynas rhwng comisiynwyr a darparwyr y gwasanaethau cymdeithasol; a
  - helpu i sicrhau gwasanaethau cyhoeddus rhagorol yn gyffredinol.
3. Mae ADSS Cymru yn croesawu menter Llywodraeth Cymru i geisio creu fframwaith cyfreithiol newydd ar gyfer y gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru. Dyma'r cyfle cyntaf yr ydym erioed wedi ei gael yng Nghymru i newid y detholiad hynod ddryslyd o gyfreithiau gofal a chymorth sy'n bodoli ar hyn o bryd. Rydym yn cefnogi uchelgais Llywodraeth Cymru i gyflwyno Bil sy'n tynnu ein fframwaith cyfreithiol ar gyfer y gwasanaethau cymdeithasol at ei gilydd, mewn ffordd sydd yn helpu i greu gwelliannau sydd yn trawsnewid o ran y cymorth sydd ar gael i bobl ac sydd hefyd yn rhoi cyfeiriad clir, uchelgeisiol ond realistig i'r gwasanaethau cymdeithasol.

4. Dros yr ychydig flynyddoedd diwethaf, cafwyd dechrau da yn mynd i'r afael â'r angen i drawsnewid cyflenwi'r gwasanaethau cymdeithasol, gyda Llywodraeth Cymru yn arwain rhaglen o ddiwygiadau mawr. Mae Llywodraeth Leol wedi dangos ymrwymiad cadarn i gyflenwi'r newidiadau sy'n ofynnol ac i ddarparu arweinyddiaeth dda trwy Gynllun Gweithredu Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaliadwy, a ddatblygwyd gan ADSS Cymru a CLILC. Mae'r cynllun wedi cael ei groesawu gan y Dirprwy Weinidog fel un sydd yn dangos "*ymrwymiad llwyr llywodraeth leol i drawsnewid y gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru, ac i gydweithredu â'r holl bartneriaid er mwyn cyflenwi'r gwelliannau sydd eu hangen ar gyfer pobl y mae angen gofal a chymorth arnynt.*" Rydym yn credu'n gryf bod y pwyslais hwn ar gydgyhyrchu a gweithio'n gydweithredol ar draws yr ystod o randdeiliaid yn allweddol i gyflenwi amcanion polisi yn effeithiol.
  
5. Wrth ddatblygu ein cyflwyniad, rydym wedi cynnwys ein haelodau a swyddogion arbenigol eraill mewn awdurdodau lleol. Mae ADSS Cymru a CLILC wedi cydweithio i ddatblygu ymatebion ysgrifenedig i'r Bil am fod nifer o feysydd lle'r ydym yn rhannu'r un farn ac o blaid yr un atebion. Gan gydnabod bod ein rôl yn wahanol, rydym yn rhannu'r un dymuniad i weld llywodraeth leol wrth wraidd cyflenwi systemau mwy effeithiol yn ymwneud â'r gwasanaethau cymdeithasol ar ran ein cymunedau a'n dinasyddion.
  
6. Ni ellir edrych ar ofal cymdeithasol yn ynysig. Mae iechyd gwael a ffactorau economaidd-gymdeithasol fel tloedi yn effeithio ar anghenion gofal a chymorth pobl Cymru yn sylweddol. Er mwyn cael atebion effeithiol, mae angen i lywodraeth leol weithio fel partner dibynadwy i Lywodraeth Cymru a rhanddeiliaid allweddol eraill. Dyma'r rheswm dros ein hymrwymiad i ddatblygu ymateb strategol ar lefelau cenedlaethol, rhanbarthol a lleol i'r heriau yr ydym yn eu hwynebu yn cyflawni gofal cymdeithasol a gwasanaethau cyhoeddus cynaliadwy. Rydym yn benderfynol o ganfod ffyrdd newydd o sicrhau bod holl swyddogaethau awdurdodau lleol yn cyfrannu at yr agenda hon, gan groesawu mwy o gyfranogiad posibl gan ddinasyddion wrth ddylunio a chyflenwi gwasanaethau, timau cyflenwi proffesiynol cryfach a chydweithredu ar draws gwasanaethau cyhoeddus.

### Crynodeb o'r pwyntiau allweddol

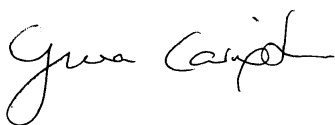
- Rydym yn croesawu cyflwyno deddfwriaeth i symleiddio'r gyfraith bresennol ac i gefnogi'r gwaith o gyflenwi modelau gwasanaeth integredig newydd.
- Mae'n rhaid i'r Bil fod yn gymesur ac yn galluogi, gan gael y cydbwysedd cywir rhwng deddfwriaeth sylfaenol a rheoleiddio.
- Un elfen yn unig o'r darlun cyflawn yw'r Bil, lle mae iechyd gwael a ffactorau economaidd-gymdeithasol fel tlodi yn cael effaith sylweddol ar anghenion gofal a chymorth pobl Cymru.
- Mae llesiant gwell yn gyfrifoldeb i'r gwasanaethau cyhoeddus i gyd ac, er mwyn i'w nod fod yn effeithiol, mae'n rhaid i'r Bil ddiffinio'r rôl benodol a ddisgwylir gan y gwasanaethau cymdeithasol.
- Mae llywodraeth leol mewn sefyllfa dda i gyflenwi modelau gofal a bennir yn lleol sydd yn cyd-fynd â gofynion y boblogaeth. Ni all deddfwriaeth danseilio ymreolaeth Cyngorau i wneud penderfyniadau ynghylch dyrannu adnoddau a chyflenwi gwasanaethau o ganlyniad i ddadansoddi anghenion, ymgysylltu â defnyddwyr y gwasanaeth a gofalwyr a phrosesau democrataidd.
- Oherwydd graddfa'r cyfrifoldebau newydd a newidiadau i arferion a phatrymau gwasanaeth presennol, bydd angen i adnoddau gyflenwi'r amcanion polisi sy'n cael eu datgan yn y Bil, ynghyd â'r arbedion effeithlonrwydd sy'n cael eu cyflenwi gan lywodraeth leol.

Cyfarwyddwr Arweiniol y Bil



Phil Evans, Llywydd ADSS Cymru a

Chyfarwyddwr Arweiniol y Bil



Gwen Carrington,

## A FYDD Y BIL YN CYFLAWNI'R DIBEN Y MAE'N EI DDATGAN?

7. Yn ein barn ni, mae dechrau da iawn wedi cael ei wneud. Rydym yn gwerthfawrogi'r cynnydd a wnaed gan Lywodraeth Cymru yn dylunio a chael cytundeb ynghylch ei strategaeth deng mlynedd ar gyfer diwygio gofal cymdeithasol yn sylweddol, sydd yn rhaglen sydd yn cynnwys y ddeddfwriaeth bresennol. Mae'r gwerthoedd a'r dyheadau a nodir yn y strategaeth a'r Bil yn sylfeini hanfodol ar gyfer y fframwaith fydd ei angen arnom ar gyfer gweddnewid.
8. Mae Llywodraeth Leol eisoes wedi dangos ymrwymiad cadarn i gyflenwi'r newid ar y raddfa hon ac i ddarparu arweinyddiaeth dda, yn rhannol trwy ei Gynllun Gweithredu Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaliadwy a ddatblygwyd gan ADSSC a CLILC. Mae'r Cynllun, y mae'r ddau ar hugain o gynghorau Cymru yn berchen arno, yn cefnogi cyflenwi gwasanaethau modern, hygyrch ac ymatebol sydd yn gallu bodloni anghenion pobl a chael eu cyflenwi'n hyblyg ac yn barhaus. Mae'r newidiadau hyn yn cael eu dwyn ymlaen ar lefel leol, ranbarthol a chenedlaethol. Pan fydd yr holl randdeiliaid hyn yn cydweithio, mae wedi bod yn bosibl cymryd camau gwirioneddol mewn meysydd fel ailfodelu gwasanaethau, comisiynu ar y cyd, cydgysylltu gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol, a gwella'r cyfrifoldeb a rennir ar gyfer diogelu plant.
9. Gan adeiladu ar y cryfderau sylweddol a gydnabyddir eu bod yn bodoli yn y gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru a gweithio'n agos gyda CLILC, mae aelodau ADSSC yn benderfynol o weddnewid y gwasanaethau trwy ddarparu:
  - ffocws cliriach ar ganlyniadau llesiant gwell ar gyfer y bobl sy'n defnyddio'r gwasanaethau;
  - mwy o reolaeth a dewis i ddinasyddion yn ymwneud â'r cymorth y maent ei eisiau a mynediad gwell i'r cymorth hwnnw, heb fiwrocratiaeth ddiangen;

- modelau gofal a chymorth mwy effeithiol ac wedi eu hintegreiddio'n well ac ystod fwy ymatebol o wasanaethau; a
- gweithlu mwy cymwys gyda sgiliau sy'n eu galluogi i weithio ar draws ffiniau sefydliadol.

