

Crynodeb Ymchwil Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio



Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government



Costau a Manteision y Rhaglen Cefnogi Pobl

Crynodeb Gweithredol

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Cynnwys

1.0	Rhagarweiniad	3
2.0	Methodoleg	3
3.0	Costau a lefelau Defnyddwyr Gwasanaeth	4
4.0	Effeithiau	5
5.0	Darganfyddiadau a Chasgliadau	5

1.0 Rhagarweiniad

Nod y rhaglen Cefnogi Pobl yw helpu pobl agored i niwed i ennill a chadw eu hannibyniaeth drwy aros yn eu cartrefi eu hunain. Drwy fframwaith polisi a chyllido integredig, nod y rhaglen yw darparu gwasanaethau tai strategol o ansawdd uchel sy'n gost-effeithiol a dibynadwy, ac yn cyfannu'r gwasanaethau gofal a ddarperir eisoes.

Lansiwyd y rhaglen ar 1 Ebrill 2003 i nodi newid yn y modd y mae gwasanaethau tai cymorth a gwasanaethau cysylltiedig yn cael eu trefnu, eu darparu a'u cyllido. Gellid disgrifio'r sefyllfa cyn hyn fel un *ad hoc*, heb fawr ddim neu ddim cynllunio strategol ac ychydig iawn o ddarpariaeth ar sail anghenion na gwasanaethau integredig. Datblygwyd Cefnogi Pobl i newid y sefyllfa hon drwy ddatblygu nodau ac amcanion polisi penodol ar gyfer tai cymorth; datblygu fframwaith cydlynol ar gyfer cynllunio a chomisiynu gwasanaethau ar lefel leol; a newid yn y drefn o gyllido gwasanaethau o fod yn gyllid ar sail galw drwy fudd-daliadau tai i gyllid gydag arian cyfyngedig drwy ddyrannu grantiau i awdurdodau lleol

Un o'r cwestiynau mawr sy'n wynebu Llywodraeth y Cynulliad yw: beth yw gwerth Cefnogi Pobl? Yn enwedig, gall gwasanaethau Cefnogi Pobl helpu i atal neu ohirio gwasanaethau cymorth drytach fel cartref nyrsio neu breswyl, derbyn rhywun i'r ysbyty neu ddefnyddio llety dros dro. O ystyried maint y gyllideb Cefnogi Pobl, a dechreuad diweddar y rhaglen, penderfynodd Llywodraeth y Cynulliad gomisiynu'r astudiaeth hon i fesur costau a manteision gwasanaethau Cefnogi Pobl yng Nghymru, yn bennaf y manteision i bwrs y wlad.

2.0 Methodoleg

Mae'r astudiaeth hon yn dilyn ymlaen o'r astudiaeth yng nghyswllt Manteision y Rhaglen Cefnogi Pobl (*Benefits Realisation of the Supporting People Programme*, Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog 2004) a wnaed ar gyfer Lloegr ac a gyflawnwyd hefyd gan Matrix. Mae'r astudiaeth ar gyfer Lloegr yn 2004 a'r astudiaeth hon ar gyfer Llywodraeth y Cynulliad wedi cyfuno adolygiadau desg o'r llenyddiaeth, ymgynghori gyda rhanddeiliaid a modelu economaidd. Ni chasglwyd unrhyw ddata sylfaenol. Defnyddiodd yr astudiaeth hon yr astudiaeth ar gyfer Lloegr drwy adeiladu ar yr adolygiad o'r llenyddiaeth, yr ymgynghori gyda rhanddeiliaid a'r modelu tra'n ceisio cywiro rhai o'i phrif wendidau. Sefydlwyd panel ymgynghorol o dri academydd wedi eu lleoli yng Nghymru i oleuo'r prosiect yn ei gamau allweddol.

