Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Papur briffio tystiolaeth

Plant sy'n derbyn gofal yng Nghymru

Mae'r papur briffio tystiolaeth hwn yn crynhoi rhai o'r materion allweddol sy'n ymwneud â phlant sy'n derbyn gofal yng Nghymru, ac yn myfyrio ar faterion yr ydym yn disgwyl i'r llywodraeth newydd yng Nghymru eu hwynebu ar ôl etholiad Senedd 2021. Mae'r papur yn edrych yn benodol ar nifer a chyfradd gynyddol y plant mewn gofal, a'r amrywiad ymhlith awdurdodau lleol. Mae hefyd yn ystyried y pedwar ffactor allweddol sy'n effeithio ar brofiadau a chanlyniadau plant – ailuno plant a theuluoedd biolegol; cyfranogiad plant a theuluoedd biolegol mewn penderfyniadau am ofal; darparu gwasanaethau cydgysylltiedig i blant a theuluoedd; a chomisiynu strategol a darparu lleoliadau gofal plant.

Prif negeseuon

1 **Mae cyfradd a nifer y plant mewn gofal yng Nghymru wedi bodyn cynyddu** yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae'r duedd hon yn broblemus. Mae pryder ynghylch canlyniadau plant sy'n cael eu cymryd i ofal o ran cyrhaeddiad addysgol, iechyd, diweithdra, digartrefedd a chyfiawnder troseddol.

2 **Disgwylir i bandemig y coronafeirws fod wedi gwaethygu'r sefyllfa.** Bydd effaith y pandemig ar blant a'u teuluoedd, yn enwedig y rhai mwyaf agored i niwed, wedi cynyddu'r risgiau i les plant.

3 **Mae'r duedd genedlaethol gyffredinol yn cuddio amrywiadau ar draws awdurdodau lleol yng Nghymru,** gyda rhai yn gweld cynnydd sylweddol, tra bo'r niferoedd mewn ardaloedd eraill wedi aros yn gyson neu wedi gostwng. Mae tystiolaeth yn awgrymu bod y gwahaniaethau hyn yn gysylltiedig â'r rhyngweithio rhwng ymarfer diogelu, lefelau amddifadedd, a ffactorau'n ymwneud â rhieni.

4 **Yng Nghymru, tueddir rhoi mwy o bwyslais ar ddod o hyd i leoliadau parhaol** i blant yn hytrach na sicrhau bod plant a theuluoedd biolegol yn ailuno. Fodd bynnag, mae llawer o deuluoedd yn dymuno ailuno, a gall hwyluso perthnasoedd cadarnhaol trwy fodelau system gyfan gefnogi proses ailuno ddiogel.

5 **Mae gan blant a theuluoedd biolegol yr hawl i fod yn rhan o benderfyniadau am eu gofal**, a gall cyfranogiad ystyrlon leihau teimladau o ansefydlogrwydd ymhlith plant mewn gofal.

6 **Nid adrannau gwasanaethau cymdeithasol yn unig sy'n gyfrifol am blant mewn gofal.** Mae ystod o asiantaethau yn darparu gwasanaethau ar gyfer plant a theuluoedd sydd mewn perygl, a gall gwelliannau mewn arferion gwaith hwyluso profiadau a chanlyniadau gwell ar gyfer y bobl hynny sy'n dod i gysylltiad â'r gwasanaethau hynny.

7 **Mae comisiynu strategol yn her** i awdurdodau lleol Cymru, a gallai casglu data yn well, ynghyd â sicrhau y gwneir mwy o waith comisiynu ar lefel ranbarthol, leddfu'r problemau eang sydd ynghlwm wrth ddarparu lleoliadau.

Cynnydd yn niferoedd a chyfradd y plant sy'n derbyn gofal

Mae pryder sylweddol ynghylch y cynnydd parhaus yn niferoedd a chyfradd y plant sy'n derbyn gofal yng Nghymru. Mae pryder am y canlyniadau i blant â phrofiad gofal – o ran cyrhaeddiad addysgol, iechyd, diweithdra, digartrefedd a chyfiawnder troseddol – yn y DU a thu hwnt. Mae'r cynnydd cyson o ran nifer y plant sy'n dechrau derbyn gofal yng Nghymru yn ystod yr 20 mlynedd diwethaf, a'r DU yn ehangach, o'i gyfuno ag anghenion sy'n galw am becynnau gofal mwyfwy cymhleth, hefyd yn cyfrannu at gost gynyddol sicrhau lleoliadau digonol, addas a sefydlog. Mae'n debyg y caiff y materion hyn eu dwysáu yn sgil y pandemig.