10. Mae hon yn agenda gynhwysfawr, sydd yn iawn yn y cyd-destun presennol ac yn y dyfodol ar gyfer gwasanaethau gofal cymdeithasol. Mae angen newid radical a brys wrth i nifer y bobl y mae angen gofal a chymorth arnynt barhau i gynyddu'n flynyddol. Rydym yn credu, felly, ei fod yn briodol bod y Bil yn estynedig o ran cwmpas ac mai ei fwriad yw diffinio:

- a. pwy ddylai gael cymorth a chefnogaeth;
- b. pa wasanaethau ddylai fod ar gael ar eu cyfer;
- c. ble y gall pobl ddisgwyl cael rheolaeth a dewis am y cymorth y maent yn ei gael; a
- ch. sut y caiff y grwpiau mwyaf agored i niwed mewn cymdeithas eu diogelu rhag niwed.

11. Fodd bynnag, mae peryglon mawr hefyd os yw'r Bil yn methu darparu ffordd ystyrlon o ddarparu gofal cymdeithasol sydd yn addas ar gyfer yr 21<sup>ain</sup> Ganrif. Mae'n hanfodol bod y newidiadau a wneir o ganlyniad i'r Bil yn gallu cael eu gwireddu ar lawr gwlad, yn rym ar gyfer newid cadarnhaol ac nad ydynt yn gyfres o addewidion na ellir eu cyflenwi yn y cyfnod mwy anodd sydd o'n blaenau. Gydag uchelgais mawr daw perygl cynyddol, yn arbennig yn ymwneud â chanlyniadau anfwriadol. Felly, fel arfer wrth ystyried cyfreithiau newydd, graddfa'r cydlyniant a'r manylion sy'n tueddi i achosi'r problemau mwyaf.

12. Mae gweithgareddau llywodraeth leol yn cael eu llunio'n sylweddol gan gyd-destun deddfwriaethol. Yn y gwasanaethau cymdeithasol (ac mewn cyferbyniad â rhai meysydd eraill fel cyfiawnder troseddol), rydym wedi bod yn hynod o ffodus o ran y gweithredoedd sylweddol sydd wedi llywio ein gwaith hyd yn hyn. Yn ogystal, ceir profiad sylweddol o ran y dasg o lunio statud, rheoliadau a

gwaith arwain yn ymarferol. Mae'r staff yn ddelfrydyddol yn aml iawn, yn barod i groesawu newid lle mae buddion amlwg i ddefnyddwyr y gwasanaeth a gofalwyr. Fodd bynnag, mae angen iddynt fod yn ymarferol iawn hefyd, gan ofyn cwestiynau fel: beth ddylwn i/ddylem ni ei ddweud neu ei wneud i barhau i ymgysylltu'r person hwn a'u cynorthwyo i gyflawni'r hyn y maent eisiau ei gyflawni? sut alla i/allwn ni eu helpu i drafod y mynediad, asesiad a'r llwybr gofal cywir? beth sy'n ofynnol i mi/ni ei wneud yn unol â'r gyfraith a rheoliadau mewn amgylchiadau lle mae gwrthdaro a risg? beth mae ein hasiantaeth yn ei ddweud a beth mae ymarfer sy'n seiliedig ar dystiolaeth yn dweud wrthym sydd yn gweithio orau? Mae'n hanfodol, cyhyd â phosibl, eu bod yn gallu dibynnu ar fframwaith cydlynus ar gyfer y gwaith hwn, un sydd yn gyson ac yn glir. Yn yr un modd, mae gennym dystiolaeth gynyddol am yr hyn sydd yn gwneud adran gwasanaethau cymdeithasol effeithiol ac unwaith eto, mae eglurder ynghylch diben a blaenoriaethau yn ffactor hanfodol<sup>1</sup>.

13. Mewn sawl ffordd, mae'r Bil yn ddechrau da i ddarparu'r fframwaith deddfwriaethol sydd ei angen. Mae'n diffinio'n dda llawer o'r amcanion yr ydym, gyda'n gilydd wedi cytuno eu bod yn angenrheidiol

- I liniaru a rheoli'r galw cynyddol am wasanaethau cymdeithasol o ansawdd uchel
- I lywio dull canlyniadau a ffocws ar gyfer defnyddwyr gwasanaethau cymdeithasol
- I wneud arbedion ac effeithlonrwydd mewn cyfnod o bwysau economaidd aciwt
- I sicrhau cynaliadwyedd gwasanaethau gyda modelau gofal mwy effeithiol
- I leihau amrywiadau na ellir eu cyfiawnhau yn ansawdd y gofal ar draws Cymru

---

<sup>1</sup> Er enghraifft, yn 'Adolygu Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru 1998-2008 – Dysgu Gwersi o'r Siwrnai', dadansoddodd AGGCC a Swyddfa Archwilio Cymru yr hyn a ddysgwyd am effeithiolrwydd sefydliadau yn sgil y rhaglenni adolygu ar y cyd. Hefyd, er mwyn cynorthwyo gwerthusiad AGGCC o berfformiad blynyddol swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol cynghorau, maent wedi datblygu tacsonomeg 'disgrifwyr perfformiad'.



- I gyflawni ystod o wasanaethau mwy ymatebol, sy'n cael eu harwain gan anghenion gyda thîm cyflenwi cryf a phroffesiynol a all weithio ar draws ffiniau sefydliadol
- I ddiogelu oedolion, ac amddiffyn plant a phobl ifanc yn fwy effeithiol
- I sicrhau bod gan ddefnyddwyr gwasanaethau gofal cymdeithasol lais cryfach, a dewis a rheolaeth wirioneddol dros eu bywydau.

14. Rydym yn croesawu'r ffocws ar ganlyniadau llesiant gwell; gan gydnabod rôl gwybodaeth, ataliaeth ac ymyrraeth gynnar; y potensial ar gyfer newidiadau o ran asesu a chymhwysedd; mwy o hawliau i ofalwyr; yr ysgogiad ar gyfer integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol ar lefel gwasanaeth; camau i roi diogelu oedolion mewn sefyllfa gadarn yn statudol; y pwyslais ar weithio mewn partneriaeth; a mwy o gyfrifoldeb ar gyfer hyrwyddo marchnad gofal cymdeithasol mwy amrywiol trwy wella rôl mentrau cymdeithasol. Mae gan y rhain botensial i fod yn gonglfeini cadarn mewn modelau darparu gwasanaethau newydd.

15. Fodd bynnag, fel y byddwn yn ceisio dangos yn nes ymlaen yn y ddogfen hon, mae cwestiynau dilys ynghylch a yw rhai o'r atebion sy'n cael eu cynnig yn y meysydd hyn wedi cael eu pwysleisio ddigon. Yn ein barn ni, nid ydynt eto'n ganllaw cadarn ar gyfer y rheiny fydd yn gyfrifol am weithredu. Mae pwysau sylweddol y ddeddfwriaeth yn achosi dryswch o ran cyd-ddibyniaeth llawer o ddarpariaethau'r Bil ac felly gellir ei ddarllen fel cymysgedd o fesurau nad ydynt yn ymddangos yn gysylltiedig, gydag anawsterau o ganlyniad i hynny yn nodi elfen gydlynol. Ymddengys bod y pwyslais tanategol ar wasanaethau cymdeithasol cynaliadwy wedi mynd ar goll wrth droi'r strategaeth ddeng mlynedd yn ddeddfwriaeth. Mae'r Bil arfaethedig yn nodi ystod eang o heriau newydd y bydd yn rhaid eu bodloni mewn cyfnod o gyfyngiadau ariannol difrifol i lywodraeth leol a'r gwasanaethau cymdeithasol. Mae'n iawn bod yn ofalus ynghylch a fydd digon o adnoddau ar gael i fodloni'r

holl ymrwymadau a'r disgwyliadau cynyddol yn y Bil wrth wynebu galw cynyddol am wasanaethau.