Yn ôl yr adolygiad gwreiddiol o'r llenyddiaeth, er bod corff o ymchwil ansoddol sy'n nodi'r mathau o fanteision a adroddir neu a ddisgwyllir o wasanaethau Cefnogi Pobl, hyd yma ni wnaed unrhyw werthusiad mawr o gymorth tai ar gyfer unrhyw grŵp cleientiaid ac nid oedd unrhyw wybodaeth am yr effaith y mae'r gwasanaethau hyn yn ei chael ar ymddygiad a phrofiadau'r bobl sy'n eu derbyn. Daeth yr astudiaeth hon i'r casgliad nad oedd y sefyllfa wedi newid llawer. Ar wahân i'r diffyg tystiolaeth gref i wneud tybiaethau ynghylch effaith y rhaglen Cefnogi Pobl ar ei sail, mae gan yr astudiaeth hon nifer o gyfyngiadau allweddol. Mae'r cyfyngiadau hyn yn deillio o fod angen cyfyngu ar gymhlethdod y model a lleihau unrhyw dybiaethau a wneir ar sail hynny. Mae'r cyfyngiadau hyn yn cynnwys:

- Nid yw'r astudiaeth hon yn ystyried amrywiadau yn nwyster ac yn y math o gymorth sy'n cael ei gynnig i ddefnyddwyr gwasanaeth;
- Nid oedd modd ymgorffori ansawdd gweithrediad y rhaglen yn y modelau;
- Nid yw'r astudiaeth yn cynnig gwasanaethau amgen y gellid eu cynnig pe na bai'r rhaglen Cefnogi Pobl ar gael;
- Nid yw'r astudiaeth ond yn cynnwys arbedion a wnaed mewn un flwyddyn; ac
- Nid yw'r model hwn yn cynnwys manteision lle nad oes digon o ddata i gyfiawnhau eu cynnwys yn y modelau, neu lle nad yw ymchwil flaenorol wedi mesur y manteision.

Nid yw'r grwpiau cleientiaid canlynol wedi eu cynnwys yn yr astudiaeth.

- Pobl gyda salwch cronig gan gynnwys AIDS / HIV a chyflyrau cysylltiedig
- Rhieni sengl agored i niwed
- Ffoaduriaid
- Pobl gydag anabledd corfforol sydd angen cymorth arnynt.

O ystyried y cyfyngiadau hyn, mae'r astudiaeth wedi mabwysiadu dull ceidwadol o dybio neu amcangyfrif effaith Cefnogi Pobl ar bwrs y wlad. Mae rhanddeiliaid yn ddieithriad wedi adrodd lefelau effaith uwch na'r rhai a ddewiswyd ar gyfer y model. Drwy fynd yn ôl hyn, gellir cymryd bod yr amcangyfrifon effaith yn y model yn rhai ceidwadol.

3.0 Costau a lefelau Defnyddwyr Gwasanaeth

Casglwyd data ar gostau a nifer y defnyddwyr gwasanaeth yn ystod blwyddyn ariannol 2005-2006. Diffinnir defnyddiwr gwasanaeth fel rhywun sy'n cael cyswllt cychwynnol gyda gwasanaeth, h.y. cyfanswm yr unigolion sydd wedi cael cyswllt â gwasanaeth yn ystod y flwyddyn.

	Client group	Cyfanswm y costau	Cyfanswm y defnyddwyr gwasanaeth	Gwariant ar bob defnyddiwr gwasanaeth
e1	Merched yn ceisio lloches rhag trais yn y cartref	£8,240,764	2885	£2,856
e2	Pobl gydag anableddau dysgu	£37,227,400	2700	£13,787
e3	Pobl gyda phroblemau iechyd meddwl	£14,813,352	2693	£5,500
e4	Pobl gyda phroblemau alcohol	£3,624,741	994	£3,646
e5	Pobl gyda phroblemau cyffuriau	£3,740,526	794	£4,710
e8	Pobl ifanc sengl ddigartref a phlant yn gadael gofal	£7,364,103	2401	£3,067
e9	Cyn-droseddwyr	£3,688,027	936	£3,940

e10	Pobl ddigartref neu botensial ddigartref	£13,928,379	9036	£1,541
	Pobl hŷn	£14,464,554	22266	£649
	Cyfansymiau	£107,091,845	44706	£2,395

Ffigur 1: Cyfanswm y costau a'r defnyddwyr gwasanaeth

Mae'r astudiaeth hon yn seiliedig ar 83.3 y cant o'r holl wariant ar y rhaglen Cefnogi Pobl (cyfanswm y gwariant yw £128,493,616).