Mae'r cynnydd parhaus hwn yn arwydd o system sy'n methu cefnogi plant a theuluoedd yn ddigonol; mae'n system mewn argyfwng. Nid diben y casgliad hwn yw cwestiynu cymhellion neu ymdrechion y rhai sy'n gweithio i gefnogi plant a theuluoedd, ond yn hytrach tynnu sylw at y ffaith bod y metrigau sydd ar gael, er gwaethaf eu hymdrechion, yn awgrymu sefyllfa sy'n gwaethygu ledled Cymru.

Mae yna lawer o resymau am hyn. Yn ei waith ymchwil parhaus, mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn ceisio nodi a deall y ffactorau sy'n gyrru'r cynnydd, ac awgrymu sut y gall hyn lywio ymatebion mwy priodol ac effeithiol.

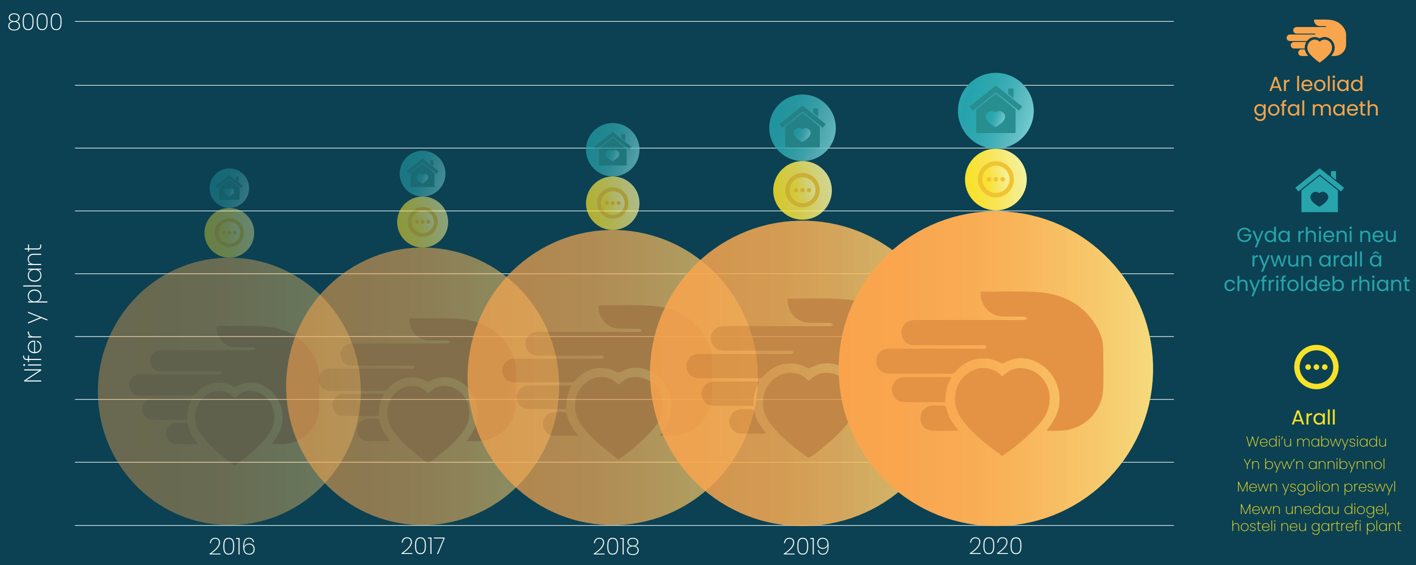
Amrywiad mewn cyfraddau ac arferion yn y gwasanaethau cyhoeddus

Mae'r bwlch rhwng cyfradd y plant sy'n derbyn gofal yng Nghymru o'i gymharu â rhannau eraill o'r DU wedi parhau i ehangu, ac mae'n debygol o barhau yn y blynyddoedd i ddod

Bu gan Gymru gyfran gyson uwch o blant a phobl ifanc yn derbyn gofal na gwledydd eraill y Deyrnas Unedig. Ar 31 Mawrth 2020, roedd 7,172 o blant yn derbyn gofal yng Nghymru, sef cynnydd o 25% ers 2014.