16. Rydym yn credu nad oes unrhyw reswm i gwestiynu a all ataliaeth ac ymyrraeth gynnar ymdrin yn ddigon da a'r galw cynyddol neu weithredu'n bennaf i greu oedi o ran yr angen am fwy o wasanaethau aciwt. Cyfyngedig yw'r dystiolaeth hyd yn hyn ynghylch a all integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn helaeth ar lefel weithredol greu arbedion sylweddol yng nghyd-destun Cymru, yn arbennig gan nad yw'r Bil yn uchelgeisiol iawn yn y maes hwn. Gall y canlyniad fod yn gystadleuaeth gynyddol am adnoddau prin, fydd yn tanseilio ymrwymiad i gynyddu lefelau ymgysylltu â dinasyddion yn gynnar, mynediad gwell i asesiadau, mwy o wasanaethau i ofalwyr a safonau uwch o ran diogelu oedolion. O ble gawn ni'r adnoddau sydd eu hangen ar gyfer gweddnewid ar draws gymaint o feysydd gwasanaeth i'r graddau a nodir yn y Bil, o ran cyllid gwella, costau pontio, gweithredu polisi parhaol a ffocws wedi ei bennu ar arloesi gyda niferoedd staff yn gostwng? Mae'n bwysig hefyd peidio amcangyfrif yn rhy isel y sylfaen sydd ei angen i sefydlu'r newidiadau sylweddol o ran arferion gwaith a diwylliannau trefniadol sydd eu hangen i weithredu diwygio mor uchelgeisiol.

17. Rydym ar hyn o bryd yn cynnal ein harolwg blynyddol o sefyllfa'r gyllideb gwasanaethau cymdeithasol ym mhob awdurdod lleol. Yn llawer ohonynt, mae patrwm o orwariant yn erbyn y cyllidebau sydd wedi eu dyrannu a'r Asesiad o Wariant Safonol dros flynyddoedd lawer. Mae'r pwysau'n bodoli ar draws pob grŵp defnyddwyr ond ymddengys bod y sefyllfa ym maes gwasanaethau plant a gwasanaethau ar gyfer pobl ag anabledd dysgu yn arbennig o aciwt mewn meysydd lle gallai'r Bil olygu mwy o wariant, yn arbennig yng nghyd-destun diwygio lles a chamau cynilo. Nid yw effaith y newidiadau ar feini prawf cymhwysedd a chyfundrefnau codi tâl wedi cael ei hasesu ac mae rhai awdurdodau lleol yn dal i aros i gael ad-daliad am golli incwm sylweddol yn sgil gofynion y Camau Cyntaf.

18. Mae'r achos o blaid gweddnewid wedi cael ei gyfleu yn dda. Fodd bynnag, os na fydd unrhyw gyllid ychwanegol ar gyfer gweithredu diwygiadau ar y raddfa a nodir yn y Bil, byddem eisiau sicrhau ei fod yn nodi'r meysydd blaenoriaeth ar gyfer newid yn gliriach. Dim ond wedyn y gallwn i gyd ganolbwyntio ar gyflenwi rhaglen raddol, yr ydym yn ei deall yn iawn ac yn ei hyrwyddo ar y cyd.
19. Ein barn hefyd yw y bydd y Bil yn cael effaith sylweddol ar lywodraeth leol yn gyffredinol a'i bartneriaid statudol allweddol, yn ogystal â'r gwasanaethau cymdeithasol. Mae egwyddor llesiant yn y Bil yn effeithio ar holl swyddogaethau llywodraeth leol, y GIG, gwasanaethau cyhoeddus eraill, y trydydd sector neu'r sector gwirfoddol, darparwyr annibynnol gofal a mentrau cymdeithasol. Nid yw'r Bil yn disgrifio'u cyfraniad i weddnewid gwasanaethau mewn ffordd ddigon grymus eto.
20. Llunio Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) yw un o'r heriau mwyaf y mae Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru wedi ei derbyn hyd yma. Nid ydym yn argyhoeddedig eto bod angen deddfwriaeth ar yr holl fesurau yn y Bil. Mae'n bosibl iawn y bydd rhai yn ddiangen pan fyddant yn dod yn gyfraith ac yn cael eu gweithredu; mae eraill ar raddfa gymharol fach a gellid eu cyflawni trwy ddulliau eraill yn hytrach na deddfwriaeth. Mae perygl y bydd hyn yn defnyddio ymdrech y rhai hynny sy'n hanfodol i'r fenter gyfan o ddiwygio. Rydym o'r farn y gall y Bil ond gyflawni ei nodau trwy ddull cymesur, gan ddeddfwriaethu lle bydd dyletswyddau a phwerau newydd yn cefnogi'r nodau y mae'n anelu atynt yn unig.
21. Mae'r ffaith fod rhan sylweddol o'r ddeddfwriaeth yn cael ei ddwyn ymlaen fel deddfwriaeth wedi ei dirprwyo ac fel pwerau ar gyfer Gweinidogion yn achos pryder sylweddol. Mae'r fframwaith deddfwriaethol yn eang ac mae diffyg manylder ynddo; bydd manylion manwl yn cael eu nodi yn ddiweddarach mewn rheoliadau, arweiniad a chodau ymarfer. Mae hyn yn wir hyd yn oed gyda

materion fel meini prawf cymhwysedd, maes y mae llywodraeth Cymru yn mynnu y dylai awdurdodau ei drafod trwy brosesau gwleidyddol tryloyw, er mwyn sicrhau atebolrwydd a chraffu cywir. Rydym yn poeni bod gormod o le i ddiwygiadau cyson i offerynnau eilaidd, sydd yn tanategu'r cyfeiriad sefydlog sydd ei angen.

22. A fydd y Bil yn cyflawni'r diben y mae'n ei ddatgan? Ein hateb presennol yw "o bosibl ac efallai ond nid yw hyn wedi cael ei brofi eto". Mae perygl difrifol ein bod yn ewyllysio'r canlyniad heb ystyried y dull yn iawn. Felly, byddem yn gwerthfawrogi'r cyfle i ddarparu mwy o dystiolaeth fanwl ar adrannau penodol o'r Bil, gan ddefnyddio tystiolaeth arbenigol ein haelodau.

## A YW DARPARIAETHAU'R BIL YN BRIDOL I GYFLENWI'R DIBEN Y MAE'N EI DDATGAN?

25. Rydym o'r farn y bydd angen i rai o'r meysydd allweddol yn y Bil gael ystyriaeth sylweddol yn ystod y broses graffu. Mae'r rhain fel a ganlyn:
- I. Llesiant
  - II. Mynediad, Asesu a Chymhwysedd
  - III. Diogelu Oedolion
  - IV. Ailfodelu gwasanaethau gofal a chymorth ac integreiddio â'r gwasanaethau lechyd.