4.0 Effeithiau

Cyflawnodd Matrix ymarfer ymgynghori gyda rhanddeiliaid a gwahoddwyd y cyfranogwyr i wneud sylwadau ar yr effeithiau ac i gynnig eu hamcangyfrifon eu hunain mewn ymateb i amcangyfrifon Matrix. Roedd rhanddeiliaid yn ei chael yn anodd gwneud sylwadau ar y ffigurau (a oedd yn seiliedig yn bennaf ar yr astudiaeth flaenorol). Y rheswm yn bennaf dros hyn oedd y diffyg tystiolaeth empirig i gefnogi sialensau i'r tybiaethau cychwynnol. Fodd bynnag, yn achos pob rhanddeiliad a ddychwelodd eu holiaduron, cynigiwyd lefelau amcangyfrifon effaith uwch na rhai'r model bob tro. Drwy fynd yn ôl hyn, gellir cymryd bod yr amcangyfrifon effaith yn y model yn rhai ceidwadol.

Defnyddiwyd pump y cant fel lefel 'ddiofyn' lle nad oes unrhyw reswm amlwg na thystiolaeth ddibynadwy i awgrymu fel arall. Ystyrir hwn i fod yn ffigur isel na fydd yn gor-amcangyfrif effaith y rhaglen Cefnogi Pobl.

5.0 Darganfyddiadau a Chasgliadau

Mae cyfanswm y budd ariannol o ganlyniad i'r rhaglen Cefnogi Pobl, a fodelwyd yn yr astudiaeth hon, yn £180,064,389. Mae hyn yn cymharu â chyfanswm gwariant a fodelwyd o £107,091,845. Cyfrifir gwerth budd y rhaglen Cefnogi Pobl drwy ddefnyddio cyfres o dybiaethau. Mae'r tybiaethau yn y modelau yn debygol o newid wrth i ymchwil i'r rhaglen gael ei chyflawni. Mae'r dystiolaeth ynghylch gwerth y manteision sydd heb eu costio – manteision i'r defnyddiwr gwasanaeth unigol, eu teuluoedd ac i'r gymuned ehangach yn bennaf – hefyd yn debygol o wella gydag amser.

Dangosir y manteision a fodelwyd sydd wedi deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl yng Nghymru, ac sydd wedi eu categoreiddio yn ôl grŵp cleientiaid, yn ffigur 2 isod.

	Grŵp cleientiaid	Gwariant	Arbedion mesuradwy	Mantais net
e1	Merched yn ceisio lloches rhag trais yn y cartref	£8,240,763	£56,187,110	£47,946,346

Llywodraeth Cynulliad Cymru | Costau a Manteision y Rhaglen Cefnogi Pobl – Crynodeb Gweithredol

	Grŵp cleientiaid	Gwariant	Arbedion mesuradwy	Mantais net
e2	Pobl gydag anableddau dysgu	£37,227,399	£40,569,794	£3,342,394
e3	Pobl gyda phroblemau iechyd meddwl	£14,813,351	£10,874,989	-£3,938,362
e4	Pobl gyda phroblemau alcohol	£3,624,740	£1,414,946	-£2,209,794
e5	Pobl gyda phroblemau cyffuriau	£3,740,525	£1,427,886	-£2,312,639
e8	Pobl ifanc sengl ddigartref a phlant yn gadael gofal	£7,364,103	£4,965,955	-£2,398,148
e9	Cyn-droseddwyr	£3,688,027	£3,568,315	-£119,712
e10	Pobl ddigartref neu botensial ddigartref	£13,928,379	£31,024,855	£17,096,475
	Pobl hŷn	£14,464,553	£30,030,539	£15,565,985
	Cyfansymiau	£107,091,845	£180,064,389	£72,972,545

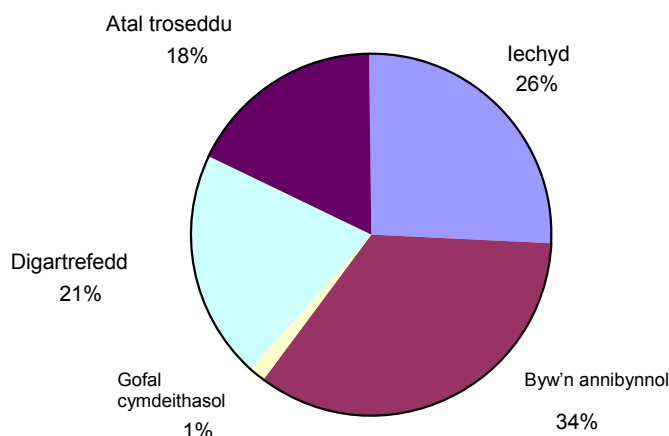
Ffigur 2: Darganfyddiadau cyffredinol yn ôl grŵp cleientiaid

Mae'r ffigurau negyddol yn cyfateb i grwpiau cleientiaid lle mae'r arbedion *mesuradwy* yn is na'r gwariant. O ystyried y cyfyngiadau o ran beth y gellir ei fesur, ni ddylid casglu felly bod y gwasanaethau hyn yn rhai sy'n cynnig gwerth gwael.