Mae'r bwlch rhwng cyfradd y plant sy'n derbyn gofal yng Nghymru o'i gymharu â rhannau eraill o'r DU wedi parhau i ehangu, ac mae'n debygol o barhau yn y blynyddoedd i ddod. Ceir amrywiaeth hefyd ym mhenderfyniadau'r farnwriaeth, gyda chyfradd uwch o geisiadau am orchmynion gofal, a chyfradd trosi uwch (awdurdodi gorchmynion gofal) yng Nghymru nag yn Lloegr. Mae'r plant hyn mewn lleoliadau maeth yn bennaf, gyda chynnydd cyson yn y rhai sydd wedi'u lleoli gyda rhieni, neu gyda'r bobl hynny â chyfrifoldeb rhiant.

Mae’r rhan fwyaf o blant o dan ofal ar leoliadau maeth, gyda chynnydd cyson yn y rhai hynny a roddir gyda rhieni



Mae’r ffigurau’n seiliedig ar gipolwg data ar 31 Mawrth bob blwyddyn

Ers 2016, bu cynnydd cyson yn nifer y plant a roddir gyda rhieni, sy’n golygu bod y plentyn yn destun gorchymyn gofal ac wedi’i roi gartref, ond o dan blant a ofalir yn unol â rheoliad

Yng Nghymru, ceir amrywiad sylweddol ymhlith awdurdodau lleol. Mae’r mwyafrif wedi gweld cynnydd yn nifer a chyfradd y plant sy’n derbyn gofal, er bod rhai wedi gweld y gyfradd yn gostwng ers 2014. Er enghraifft, mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot wedi gweld ei gyfradd yn gostwng o 155 fesul 10,000 yn 2015 i 106 yn 2020 – cwymp sy'n cyfateb i 49 yn llai o blant sy'n derbyn gofal fesul 10,000. Mewn cyferbyniad, mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen wedi gweld ei gyfradd yn cynyddu 75 plentyn ychwanegol fesul 10,000 dros yr un cyfnod.

Mae’r amrywiad hwn yn gysylltiedig â’r canlynol:

- Lefelau amddifadedd yn yr ardal leol
- Y ‘triawd sbarduno’ o drais domestig, camddefnyddio sylweddau ac afiechyd meddwl, yn ogystal ag anableddau dysgu rhieni
- Gwahaniaethau mewn arferion diogelu

Gyda’i gilydd, mae’r ffactorau hyn yn cyfrif am bron i dri chwarter (72%) o’r amrywiad mewn cyfraddau ledled Cymru.

Ffactorau allweddol sy'n cael effaith ar brofiadau a chanlyniadau ar gyfer plant sy'n derbyn gofal

Mae gwahaniaethau o ran sut mae gwasanaethau cyhoeddus yn gweithio gyda theuluoedd sydd mewn perygl yn debygol o gael effaith ar brofiadau a chanlyniadau'r plant sy'n derbyn gofal. Mae'r rhain yn cynnwys y canlynol:

- Faint o bwyslais sy'n cael ei roi ar ailuno gyda theuluoedd
- I ba raddau y mae plant a'u teuluoedd yn cymryd rhan mewn penderfyniadau am ofal plant
- I ba raddau y mae darparu gwahanol wasanaethau i deuluoedd yn 'gydgysylltiedig', ac yn ymatebol i'w hanghenion
- Comisiynu strategol a darparu lleoliadau

Gall deall y ffactorau hyn roi mewnwelediad i'r system ofal gyfredol yng Nghymru a sut y gellid ei gwella. Trafodir pob un isod.

Ailuno plant a theuluoedd biolegol

Nid nifer y plant sy'n dod i'r system yn unig sy'n cael effaith ar gyfraddau'r plant mewn gofal, ond hefyd nifer y plant sy'n gadael gofal. Bu gostyngiad cyson yn y llifau allan o'r system ofal yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Er mai ailuno yw'r rheswm mwyaf cyffredin y mae plant yn gadael gofal, ers 2014 mae nifer y plant sy'n dychwelyd i fyw gyda rhieni, perthnasau, neu bobl eraill sydd â chyfrifoldeb rhiant wedi gostwng.