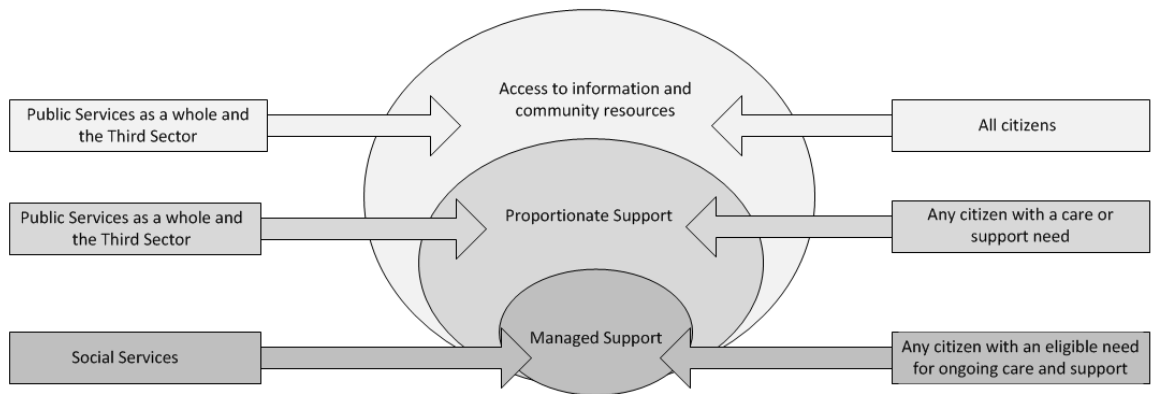
### I. LLESIANT

26. Yn ein barn ni, mae cysyniad llesiant yn un pwerus, gydag ystod eang o ddefnyddiau. Gall fod yn offeryn defnyddiol yn diffinio'r rôl y gall y gwasanaethau cyhoeddus fel cyfanrwydd ei chwarae yn gwella bywydau dinasyddion. Mae ganddo deilyngdod fel ffordd o annog trafodaeth ynghylch pa mor bell y gall ac y dylai'r wladwriaeth fod yn gyfrifol am y fath welliant a beth yw rôl yr unigolyn neu'r teulu. Dylem ymdrechu i roi cyfleoedd bywyd

gwell i ddinasyddion Cymru, yn yr amgylchiadau lle cawsant eu geni, eu magu, lle maent yn byw, yn gweithio ac yn heneiddio, a'r cyfle i ffynnu mewn cymunedau cynaliadwy, cydlynus. Ceir rhywfaint o gytundeb am benderfynyddion llesiant. Nid yw defnyddio'r cysyniad yn beth newydd mewn llywodraeth leol (fel yn Neddf 2000) a gwyddom y gallai fod gan Lywodraeth Cymru ddau Fil arall yn fuan y mae'n ddaliad allweddol ynddynt. Mae cysyniad llesiant hefyd wedi ei sefydlu yn agenda gwrthdodi'r Llywodraeth.

27. Mae'n hanfodol bod y gwasanaethau cymdeithasol yn cael eu cydnabod i fod â rôl allweddol yn yr agenda hon. Gellir dylunio gofal cymdeithasol a gwasanaethau cymorth o amgylch, a'u barnu yn ôl, eu cyfraniad i lesiant gwell. Mae'r Bil yn adlewyrchu diffiniad Sefydliad Iechyd y Byd o'r term. O ganlyniad, mae hyn yn rhoi mwy o botensial ar gyfer llywodraeth leol a phartneriaid allweddol fel y GIG i 'berchnogi' y diffiniad a chreu dealltwriaeth gyffredin ynghylch angen sy'n cefnogi cynllunio a chomisiynu gwasanaeth cydgysylltiedig, sy'n seiliedig ar ganlyniadau, yn ogystal â hyrwyddo gwaith da.
28. Fodd bynnag, efallai fod angen i ni fod ychydig yn ochelgar hefyd am derm sy'n ymddangos mor blastig a hollbresennol. Mae'n anodd deall gwahaniaethau rhwng ei ddefnyddio ar lefel poblogaeth a'r lefel unigol. Nid yw pobl yn gyffredinol yn mynd at awdurdodau lleol neu'r gwasanaethau cymdeithasol yn gofyn am gymorth fydd yn gwella agwedd benodol ar eu llesiant ac maent yn tueddu i ddefnyddio'r gair, os o gwbl, fel mesur cyffredinol. Mae perygl, felly, o ddrysu'r ddeialog rhwng ymarferwyr a defnyddwyr gwasanaeth a gofalwyr posibl tra'n cynyddu nifer y bobl sydd eisiau cymorth heb gael unrhyw syniad clir ynghylch beth a pham. A yw'r gwasanaethau cymdeithasol yn cael y cyfrifoldeb pennaf dros lesiant neu'n bennaf am lesiant y rheiny a allai fod angen gofal a chymorth? Gallai hyn fod yn broblem arbennig os yw'r diffiniad yn cynnwys llesiant economaidd. Anaml iawn y mae'r gwasanaethau cymdeithasol yn gweithredu fel ffordd o gynnal incwm, dim ond efallai ar gyfer pobl ifanc sydd yn gadael gofal.

29. Yn yr amgylchiadau hyn, mae perygl mai cysondeb cyfyngedig y bydd y term yn ei gael ag agweddau allweddol eraill o'r ddeddfwriaeth arfaethedig. Mewn sawl man, ymddengys ei fod yn cael ei oddiweddyd gan ddibyniaeth ar ddarparu gwybodaeth ac ataliaeth fel pasbort i'r gwasanaethau cymdeithasol. Nid ydym yn cael tawelwch meddwl cyfan gwbl pan fydd y Memorandwm Esboniadol yn amlinellu y bydd Gweinidogion Cymru, ar ryw adeg, yn cyhoeddi datganiad o'r canlyniadau i'w cyflawni o ran llesiant pobl y mae angen gofal a chymorth arnynt, a gofalwyr y mae angen cymorth arnynt.
30. Cred ADSS Cymru fod lle i wella. Trwy roi'r ddarpariaeth llesiant wrth wraidd corfforaethol llywodraeth leol a phartneriaid fel y GIG, (ond nid y gwasanaethau cymdeithasol ynddo'i hun), gall cyrff cyhoeddus gydweithio i wella 'llesiant' yn eu cymunedau lleol. Rydym yn cefnogi byrdwn cyffredinol CLILC mai llywodraeth leol a chyrrff cyhoeddus eraill sydd yn gorfod rheoli'r agenda lesiant yng Nghymru. Mae deddfwriaeth wedyn yn dod yn offeryn sydd yn galluogi mynd ar drywydd dull sy'n seiliedig ar ganlyniadau o greu gwasanaethau cymdeithasol, yn seiliedig ar y cysyniad o lesiant cymdeithasol ond nad yw wedi ei gyfyngu gan ddiffiniadau biwrocraidaidd caeth. Yna gallai darpariaethau'r Bil ddod yn bennaf yn ffordd o wella perfformiad, atebolrwydd a chysondeb darpariaeth gwasanaeth. Mae'r newid hwn o ran meddwl yn grymuso ac yn rhoi dewis i ddefnyddwyr y gwasanaethau cymdeithasol, oherwydd bydd mesurau canlyniadau yn canolbwyntio'n gadarn ar y cysyniad bod gan ymyriadau gofal cymdeithasol werth i ddefnyddwyr mewn ffyrdd y maen nhw eu hunain yn eu diffinio.
31. Bwriad y diagram canlynol yw egluro'r mater hwn am y ffordd y gallwn ddiffinio'n fwy manwl rôl benodol y gwasanaethau cymdeithasol mewn perthynas â gwasanaethau cyhoeddus eraill tra'n cydnabod ar yr un pryd lle awdurdodau lleol yn darparu arweinyddiaeth ar gyfer yr agenda lesiant yn eu hardal nhw.



**Diagram 1:** Rôl benodol y gwasanaethau cymdeithasol mewn perthynas â gwasanaethau cyhoeddus eraill

## II. MYNEDIAD, ASESU A CHYMHWYSEDD

32. Mae diffygion sylweddol i'r system fynediad, asesu a chymhwysedd bresennol. Mae'n rhoi hawliau mynediad gwahaniaethol i ofal a chymorth ar draws grwpiau gwahanol o ddefnyddwyr gwasanaeth, mae'n defnyddio adnoddau sylweddol heb lawer o dystiolaeth o effaith ar ganlyniadau ac mae'n atal pobl rhag trefnu ataliaeth ac ymyrraeth gynnar.
33. Mae cytundeb sylweddol ynghylch yr egwyddorion a ddylai danategu trefniadau newydd. Mae staff awdurdodau lleol wedi bod yn gweithio gyda'r Asiantaeth Gwella Gwasanaethau Cymdeithasol (a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru) i ddatblygu a phrofi model newydd sy'n ystyried gofynion y strategaeth ddeng mlynedd. Dylai'r adroddiad fod ar gael yn fuan.
34. Os mai'r fframwaith cenedlaethol ar gyfer y meysydd gwaith hyn yw sicrhau dull cyson yn ymwneud â'r ffordd y mae awdurdodau lleol a phartneriaid yn

rhyngweithio gyda dinasyddion ac yn hyrwyddo gwasanaethau mwy ymatebol, ceir cytundeb cyffredinol y dylai'r trefniadau newydd:

- ddechrau trwy ddarparu gwybodaeth a chynghor cynhwysfawr, yn cynnwys pa gymorth sydd ar gael mewn cymunedau;
- galluogi mynediad i wasanaethau ataliaeth ac ymyrraeth gynnar, heb brosesau asesu cymhleth;
- Cynnig asesiad cymesur ar gyfer y rheiny a allai fod angen gofal a chymorth wedi ei reoli.