Ar gyfer y naw grŵp cleientiaid a astudiwyd, mae'r sylfaen dystiolaeth yn awgrymu bod manteision yn deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl i'r unigolyn sy'n derbyn cymorth tai, eu teuluoedd ac i'r gymuned ehangach yn ogystal ag i bwrs y wlad. Er bod rhai o'r manteision posibl hyn yn eithaf hawdd inni eu mesur a phennu eu gwerth (er enghraifft yr adnoddau ar gyfer delio gydag arosiadau hirach yn yr ysbyty), mae eraill yn fwy anodd (er enghraifft gwerth iechyd gwell i'r unigolyn). Gallai'r manteision an-ariannol hyn fod yn bwysig dros ben i'r unigolyn, eu teuluoedd ac i gymdeithas yn gyffredinol a bydd angen eu hystyried ochr yn ochr â'r manteision sydd wedi eu modelu wrth wneud penderfyniadau ynghylch buddsoddi gwariant cyhoeddus.

Cafodd yr arbedion i bwrs y wlad a fodelwyd gennym eu grwpio yn wahanol feysydd thematig, a dangosir y darganfyddiadau ar gyfer pob maes thematig yn ffigur 3 isod.

Ffigur 3: Arbedion a fodelwyd yn ôl gwahanol feysydd thematig



Iechyd

Mae cyfanswm y budd ariannol a fodelwyd sy'n deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl i'r maes thematig hwn yn £46,281,801. Mae manteision iechyd yn cyfrif am 26 y cant o gyfanswm yr arbedion a gyfrifwyd. Mae hyn yn cynnwys arbedion yng nghyswllt yr angen am wasanaethau iechyd o ganlyniad i statws iechyd gwell neu sydd heb newid, neu o ganlyniad i fynediad priodol at wasanaethau. Mae'r arbedion posibl a fodelwyd yn cynnwys: y nifer sy'n cael eu derbyn i'r ysbyty; hyd yr arhosiad ac oedi cyn rhyddhau o'r ysbyty; gwasanaethau iechyd meddwl; ymweliadau â'r Adrannau Damweiniau ac Achosion Brys; mynediad at wasanaethau gofal sylfaenol; a defnydd o wasanaethau triniaeth (er enghraifft gwasanaethau trin cyffuriau). Mae'r manteision iechyd sydd wedi eu modelu yn rhai i'r Trysorlys. Mae ymchwil wrthi'n cael ei chyflawni i werth ariannol y manteision iechyd sydd heb eu costio o ran effeithiau gwell iechyd ar yr unigolyn.

Byw'n annibynnol

Mae cyfanswm y budd ariannol a fodelwyd sy'n deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl i'r maes thematig hwn yn £61,743,028. Mae'r manteision a gostiwyd o ran byw'n annibynnol yn cyfrif am 34 y cant o gyfanswm gwerth y manteision fel a gyfrifwyd gan yr astudiaeth hon. Mae hyn yn cynnwys manteision o ran dewis ac amrediad o opsiynau llety priodol. Mae'r manteision a gostiwyd o ran byw'n annibynnol yn gysylltiedig â lefel y gofal cartref nyrsio neu gartref gofal y byddai wedi bod eu hangen ar bobl pe na bai'r rhaglen Cefnogi Pobl yn bodoli. Mae byw'n annibynnol yn faes lle ceir hefyd nifer o fanteision helaeth heb eu costio (fel mantais rhoi dewis i'r unigolyn) ond ychydig iawn o ymchwil sydd wedi'i gwneud i geisio pennu gwerth ariannol y rhain. Efallai fod rhai o'r manteision a gostiwyd yn rhai i'r unigolyn yn hytrach nag i'r Trysorlys ond, ar hyn o bryd, nid yw'n bosibl eu gwahanu, er eu bod yn cynrychioli ond cyfran fach o'r arbedion.