> **Felly, gall hwyluso perthnasau rhwng pobl ifanc mewn gofal y tu allan i'r cartref a'u teuluoedd – lle bo'n ddiogel gwneud hynny – fod â gwerth mawr i'r plentyn a'i deulu biolegol**

Mewn rhai gwledydd, rhoddir mwy o bwyslais ar hybu ailuno plant a'u teuluoedd biolegol nag yng Nghymru a rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig. Mae cenhedloedd y DU yn tueddu i ganolbwyntio ar sicrhau lleoliadau parhaol cyn gynted â phosibl ar gyfer plant na allant aros gyda'u teuluoedd trwy ofal perthynas, maethu hirdymor, neu fabwysiadu. Mae hyn yn golygu, yn enwedig mewn sefyllfaoedd lle nad oes gofal gan berthynas ar gael, bod y teulu biolegol yn aml yn colli cyfrifoldeb ystyrlon dros ei blentyn, hyd yn oed mewn achosion lle mae'n parhau i fod mewn cysylltiad.

Mewn cyferbyniad, mewn gwledydd fel Sweden, Seland Newydd, yr Almaen, Denmarc a Norwy, rhoddir mwy o bwyslais ar gyfrifoldeb parhaus rhieni biolegol, hyd yn oed pan na all y plentyn fyw gyda nhw. Mae'n ymddangos bod mwy o oddefgarwch i ansicrwydd, ac, ar gyfer plant mewn lleoliadau hirdymor, rhoddir mwy o ymdrech i weithio gyda'r teuluoedd i wella gofal a chefnogaeth, fel modd o baratoi ar gyfer ailuno posibl. Mae'r fframweithiau cyfreithiol yn y gwledydd hyn hefyd yn darparu ar gyfer perthynas fwy graddol rhwng rhianta teulu a rhianta corfforaethol. Er enghraifft, yn Alberta, Canada, ceir gofynion cyfreithiol i ddarparu'r ymyriadau 'lleiaf ymwthiol' posibl, ac i archwilio opsiynau gofal gan berthynas.

Mae ailuno'n ddymunol gan lawer o deuluoedd, ac mae ansawdd y berthynas rhwng pobl ifanc a rhieni yn ystyriaeth bwysig mewn penderfyniadau ynghylch plant sy'n dychwelyd i'w cartref. **Felly, gall hwyluso perthnasau rhwng pobl ifanc mewn gofal y tu allan i'r cartref a'u teuluoedd – lle bo'n ddiogel gwneud hynny – fod â gwerth mawr i'r plentyn a'i deulu biolegol.** Gwnaed rhywfaint o waith i ddeall sut y gall ymyriadau penodol gefnogi perthnasau rhwng plant a'u teuluoedd biolegol yn y DU, megis Cynadledda Grwpiau Teulu, ond gwnaed llai o waith ynghylch sut y gall sefydliadau a systemau wneud hyn.

Cynnwys plant a theuluoedd biolegol mewn penderfyniadau am ofal

Mae hawliau plant a'u teuluoedd biolegol i gymryd rhan yn y broses o benderfynu am eu gofal wedi'u sefydlu gan Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau Dynol y Plentyn. Mae Comisiynydd Plant Cymru'n argymell dilyn dull hawliau plant. Mewn rhai gwledydd, fel Sweden a Norwy, mae'n orfodol gwrando ar 'lais' y plentyn yn ôl y gyfraith.

> **Gall cymryd mwy o ran mewn penderfyniadau ynghylch symud lleoliadau hefyd helpu i leihau teimladau o ansefydlogrwydd ymhlith plant mewn gofal.**

Mae tystiolaeth yn awgrymu bod gan blant a'u teuluoedd bersbectif unigryw a hanfodol ar y system ofal, ac y gall ymgorffori eu barn mewn penderfyniadau am eu gofal gael effaith gadarnhaol arnynt, ac ar gomisiynu.