35. Mae newidiadau o'r math yma'n dechrau dod i'r amlwg yn ymarferol gyda datblygiadau fel gofal ac ailalluogi canolraddol, canolfannau cyfathrebu a gwasanaethau rhyddhau o'r ysbyty integredig, mentrau Dechrau'n Deg a Theuluoedd yn Gyntaf. Fodd bynnag, rydym yn dysgu hefyd pa mor fawr yw'r bwlch rhwng ble rydym nawr a ble bydd angen i ni fod er mwyn bodloni'r gofynion statudol a nodir yn y Bil. Mae goblygiadau sylweddol i'r holl randdeiliaid yn ymwneud â'r model newydd.
36. Er mwyn osgoi dyblygu a dryswch, mae angen rheoli'r broses o ddarparu gwybodaeth a chynghor mewn ffordd unedig ar draws y sector cyhoeddus a chyda phartneriaid. Mae'n anodd dirnad sut y gellir dosbarthu a rhannu costau rhwng y sefydliadau hynny y darperir adnoddau ar eu cyfer fel darparwyr gwasanaethau cyffredinol a'r rheiny sydd â rôl weddilliol a dogni. Mae angen ystyried ymhellach y ffordd y bydd systemau ar gyfer plant ac oedolion yn cyd-fynd â'i gilydd. Yn arbennig, ymddengys nad yw'r Bil fel ag y mae, yn rhoi llawer o sylw i'r rhyngwyneb cymhleth rhwng anghenion, problemau, risg, gallu a chanlyniadau. Bydd yna bobl y bydd dyletswydd benodedig i'w hasesu a chynllunio ar eu cyfer.
37. Mae un o'n prif bryderon yn ymwneud â'r cam nesaf yn y broses pan fydd materion cymhwysedd yn dod yn fwy canolog. Mae'r Bil yn darparu ar gyfer Fframwaith Cymhwysedd Cenedlaethol newydd a fydd yn cyflwyno trothwy unffurf i bobl gael gfael ar gymorth y wladwriaeth a ariennir yn gyhoeddus ble



bynag y maent yn byw yng Nghymru. Mae hyn yn mynd i'r afael â'r broblem o amrywioldeb sylweddol mewn gwasanaethau oedolion ar draws ardaloedd cynghorau o dan y system bresennol (h.y. fframwaith Mynediad Teg i Wasanaethau Gofal neu FACS). Fodd bynnag, yn ein barn ni, dylid cymhwyso meini prawf cymhwysedd cenedlaethol i ystod fach o wasanaethau i ddechrau, er mwyn caniatáu cyfnod pontio wedi ei reoli ond hefyd i sicrhau nad yw nod gwerth chweil (cymhwysedd parhaus) yn tanseilio egwyddor werthfawr arall (pennu'r modelau gwasanaeth gorau y gellir eu sefydlu yn lleol mewn ymateb i amgylchiadau penodol yn y cyd-destun lleol).

38. Mae ADSSC yn cefnogi moderneiddio'r system trwy'r darpariaethau hyn yn eang ond, fel y nodwyd yn gynharach, mae gennym rai amheuon ynghylch y canlyniadau a ddisgwylir o ymgyrch y Bil ar ymyrraeth gynnar a dulliau atal er mwyn cydbwysu'r system a gwneud arbedion uniongyrchol. Ceir rhywfaint o dystiolaeth y gall gwaith o'r fath, os caiff ei reoli'n wael, greu disgwyliadau afrealistig, cynyddu lefelau dibyniaeth, a chyflymu "gyrfa ofal" sydd yn gofyn am gymorth hirdymor, diangen. Mae ymyrraeth gynnar, amserol yn hanfodol i atal ymyriadau o'r radd flaenaf sydd yn costio'n ddrud mewn rhai amgylchiadau. I blant a theuluoedd, mae ymyrraeth amserol yn dibynnu ar allu'r teulu i ymdopi a'r hyn sydd ei angen yw'r adnoddau i bennu pryd bydd ymyrraeth yn debygol o leihau'r angen cynyddol ac felly'r galw am wasanaeth. Mae perygl y bydd mwy o asesu, hyd yn oed os yw'r asesu ei hun yn fwy cymesur ac yn llai biwrocraidd, yn lleihau gallu'r gwaith sydd wedi ei anelu at asesu a rheoli risg a diogelu ar adeg pan mae'r rhain eisoes yn brin.
39. Mae dystiolaeth o arbedion o ganlyniad i wasanaethau ataliaeth effeithiol yn ymwneud yn bennaf â gostyngiad sylweddol o ran pwysau sy'n ymwneud â chostau posibl yn y dyfodol (er enghraifft, gwaith John Bolton yng nghyngor Coventry) yn hytrach na'r ffordd y gellir lleihau cyllidebau presennol ar gyfer anghenion aciwt. Rydym yn eirioli, felly, dull sy'n cydnabod yr angen am fuddsoddiad ychwanegol mewn gwybodaeth a gwasanaethau ataliaeth ynghyd

â datblygu modelau gofal sy'n canolbwyntio ar y dinesydd/integredig sy'n seiliedig ar ganlyniadau, sydd yn atal gofal sefydliadol, yn cynorthwyo pobl yn eu cartrefi eu hunain, ac yn darparu ar gyfer llwybrau gofal integredig.

40. Er mwyn bod yn effeithiol, mae'n rhaid i'r Bil annog ailfodelu ariannol ar draws y sector cyhoeddus i greu buddsoddiad cynaliadwy mewn ataliaeth ac ymyrraeth gynnar. Mae hyn yn golygu sicrhau prosesau comisiynu ar y cyd da a defnyddio ystod briodol o ddulliau cyflenwi (yn cynnwys mentrau cymdeithasol, cydweithfeydd a mentrau sy'n cael eu harwain gan ddefnyddwyr]).
41. Fel y mae'r Athro Bolton yn nodi, ceir cyswllt pwysig rhwng ataliaeth a chanlyniadau ond nid yw hynny bob amser yn dderbyniol o ran hawl cynyddol i asesiad a chymhwysedd. Mae'n rhaid deall y cymhlethdodau hyn yn llawn. Bydd cyflunio canlyniadau trwy ddull systemau cyfan o gyflenwi i reoleiddio yn cynnwys gofal cymdeithasol ac iechyd yn lleihau canlyniadau anfwriadol rhai o'r darpariaethau yn y Bil (yr ymhelaethir arnynt yn nes ymlaen yn y dystiolaeth hon).
42. Mae'r system gymhwysedd baralel sydd yn pennu mynediad i ofal iechyd parhaus a ariennir yn llawn gan y GIG yn gweithredu o dan fframwaith cyfreithiol a gweithredol gwahanol, ac felly mae'n creu set arall o heriau i'w datrys. Mae datblygu is-ddeddfwriaeth briodol yn rhoi cyfle i fynd i'r afael â rhai o'r materion hirsefydlog hyn.
43. Ceir amgyffrediad hefyd bod y model mynediad, asesu a chymhwysedd arfaethedig yn y Bil yn canolbwyntio'n ormodol ar oedolion a bod y ddeddfwriaeth bresennol eisoes yn caniatáu i blant a theuluoedd elwa ar ymateb asesu cymesur mewn perthynas ag angen (yn seiliedig ar ddatblygu'r CAF a'r tîm sy'n ymwneud â'r dull teuluol). Gall fod mwy o fudd yn

canolbwyntio ar ddarpariaethau sy'n ymdrin â phontio rhwng gwasanaethau plant a gwasanaethau oedolion ar gyfer pobl ifanc.