Gofal cymdeithasol

Mae cyfanswm y budd ariannol a fodelwyd sy'n deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl i'r maes thematig hwn yn £2,538,498. Mae gwerth y budd ariannol i'r maes gofal cymdeithasol yn cyfrif am 1.4 y cant o gyfanswm gwerth y manteision. Mae hyn yn cynnwys budd o ran llai o angen am wasanaethau gofal cymdeithasol, gan gynnwys gofal personol yn y cartref a gwasanaethau i blant sy'n derbyn gofal. Fodd bynnag, fel a nodir uchod, mae effaith y galw llai am fathau mwy dwys o gymorth (gan gynnwys gofal preswyl) wedi ei chynnwys o dan y thema byw'n annibynnol.

Digartrefedd

Mae cyfanswm y budd ariannol a fodelwyd sy'n deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl i'r maes thematig hwn yn £37,167,832. Mae'r budd hwn yn cyfrif am ychydig o dan 21 y cant o gyfanswm gwerth y manteision. Mae hyn yn cynnwys budd o ran dod o hyd i a chadw cartref sefydlog. Mae'r manteision a fodelwyd yn cynnwys cost tenantiaethau yn methu i awdurdodau lleol, cost defnyddio llety dros dro a manteision osgoi digartrefedd a chysgu ar y stryd.

Troseddu

Mae cyfanswm y budd ariannol a fodelwyd sy'n deillio o'r rhaglen Cefnogi Pobl i'r maes thematig hwn yn £32,333,226. Mae gwerth y budd hwn i'r maes troseddu yn cyfrif am ychydig dros 18 y cant o gyfanswm gwerth y manteision. Mae hyn yn cynnwys budd o droseddu llai gan

rai grwpiau cleientiaid (pobl gyda phroblemau cyffuriau a chyn-droseddwyr) a llai o risg y bydd cleientiaid Cefnogi Pobl yn dod yn ddiodefwr troseddu. Mae'r modelau'n costio'r lleihad yn yr angen am wasanaethau'r System Cyfiawnder Troseddol a chostau eraill sy'n gysylltiedig â throedd. Yn y modelau ar gyfer pobl hŷn a merched sy'n ceisio dianc rhag trais yn y cartref, mae costau cymdeithasol troseddu (h.y. y costau nad ydynt yn rhai i'r Trysorlys) hefyd wedi eu cyfrifo, ond cyfran fach o gyfanswm yr arbedion ydyw'r rhain.

Manteision cyffredinol y rhaglen Cefnogi Pobl

Ceir nifer o fanteision sydd heb eu costio sy'n gyffredin ar draws yr wyth grŵp cleientiaid a gynhwyswyd yn yr astudiaeth hon, a lle nad oedd yn bosibl inni bennu eu gwerth. Mae'r rhain yn cynnwys:

- ansawdd bywyd gwell i'r unigolyn gan gynnwys mwy o annibyniaeth;
- iechyd gwell;
- dibynnu llai ar berthnasau a gofalwyr;
- byw'n annibynnol, gan gynnwys mwy o ddewis i unigolion o ran lle, ffordd o fyw a darparu sgiliau fel y gellir gwneud y dewis hwn;
- mwy o opsiynau ynghylch lle a sut i fyw;
- mae'r unigolyn yn fwy abl i gymryd rhan yn y gymuned. Mae hyn yn berthnasol i nifer o feysydd gan gynnwys teimlo'n llai ynysig a lleihau allgau cymdeithasol, a mwy o sefydlogrwydd i bobl gyda bywydau di-drefn;
- llai o ofn troseddu; a
- mynediad haws at wasanaethau priodol.

Dylid nodi bod yr arbedion posibl a gostiwyd yn y model yn ymwneud â chyfnod o flwyddyn. I rai cleientiaid, mae gwasanaethau Cefnogi Pobl yn gallu cael effaith gydol oes efallai. Er enghraifft, gall gwasanaethau sy'n darparu ymyriadau lefel isel i bobl hŷn ohirio gwaeledd iechyd a chywasgu'r cyfnod o forbidrwydd sy'n codi fel rhan o'r broses heneiddio. Felly hefyd i droseddwyr a defnyddwyr sylweddau, gall ymyriadau buan gael effaith barhaol ar aildroseddu a phroblemau camddefnyddio sylweddau. Gall y rhaglen Cefnogi Pobl hefyd gael effaith bwysig ar blant defnyddwyr gwasanaeth, drwy ddarparu amgylchedd gwell i fagu plant a gwella iechyd eu rhieni. Nid yw'r manteision posibl tymor hirach hyn wedi eu hymgorffori'n benodol yn y gwaith a wnaed hyd yma.