Gall cydnabod eu mewnwelediadau helpu i wneud y canlynol:

- Penderfynu ar yr hyn sy'n gweithio i blant mewn gofal a'r hyn y gellir ei wella
- Dangos sut mae awdurdodau lleol yn bodloni gofynion i wrando ar blant mewn perthynas â newidiadau mewn gwasanaethau sy'n cael effaith arnynt
- Ffurfio'r sylfaen ar gyfer fframweithiau newydd ar gyfer gwella gwasanaethau a arweinir gan blant sy'n ategu ac yn gwella'r fframweithiau presennol
- Hwyluso rhannu arfer da rhwng awdurdodau lleol

Gall cymryd mwy o ran mewn penderfyniadau ynghylch symud lleoliadau hefyd helpu i leihau teimladau o ansefydlogrwydd ymhlith plant mewn gofal. Dylai modelau neu ffyrdd o weithio a ddefnyddir gan wasanaethau amddiffyn plant a theuluoedd, a gwasanaethau cymorth, roi dymuniadau pobl ifanc a'u teulu wrth wraidd y gwaith o ddatblygu cynlluniau cymorth, gan gydnabod y gall oedran, lefel dealltwriaeth ac amgylchiadau'r plentyn olygu nad yw hyn bob amser yn bosibl.

Darpariaeth gysylltiedig o wasanaethau i blant a theuluoedd

Mae plant a theuluoedd yn dod i gysylltiad ag amrediad o wasanaethau yn seiliedig ar gontinwwm anghenion, o gymorth cyffredinol (e.e. ysgolion, gwasanaethau iechyd) i ymyriadau statudol dwys (e.e. plant sy'n mynd i mewn i'r system ofal).

Yn hanesyddol, mae'r cyfrifoldeb dros blant sy'n derbyn gofal wedi bod yn perthyn i wasanaethau plant a theuluoedd. Fodd bynnag, mae llawer o adrannau ac asiantaethau eraill hefyd yn cefnogi plant a theuluoedd cyn ac ar ôl i achos gofal ddechrau. Mae ymwybyddiaeth gynyddol o'r effaith niweidiol y mae ffactorau trais yn y cartref, rhieni sy'n camddefnyddio sylweddau, a phroblemau iechyd meddwl rhieni yn eu cael ar blant, sef y 'triawd sbarduno', yn golygu bod amrediad o gyrff statudol a gwirfoddol yn cymryd rhan fwy gweithredol mewn gweithgareddau diogelu, ac yn y camau o nodi'r rhai sydd mewn perygl. Ceir tystiolaeth bod nifer cynyddol o atgyfeiriadau yn dod drwy'r heddlu, iechyd sylfaenol/cymunedol, ac adrannau eraill o fewn awdurdod yr ardal ei hun neu awdurdod lleol arall.

Mae angen gwella'r math hwn o weithio cydgysylltiol o hyd, yn enwedig mewn perthynas â cham-drin domestig. Nod Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015 yn rhannol oedd gwella camau atal, amddiffyn a chefnogi, cysoni gwasanaethau, a gwella arweinyddiaeth a chydweithrediad.

Gall darparu gwasanaethau mewn modd integredig, fel rhwng awdurdodau lleol a darparwyr trydydd sector, wella gwasanaethau, a dwyn budd i bobl sy'n gadael gofal

O ganlyniad i gyflwyno'r Ddeddf, mae tystiolaeth yn awgrymu bod gweithio rhanbarthol a gweithio mewn partneriaeth wedi cynyddu yn gyffredinol, ond mae'r graddau y ceir cydweithrediad ac ymrwymiad gan arweinwyr ar draws y sector cyhoeddus yn parhau i fod yn fylchog. Nid yw enghreifftiau o arfer da, megis hybiau cam-drin domestig sy'n hwyluso gweithio cydgysylltiol, yn gyffredin ledled Cymru. Gallai mwy o waith craffu ar weithio rhanbarthol a sicrhau cyllid sefydlog, hirdymor wella gwasanaethau sydd wedi'u cynllunio i fynd i'r afael â cham-drin domestig, ac arwain at oblygiadau cadarnhaol ar gyfer plant a theuluoedd sydd mewn perygl o fynd i mewn i'r system ofal.

Mae gweithio mewn modd cydgysylltiol hefyd yn bwysig wrth gefnogi plant sy'n gadael gofal. Mae angen cefnogaeth ar y bobl sy'n gadael y system ofal o dan gynllun Pan Fydda i'n Barod Llywodraeth Cymru, ond mae pobl ifanc â phrofiad o'r system ofal yn dal i fod yn fwy tebygol o fod yn ddigartref na'r boblogaeth gyffredinol. Gwnaed ymdrechion i atal digartrefedd ar gyfer pobl sy'n gadael y system ofal, megis fflatiau hyfforddi lle gall pobl ifanc gael profiad o fyw yn annibynnol. Gall darparu gwasanaethau mewn modd integredig, fel rhwng awdurdodau lleol a darparwyr trydydd sector, wella gwasanaethau, a dwyn budd i bobl sy'n gadael gofal.

Gwaith comisiynu strategol a darparu lleoliadau gofal plant

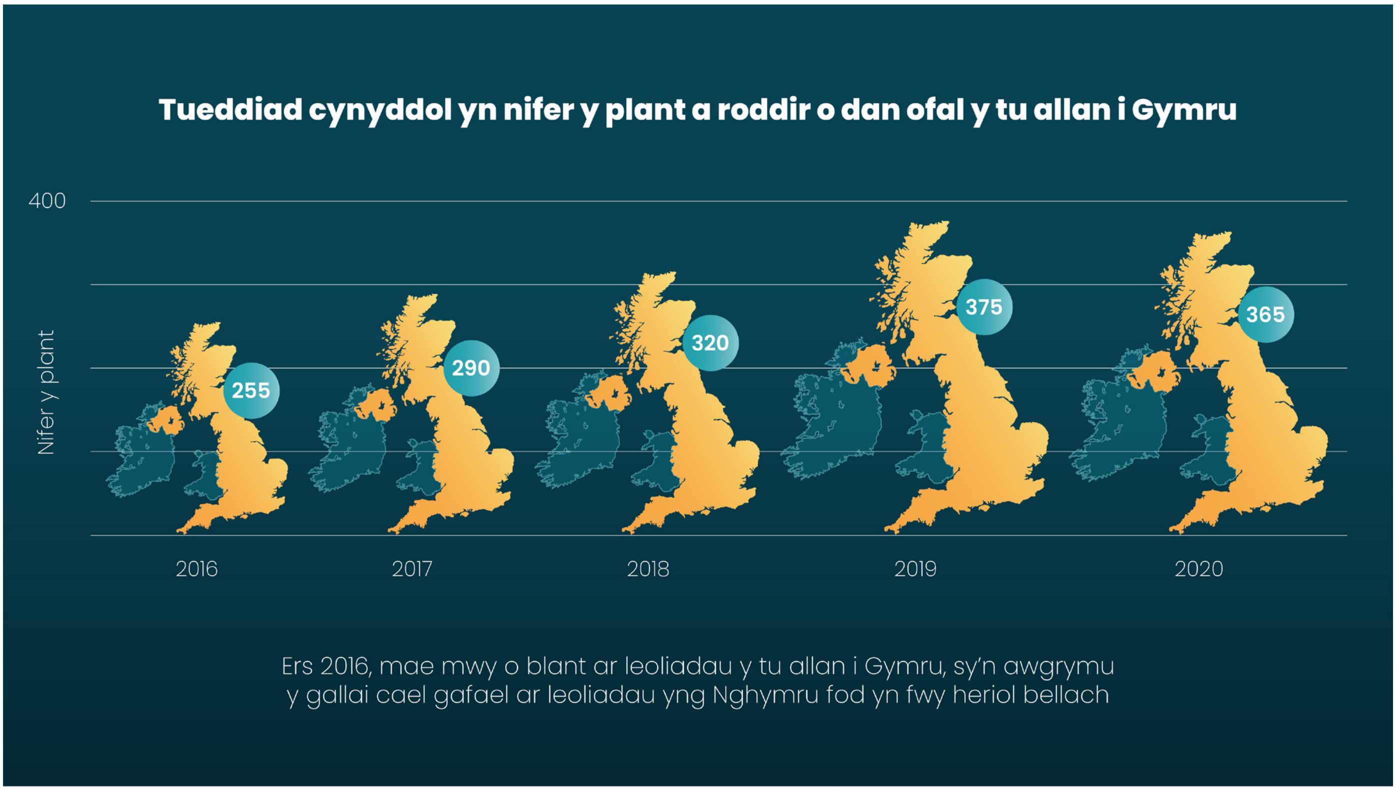
Mae gwaith comisiynu strategol yn cynnwys monitro angen yn weithredol, achub y blaen ar angen yn y dyfodol, a siapio'r ddarpariaeth (o leoliadau a gwasanaethau) er mwyn ymateb i hyn yn ddigonol. **Mae gwaith comisiynu strategol yn heriol i awdurdodau lleol mewn llawer o wledydd, gan gynnwys Cymru,** ac ni ellir dweud bod yr un wlad wedi goresgyn yr her o gomisiynu'n strategol yn llwyddiannus.

Mae dulliau o wella gwaith comisiynu strategol yn cynnwys cydweithredu ar lefel ranbarthol neu genedlaethol. Mae gan rai gwledydd systemau ar waith lle mae awdurdodau lleol yn gweithio gyda'i gilydd ar sail ranbarthol neu genedlaethol i gynyddu eu pŵer prynu a'u dylanwad dros y farchnad. Nid yw'r math hwn o gomisiynu rhanbarthol/cenedlaethol yn gyffredinol eang yng Nghymru. Mae gallu comisiynu strategol yn awdurdodau lleol Cymru hefyd yn gyfyngedig, ac mae argaeledd a chywirdeb data gwael yn tanseilio ei effeithiolrwydd.

Er y gall symudiadau lleoliad a gynlluniwyd adlewyrchu taith iach trwy'r system ofal, gall symudiadau aml, a symudiadau nad ydynt wedi'u cynllunio, beri i blant a phobl ifanc deimlo'n ofidus ac yn ynysig

Gall hyn achosi heriau yn y broses darparu lleoliadau ledled Cymru, gan ei gwneud yn anodd paru plant â lleoliad addas. Gall hyn, yn ei dro, arwain at ansefydlogrwydd mewn lleoliadau. Er y gall symudiadau lleoliad a gynlluniwyd adlewyrchu taith iach trwy'r system ofal, gall symudiadau aml, a symudiadau nad ydynt wedi'u cynllunio, beri i blant a phobl ifanc deimlo'n ofidus ac yn ynysig.

Mae'r heriau hyn wedi ysgogi pryder nad oes digon o leoliadau priodol ar gyfer plant sydd angen gofal yng Nghymru. Er y lleolir y mwyafrif (66%) yn eu hawdurdod lleol 'cartref', lleolir tua un o bob 20 (5%) y tu allan i Gymru (er y gall hyn fod oherwydd eu bod wedi'u lleoli gyda theulu sy'n byw ymhellach i ffwrdd). Mae'r nifer hwn wedi bod yn cynyddu ers 2016.



Awduron yr adroddiad

Emma Taylor-Collins yn Uwch-swyddog Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Dan Bristow yw'r Cyfarwyddwr Polisi ac Arfer yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Gallwch ddarllen ein holl waith ar blant sy'n derbyn gofal yma.

Amdanom ni

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn helpu i wella'r broses o lunio polisïau a gwasanaethau cyhoeddus trwy gefnogi gweinidogion Llywodraeth Cymru ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i gael mynediad at a defnyddio tystiolaeth annibynnol drylwyr ynghylch yr hyn sy'n gweithio. Mae'r Ganolfan yn gweithio mewn partneriaeth ag ymchwilwyr ac arbenigwyr polisi blaenllaw i gyfuno a defnyddio tystiolaeth sy'n bodoli eisoes a nodi bylchau lle mae gofyn cynhyrchu gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol i'r Llywodraeth ond mae'n gweithio'n agos gyda llunwyr polisïau ac ymarferwyr ar lefel genedlaethol a lleol i ddatblygu syniadau o'r newydd am sut i fynd i'r afael â rhai o'r heriau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol allweddol sy'n wynebu Cymru.

Mae gwaith y Ganolfan yn cwmpasu ystod eang o bolisïau, ond ar hyn o bryd, mae'n canolbwyntio'n benodol ar y canlynol:

- Mynd i'r afael ag unigrwydd ac ynysu cymdeithasol
- Iechyd a gofal cymdeithasol oedolion
- Llywodraethu a gweithredu effeithiol
- Hyrwyddo cydraddoldeb
- Economi a sgiliau
- Plant sy'n derbyn gofal

I gael rhagor o wybodaeth ac i lawrlwytho ein hadroddiadau a'n sesiynau briffio polisi ar y pynciau hyn a phynciau eraill, ewch i www.wcpp.org.uk.

Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, 10/12 Plas yr Amgueddfa
Caerdydd CF10 3BG

www.wcpp.org.uk
029 2087 5345
info@wcpp.org.uk
@WCfPP

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