### III. DIOGELU OEDOLION

44. Mae'r Bil yn darparu ar gyfer rhoi ein gwaith ar delerau statudol er mwyn diogelu oedolion sydd mewn perygl. Mae ADSSC yn croesawu'r ddarpariaeth newydd hon ond cred y gallai'r Bil ddatblygu paramedrau fframwaith cynhwysfawr ar gyfer diogelu ac amddiffyn oedolion ymhellach. Er mwyn rhoi mwy o rym i ddiogelu oedolion mewn polisi ac ymarfer, mae'n rhaid cydbwysu'r hawl i gael eu hamddiffyn a'r hawl i gymryd risg. Nid yw cysoni'r gwaith o flaenoriaethu amddiffyniad a rôl dewis wrth asesu risg a rheoli risg yn hawdd. Er enghraifft, gall trefnu anghenion gwahanol y gofalwr a'r person sy'n derbyn gofal fod yn gydran hanfodol wrth reoli risg. Mae'r Bil yn pwysleisio'n gywir yr hawl i berson benderfynu, rheolaeth annibynnol dros eich bywyd eich hun (ac eithrio'r rheiny nad ydynt yn gallu gwneud hyn) ac felly'r hawl i gymryd risg rhesymol. Fodd bynnag, mae gan unigolyn hefyd hawl i gael ei amddiffyn rhag risg annerbyniol. Mae'r ddeddfwriaeth ddrafft yn gymharol wan yn ymwneud â'r mater hynod bwysig hwn, yn arbennig pan ellir ystyried rheoli risg naill ai fel strategaeth ar gyfer dileu risg neu strategaeth ar gyfer grymuso unigolyn i reoli'r sefyllfa. Rydym yn poeni am ddyblygu datblygiad diogelu plant lle mae cyfres o drasiediau wedi creu mwy a mwy o amodau o ran proses a gweithdrefnau sydd wedi rhoi llais y plentyn ar yr ymylon.
45. Yn wahanol i'r ddeddfwriaeth a weithredwyd yn llwyddiannus yn yr Alban yn 2007, nid oes unrhyw adnoddau newydd wedi eu nodi yn narpariaethau newydd y Bil ar gyfer diogelu ac amddiffyn i gefnogi gweithredu'r fframwaith newydd na'r strwythurau newydd. Yn ogystal, nid yw'r Bil yn cydnabod ei ddiffyg cymhwysedd deddfwriaethol dros bartneriaid heb eu datganoli fel yr heddlu a'r gwasanaeth prawf felly nid yw'n ofynnol i'r cyrff proffesiynol hyn gyfrannu at ariannu'r byrddau ac efallai na fyddant yn gwbl atebol i'r byrddau

aml-asiantaeth. Bydd absenoldeb fformiwla ariannu genedlaethol yn cynyddu'r baich ariannol ar awdurdodau lleol a gallai gyfyngu ar yr hyn y gall y byrddau ei gyflenwi.

46. Rydym yn croesawu creu Bwrdd Diogelu Annibynnol Cenedlaethol a ddylai helpu i ddarparu arweinyddiaeth gyson i lywio'r gwaith o weddnewid systemau amddiffyn gofal cymdeithasol. Mae ADSS Cymru a CLILC wedi cydgomisiynu astudiaeth o Brifysgol Sheffield i ystyried buddion byrddau rhanbarthol. Ein pryder cychwynnol yw bod y Bil yn canolbwyntio ar greu strwythurau ar gyfer gweithio'n gydweithredol ar lefel strategol yn hytrach na chanolbwyntio ar ymarfer diogel ac effeithiol. Am y rheswm hwn, rydym yn croesawu gwahoddiad y Pwyllgor i gyfrannu at y sesiwn tystiolaeth thematig lafar ar ddiogelu ym mis Mai.

#### **IV. AILFODELU GWASANAETHAU AC INTEGREIDDIO GWASANAETHAU GOFAL CYMDEITHASOL AC IECHYD: CYDWEITHREDU I WELLA GWASANAETHAU A CHAEL CANLYNIADAU GWELL**

47. Nod polisi cenedlaethol yw integreiddio gwasanaethau gofal cymdeithasol ac iechyd yn agosach ac yn fwy effeithiol, sy'n cael ei ystyried yn hanfodol i gynaliadwyedd gwasanaethau a gwella canlyniadau iechyd a llesiant ar gyfer defnyddwyr gwasanaethau, ac mae hynny'n iawn. Mae ADSSC yn croesawu'r gofyniad i awdurdodau lleol hyrwyddo gweithio mewn partneriaeth a gwneud trefniadau i hyrwyddo cydweithredu gyda chyrrff partner, fel y nodir yng nghymalau Rhan 9 o'r Bil.
48. Er ein bod yn cefnogi pwyslais y Bil ar rôl llywodraeth leol yn hyrwyddo anghenion y boblogaeth leol a'r rheiny y mae angen cymorth arnynt, rydym yn bryderus nad yw'r Bil yn cynnwys digon o fanylion sy'n egluro'r gofynion ar bartneriaid allweddol. Mae'r dystiolaeth o'n hymgyngoriad ein hunain gyda

rhanddeiliaid yn ystyried y diffyg dyletswyddau statudol wedi eu diffinio'n dda ar y GIG fel her sylweddol i gyflenwi'r diben y mae'r Bil yn ei ddatgan.

49. Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaliadwy: Mae Fframwaith ar gyfer Gweithredu yn annog newid radical yn y ffordd yr ydym yn trefnu ac yn rheoli gwasanaethau gofal cymdeithasol ac iechyd. Mae hyn mewn ymateb i ystod eang o faterion, yn cynnwys patrwm cyfredol anghynaliadwy o wasanaethau gofal cymdeithasol sydd â'r potensial i gynyddu costau darpariaeth 84% yn ystod y cyfnod 2010-2030. Mae'r tasgau penodol yn cynnwys:
- datblygu modelau gwasanaeth newydd ar gyfer oedolion a phobl hŷn gan honni egwyddorion ataliaeth ac ailalluogi ac wedi eu dylunio i wella canlyniadau ar gyfer unigolion tra'n lleihau'r galw am wasanaethau craidd.
  - diwygio'r broses o gomisiynu a phrynu Gofal Cymdeithasol Oedolion, trwy'r defnydd posibl o drefniadau comisiynu ar y cyd a hyrwyddo datblygiad mentrau cymdeithasol;
  - datblygu gallu rheoli i fodloni heriau'r agenda sy'n dod i'r amlwg.
50. Mae'r agenda hon yn cael ei chyflenwi cyhyd â phosibl heb drawsnewid sylfaenol sydd wedi ei ddylunio i oresgyn llawer o'r heriau a'r rhwystrau sylfaenol rhag newid, yn arbennig yr anawsterau y mae'r GIG ac awdurdodau lleol yn eu profi yn eu hymdrechion didwyll i gydweithio'n effeithiol. Mae hyn yn cynnwys ffactorau fel:
- bodloni costau trawsnewid gwasanaeth;
  - graddfa'r agenda, gydag angen i ganolbwyntio ar arloesi a gwelliant parhaus ym mhob maes dylunio, cyflenwi a gwerthuso gwasanaeth;
  - sicrhau'r raddfa gywir o wasanaeth – cydbwysedd o'r lleol a'r rhanbarthol a'r cenedlaethol
  - pwysau cyllidebol a'r angen i wneud arbedion
  - ariannu a chodi tâl gwahanol;
  - peryglon dargyfeirio costau rhwng partneriaid a'r potensial ar gyfer methiant o ran ymddiriedaeth rhwng partneriaid

- dod o hyd i'r adnoddau sy'n ofynnol i weddnewid
- arweinyddiaeth effeithiol ar draws pob sector
- anawsterau a brofir gan Fyrddau Iechyd yn symud adnoddau o wasanaethau aciwt i iechyd cymunedol ac ataliaeth.
- mae gan awdurdodau lleol a byrddau iechyd eu blaenoriaethau gwleidyddol, corfforaethol, perfformiad a gwelliant lleol eu hunain

48. Dim ond os caiff cydweithio ar ailfodelu gwasanaeth ac integreiddio gwasanaethau ei weld fel dyletswydd statudol ar y cyd ac yn orchymyn polisi y mae'n debygol y gall yr heriau hyn gael eu bodloni. Mae'r Bil presennol yn cael ei ystyried yn offeryn rhy wan i fynd i'r afael ag anawsterau mor ddisymud sydd yn tanseilio diben allweddol integreiddio sef cyflenwi modelau gwasanaeth newydd, profiadau gwell i ddinasyddion yn ymwneud â gwasanaethau a chanlyniadau gwell o ran annibyniaeth a llesiant. Yn ein barn ni, mae'n rhoi gormod o gyfle ar gyfer gwaith silo, yn hytrach nag atebolrwydd ar y cyd ar gyfer sicrhau darpariaeth briodol ac o ansawdd uchel ar draws iechyd a gofal cymdeithasol yn ardal yr awdurdod lleol. Mae angen i'r llywodraeth fod yn siŵr bod yn rhaid i'r GIG gymryd rhan lawn yn hytrach na chydweithredu yn unig *pan fo'n ofynnol* gwneud hynny yn ôl llywodraeth leol. Fel arall, mae perygl y bydd darpariaeth y Bil yn arwain at ddatgysylltu gan y GIG gan arwain at brosesau asesu digysylltiad, dryswch ynghylch pwy sy'n atebol ar gyfer darparu gwasanaethau ar gyfer asiantaethau a defnyddwyr gwasanaethau, cynnydd mewn cwynion oherwydd cynlluniau gofal a chymorth anymarferol, cynnig lleol anghyflawn i ddinasyddion a defnydd cyfyngedig o gydgomisiynu a chyllidebau wedi eu cyfuno lle mae'r rhain yn briodol. Mae'n rhaid ystyried gofal cymdeithasol fel maes sydd â statws cyfartal i iechyd, nid un israddol, er mwyn i weithio mewn partneriaeth fod yn gyfrifoldeb ar y cyd ac er mwyn cael canlyniadau cadarnhaol.

49. Mae angen i'r llywodraeth ystyried yr elfennau ymarferol fydd yn gwireddu gweledigaeth y Bil mewn perthynas â darpariaethau i hyrwyddo gweithio

mewn partneriaeth. Gwyddom y gellir gwella canlyniadau ar gyfer oedolion a phlant yn sylweddol trwy integreiddio ar lefelau gwahanol, gan ganiatáu ystod o safbwyntiau proffesiynol i lunio a datblygu modelau ymyrraeth effeithiol. Ond nid yw cyfunioni agendâu awdurdodau iechyd a lles yn digwydd yn awtomatig; mae angen ymdrech ymwybodol i ddatblygu matrices o drefniadau rheoli, cyfunioni adnoddau, polisïau a rennir, ac iaith a rennir am ganlyniadau cyfannol ar gyfer defnyddwyr gwasanaethau. Er gwaethaf anawsterau a gydnabyddir, yn ein barn ni, mae cydbwysu baich y cyfrifoldeb ar draws asiantaethau partner yn y Bil yn hanfodol i egwyddor iechyd a gofal cymdeithasol integredig, a llwyddiant y ddeddfwriaeth hon.

50. Mae gan y GIG rym i gyfuno cyllidebau ond nid yw hyn yn cael ei ddefnyddio'n iawn. Mae gan awdurdodau lleol a'r GIG drefniadau ariannol gwahanol a chyfundrefnau gwahanol; ar hyn o bryd, gall fod yn anodd iawn cymodloni'r gwahaniaethau hyn. Gall fod angen i'r llywodraeth adlewyrchu ar y mecanweithiau y mae angen eu sefydlu er mwyn i ddarpariaethau'r Bil gyflenwi ei weledigaeth. Er enghraifft, dylai'r Bil roi dyletswydd ar y GIG i gymryd rhan mewn asesiadau ar y cyd a chyflawni swyddogaethau eraill yn effeithlon ac yn effeithiol, fel darparu gwybodaeth yn y Mesur Gofalwr, i fynd i'r afael ag amrywiadau presennol ar draws Cymru.
51. Rydym yn rhannu'r gred y bydd gwaith partneriaeth da gydag iechyd yn cryfhau rôl ac effaith agenda ataliaeth y Bil. Mae cyfle gwirioneddol yma i iechyd y cyhoedd chwarae rhan allweddol yn mynd i'r afael â phenderfyniadau cymdeithasol ehangach salwch trwy'r ystod lawn o swyddogaethau a phartneriaethau llywodraeth leol. Gwyddom y gall salwch o bosibl ddwysáu anghenion gofal clinigol a chymdeithasol unigolion sy'n agored i niwed. Yn Lloegr, er enghraifft, nododd Adolygiad yr Athro Michael Marmot<sup>2</sup> mai dim ond 4% o gyllid y GIG sy'n cael ei wario ar hyn o bryd ar ataliaeth.

---

<sup>2</sup> <http://www.instituteofhealthequity.org/projects/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review> .

Mae wedi ei brofi bod gwaith partneriaeth rhwng gofal sylfaenol, awdurdodau lleol a'r trydydd sector yn cyflenwi ymyriadau ataliol cyffredinol ac wedi eu targedu sydd yn effeithiol ar gyfer y rheiny sydd fwyaf mewn angen.<sup>3</sup> Mae ADSS Cymru yn argymhell y dylai'r Bil ddarparu ar gyfer rôl fwy cynhwysol gan Iechyd Cyhoeddus Cymru.

## GWEITHREDU'R BIL – RHWYSTRAU POSIBL

### I.POLISI TAMEIDIOG

52. Ceir corff o dystiolaeth sy'n awgrymu mentrau polisi digyswllt mewn gofal cymdeithasol fel ffactor hanfodol a phrif achos wrth fynd i'r afael ag argyfyngau cynnydd anghynaliadwy mewn costau, ansawdd gwael ac annhegwch. Yn anffodus, bydd cyfres o ddarpariaethau â ffocws cul yn y Bil yn rhannu polisi gofal cymdeithasol ymhellach a gallai o bosibl danseilio gweledigaeth eang neu strategaeth y Bil ar gyfer cyflenwi system gofal cymdeithasol genedlaethol yn effeithlon. Mae'r cynigion ar gyfer taliadau uniongyrchol yn enghraifft dda. Mae'r dull rhy benodedig yn y Bil, heb roi ystyriaeth ddyledus i'r cyd-destun polisi ehangach y mae taliadau uniongyrchol yn gweithredu o'i fewn (sef cymorth sydd yn canolbwyntio ar y dinesydd) yn golygu bod defnyddio taliadau uniongyrchol i annog a chefnogi hunanbennu a hunanreolaeth anghenion gofal cymdeithasol yn colli ei hyblygrwydd ac yn mynd yn llai ymatebol i anghenion asesedig unigolyn. Perygl bod yn rhy benodedig o bosibl sydd wedi dinistrio trefniadau system gyfan sydd eisoes wedi eu sefydlu ar lawr gwlad. Mae ADSSC yn eirioli nad ddylai pennu deddfwriaethol ar y raddfa hon fod yn amlwg yn y Bil.

### II.ADNODDAU A CHYLLID

---

<sup>3</sup> Strategic Review of Health Inequalities in England Post 2010. Adolygiad Marmot. T.32



53. Byddai ADSS Cymru yn croesawu arfarniad â mwy o dystiolaeth o ganlyniadau darpariaethau'r Bil o ran adnoddau a chyllid. Mae perygl gwirioneddol wrth greu disgwyliadau a dyletswyddau cynyddol mewn cyfnod pan mae adnoddau'n mynd yn fwy prin a chydag absenoldeb fformiwla gyllid cytûn ar gyfer y gwasanaethau cymdeithasol na fyddwn yn gallu bodloni disgwyliadau ein dinasyddion a chyflenwi yn ymwneud â'r Ddeddf.
  
54. Rydym yn gweithio gyda CLILC i greu modelu ariannol manylach o effaith diwygio lles ac adroddiad interim ar oblygiadau tebygol y Bil o ran adnoddau fel y'i drafftwyd ar hyn o bryd. Byddem yn gwerthfawrogi asesiad manwl yn y Memorandwm Esboniadol i gefnogi'r honiad yn rhai meysydd bod costau'n fach iawn neu'n niwtral.

## CANLYNIADAU ANFWRIADOL

### I.PERYGL I LEOLIAETH

55. Nid ydym yn teimlo bod y darpariaethau a wnaed yn amlwg yn y Bil yn unol â'r agenda leoliaeth ac nid oes unrhyw sicrwydd y bydd is-ddeddfwriaeth yn cydnabod y gwahaniaethau posibl rhwng ardaloedd lleol, fel bod gan bob maes rywfaint o hyblygrwydd i liniaru peryglon wrth weithredu'r Ddeddf. Mae hyn yn unol â'r pwyslais mwy yn y strategaeth ddeng mlynedd ar arweinyddiaeth genedlaethol gref ond ni chafwyd lawer o drafodaeth am effaith bosibl symud tuag at wasanaeth gofal cenedlaethol. Mae cynnwys cymunedau, oedolion, plant, pobl ifanc a gofalwyr yn natblygiad 'cynigion lleol' yn hanfodol i ganlyniadau llesiant llwyddiannus.
  
56. Mae'r Bil yn rhoi darlun cymysg o ddarpariaeth lle mae'n ymddangos bod rhai meysydd (fel asesiadau, taliadau uniongyrchol, diogelu a mabwysiadu) yn rhy benodol ac nad yw eraill (fel hyrwyddo integreiddio a chydweithredu gydag asiantaethau partner) yn ddigon penodol - yn aml heb unrhyw

resymeg glir ar gyfer y fath wahaniaethu. Rydym o'r farn bod perygl i'r Bil anwybyddu ymreolaeth ddilys cyrff sofran i gynllunio a dylunio gwasanaethau gydag angen lleol mewn golwg sydd yn parchu tirwedd ddaearyddol, amrywiaeth, proffiliau demograffig lleol a sensitifrwydd diwylliannol lleol.

57. Gwnaeth adroddiad Simpson, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru ym mis Mawrth 2011, gyfraniad gwerthfawr i'r drafodaeth ynghylch 'pa wasanaethau dylid eu cyflenwi ble ac ar ba raddfa'. Mae llawer o waith yn cael ei wneud i gytuno pa wasanaethau y dylid eu cyflenwi ar lefelau cenedlaethol, rhanbarthol neu leol, o fewn terfynau trefniadau llywodraethu presennol. Ymddengys nad yw'r Bil yn rhoi llawer o oleuni ar y maes hwn ar wahân i bennu gwasanaeth mabwysiadu cenedlaethol. Rydym yn cydnabod yr angen i gynyddu cyflymder gweithgaredd cydweithredol ac mae ein cydweithrediadau gwella rhanbarthol yn gwneud cyfraniad sylweddol. Mae'r Bil yn rhoi pwerau sylweddol i Weinidogion Cymru ragatal a diystyru penderfyniadau a allai fod yn seiliedig ar farnau gwleidyddol a phroffesiynol lleol am ryngddibyniaeth cymhleth polisi ac ymarfer yn y man cyflenwi gwasanaeth.

---

## II.CANLYNIADAU DULL GWASGAROG

58. Mae rhyngwyneb y Bil hwn gyda'r Bil Datblygu Cynaliadwy a'r Bil Iechyd y Cyhoedd yn awgrymu bod Llywodraeth Cymru yn gweithio tuag at ddull cyfannol o gynnal pobl a lle, helpu cymunedau i helpu pobl a chymunedau i helpu eu hunain. Fodd bynnag, nid yw wedi datgan yn glir nac wedi trafod ei ganlyniadau. Yn yr un modd, mae gorgyffwrdd rhwng Papur Gwyn diweddar Llywodraeth Cymru ar 'Roi Terfyn ar Drais yn erbyn Menywod, A Cham-drin Domestig' â'r Bil hwn. Byddai'n ddefnyddiol gweld esboniad o'r ffordd y mae'r Llywodraeth yn gweld y darpariaethau yn y Bil hwn ochr yn ochr â'r rheiny mewn Deddfau presennol eraill a Biliau i ddod.

59. Mae'r Bil yn derbyn argymhelliad Comisiwn y Gyfraith i gydgrynhoi a symleiddio gwasanaethau cymdeithasol presennol oedolion yn fframwaith cyfreithiol unigol i Gymru. Rydym yn cefnogi'r ymgais hwn. Fodd bynnag, tra'n cydnabod y bydd y Bil hwn yn gweithio ar y cyd â'r rhan fwyaf o'r darpariaethau a geir yn y Ddeddf Plant, mae'n cael anhawster cysylltu yn eglur systemau fydd yn gorfod darparu ar gyfer ystod gyfan o oeddrannau, o fabanod heb eu geni i'r bobl hynaf yn ein poblogaeth. Mae llawer o ffactorau cyffredin ond mae gan grwpiau gwahanol o ddefnyddwyr gwasanaeth hefyd hawliau gwahanol, anghenion gwahanol ac atebion posibl gwahanol ar gyfer bodloni anghenion o ran gofal a chymorth.
60. Byddem eisiau sicrhau bod y Bil yn glir ynghylch (a) pa ddarpariaethau mewn deddfwriaeth arall sydd wedi cael eu diddymu neu eu trosglwyddo i'r Bil hwn er mwyn i lywodraeth leol weithredu'n gyfreithiol a (b) darpariaethau ar gyfer trosglwyddo cyfrifoldeb ar gyfer asesu anghenion a darparu gwasanaethau ar gyfer pobl ifanc o wasanaethau plant i wasanaethau oedolion, rhwng 14 a 25 oed. Mae llwyddiant cynllunio pontio a rhaglenni o'r fath yn hanfodol yn dibynnu ar gydweithredu rhwng gwasanaethau plant ac oedolion ac mae angen dull integredig, aml-asiantaeth er mwyn sicrhau canlyniadau clinigol, addysgol a chymdeithasol ar gyfer pobl ifanc<sup>4</sup>. Gall y daith o'r glasoed i fod yn oedolyn fod yn gyfnod heriol i bobl ifanc, (yn arbennig gofalwyr ifanc a'r rheiny ag anghenion cymhleth). Wrth iddynt symud rhwng gwasanaethau gwahanol, maent yn canfod gwahaniaethau sylweddol yn nisgwyliadau, arddull a diwylliant y gwasanaethau hyn tra bod eu hanghenion gofal eu hunain yn esblygu ar yr un pryd. Rydym yn argymhell bod y Bil yn ystyried y materion hyn yn fwy pendant.
61. Mae'n ddealladwy efallai nad yw'r Bil yn cyfeirio llawer at y gweithlu gofal cymdeithasol, oherwydd yr ymrwymiad i lunio Papur Gwyn ar Reoleiddio ac Arolygu. Fodd bynnag, byddai'n ddefnyddiol gweld dealltwriaeth well yn y Bil

---

<sup>4</sup> <http://www.everychildmatters.gov.uk/>

o rôl timau proffesiynol cryf ar draws gofal cymdeithasol ac iechyd (llawer ohonynt bellach yn gweithredu mewn ffordd integredig iawn) a'r angen i'w hyfforddi i fodloni'r newidiadau a'r heriau y mae'n eu cyflwyno. Yn gysylltiedig â'r mater hwn y mae dyfodol cronfeydd hyfforddiant ar gyfer y gweithlu sy'n cael ei adolygu ar hyn o bryd.

## CAEL CYDBWYSEDD RHESYMOL YN Y DDEDDFWRIAETH SYLFAENOL A'R IS-DDEDDFWRIAETH

62. Oherwydd cymhlethdod yr hyn y mae'r Bil yn ceisio ei gyflawni, byddai ADSSC yn croesawu'r cyfle i gymryd rhan mewn trafodaeth am is-ddeddfwriaeth effeithiol gan fod hyn yn berthnasol i ddealltwriaeth y Cynulliad o'r ffordd y bydd y ddeddfwriaeth yn gweithredu'n llwyddiannus ar gyfer dinasyddion unigol yn ogystal ag ar lefel ddamcaniaethol.

**DIWEDD**

---

Am fwy o wybodaeth cysylltwch â:

Latha Unny,  
Swyddog Ymchwil a Pholisi

Ffôn: 01633 648286  
[latha.unny@gmail.com](mailto:latha.unny@gmail.com)

ADSS Cymru  
Uned Fusnes ADSS Cymru  
d/o Fairfield House  
Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen  
Y Ganolfan Ddinesig  
Pont-y-pŵl, Torfaen  
NP4 6YN  
Ffôn: 01633 648574  
Ebst: [adss.cymru@torfaen.gov.uk](mailto:adss.cymru@torfaen.gov.uk)  
[www.adsscymru.org.uk](http://www.adsscymru.org.uk)



**A unified professional and strategic leadership voice for social services in Wales**  
Llais arweinyddiaeth proffesiynol a strategol unedig ar gyfer y gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru