



UNIVERSITY OF
BIRMINGHAM

HEALTH SERVICES
MANAGEMENT
CENTRE

GWERTHUSIAD BEIRNIADOL O'R RHAGLEN PENNU CYFEIRIAD (PACESETTER)

Robin Miller, Catherine Weir and Steve Gulati

*Crynodeb
Gweithredol
Mehefin
2018*



Gwerthusiad Beirniadol o'r Rhaglen Pennu Cyfeiriad (Pacesetter)

Crynodeb Gweithredol

Roedd y Rhaglen Pennu Cyfeiriad (Pacesetter) yn fenter tair blynedd a ariannwyd gan Lywodraeth Cymru, lle'r oedd £4 miliwn ar gael dros dair blynedd i gefnogi datblygiadau arloesol yn y gwasanaethau gofal sylfaenol. Dyrannwyd cyllid i Fyrddau Iechyd yn unol â'r gyfran o'r boblogaeth, gyda'r rhaglen yn cael ei goruchwyllo drwy'r grŵp Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Gofal Cymunedol ac Iechyd Meddwl. Rhoddwyd canllawiau i Iechyd Cyhoeddus Cymru ynglŷn â chynnal gwerthusiadau lleol a hwyluswyd y broses o rannu'r hyn a ddysgwyd rhwng y Byrddau Iechyd. Derbyniodd 24 o brosiectau gymorth, gyda'r Byrddau Iechyd yn gyfrifol am benderfynu a ddylai prosiect gael ei ariannu ar ôl y cyfnod tair blynedd. Mae dysgu o'r rhaglen Pennu Cyfeiriad wedi dylanwadu ar ddatblygiad Fframwaith Trawsnewid System Gyfan i Gymru.

Gwerthusiad Beirniadol

Dechreuodd y gwerthusiad beirniadol ym Mehefin 2017. Ei ddiben oedd darparu gwybodaeth ar gyfer rhaglenni trawsnewid gofal sylfaenol yng Nghymru yn y dyfodol, drwy gymharu profiadau'r rhaglen Pennu Cyfeiriad gyda thystiolaeth ymchwil ac arfer gorau rhyngwladol. Ymchwiliwyd i'r rhaglen ar ddwy lefel. Mae'r lefel gyntaf yn ymwneud â chynnal prosiectau arloesol ym mhob Bwrdd Iechyd. Diffinnir arloesedd fel *proses aml-gam lle bydd sefydliadau yn trawsnewid syniadau yn gynnyrch, gwasanaeth neu brosesau newydd/gwell*ⁱ. Yr ail lefel oedd cyfraniad y rhaglen i'r broses fwy o drawsnewid y system gofal sylfaenol yng Nghymru. Diffinnir proses drawsnewid ar raddfa fawr yn *newid cydgysylltiedig, ar draws system gyfan, sy'n effeithio ar sefydliadau a darparwyd gofal niferus, gyda'r nod o gyflwyno gwelliannau sylweddol i effeithlonrwydd prosesau cyflenwi gofal iechyd, ansawdd y gofal a roddir i gleifion*

*a chanlyniadau cleifion ar lefel y boblogaeth.*ⁱⁱ

Roedd pum cam i'r gwerthusiad, a oedd yn cynnwys cyfweiliadau ansoddol, dadansoddiad dogfennol, adolygiad llenyddiaeth, arolygon a gweithdai rhanddeiliaid. Roedd y cyfranogwyr yn cynnwys un neu ddau o arweinwyr pob prosiect Pennu Cyfeiriad, cynrychiolwyr Byrddau Iechyd a rhanddeiliaid cenedlaethol. Cynhaliwyd cyfweiliadau gyda deg enghraifft ryngwladol o raglenni gofal sylfaenol. Roedd y rhain yn y DU, Ewrop, Canada ac Awstralia. Darparwyd cymeradwyaeth foesegol ar gyfer yr astudiaeth gan Bwyllgor Moesegol y Dyniaethau a Gwyddorau Cymdeithasol ym Mhrifysgol Birmingham.



C1) Beth oedd cryfderau a gwendidau'r rhaglen Pennu Cyfeiriad fel dull o hwyluso newid trawsnewidiol ym maes Gofal Sylfaenol yng Nghymru.

Mae'r rhaglen Pennu Cyfeiriad wedi profi i fod yn brofiad gwerthfawr i'r rhai sy'n arwain y prosiectau unigol ac i'w Byrddau Iechyd. Mae wedi galluogi datblygiadau arloesol i gael eu profi, datblygiadau yr oedd eu Bwrdd Iechyd yn credu allai fod yn berthnasol ac a oedd yn ymateb hefyd i'r blaenoriaethau cenedlaethol ar gyfer Gofal Sylfaenol. Bu rhywfaint o gyfnawid gwybodaeth rhwng y Byrddau Iechyd ynglŷn â photensial y datblygiadau arloesol a'r ffordd orau o'u gweithredu yng Nghymru. Roedd rôl hwyluso Iechyd Cyhoeddus Cymru yn hollbwysig i'r broses ddosbarthu hon. Byddai effeithiau'r rhaglen wedi bod yn amlycach pe byddai mwy o eglurder ynglŷn â'r canlyniadau disgwyledig a fframwaith gwerthuso a oedd wedi'i ddatblygu'n well. Byddai ymgysylltu â rhanddeiliaid eraill wrth oruchwylio'r rhaglen, a'r disgwyliad y byddai cleifion a chymunedau wedi bod yn gyfranogwyr canolog yn y broses o ddylunio pob prosiect, wedi gwella'r effeithiau a'r dysgu ymhellach. Mae adeiladu ar brofiadau'r Rhaglen Pennu Cyfeiriad wrth ddatblygu'r Fframwaith wedi darparu dull i drawsnewid y gwersi lleol yn weledigaeth genedlaethol.

C2) Beth yw'r dystiolaeth ymchwil a phrofiad rhyngwladol trawsnewid ym maes gofal sylfaenol a beth yw'r galluogwyr sy'n cefnogi trawsnewidiad o'r fath?

Mae trawsnewid gofal sylfaenol yn galw am raglen gydgyssylltiedig o weithgareddau, sy'n ystyriol o'r cyddestun lleol a chenedlaethol. Mae cyflwyno modelau newydd yn galw ar glinigwyr, rheolwyr ac arweinwyr i ddatblygu modelau newydd ar gyfer eu rolau a'u perthnasau. Y ffordd orau o gyflawni hyn yw trwy gyfleoedd strwythuredig sy'n eu galluogi i adlewyrchu ar eu harfer eu hunain. Mae gweithio mewn tîm yn gyfrwng defnyddiol ar gyfer cyflwyno deinameg newydd rhwng gweithwyr proffesiynol ond, unwaith eto, mae hyn yn galw am barodrwydd i feddygon gydweithio gydag eraill fel aelodau cyfartal. Mae'r diwylliant mewnol o fewn y gwasanaeth gofal sylfaenol yn dylanwadu'n fawr ar ei barodrwydd a'i allu i ymgysylltu â rhaglen drawsnewid. Gall fod yn fwy heriol i drawsnewid gwasanaethau sy'n cael anhawster i ymdopi â'r pwysau presennol arnynt ac nad ydynt wedi croesawu cyfleoedd newydd yn y gorffennol. Gall yr amgylchedd polisi annog neu rwystro gwasanaethau gofal sylfaenol rhag ymgysylltu â diwygiadau. Mae system o gymhelliant ariannol sy'n cefnogi neu nad yw o leiaf yn cosbi dulliau gweithredu mwy cydweithredol ac ataliol yn hollbwysig. Mae ymgysylltu â chleifion a chymunedau yn ystod camau cynnar yn helpu i sicrhau bod y broses drawsnewid yn ymateb i anghenion lleol ac yn darparu



dilysrwydd i newidiadau dilynol a wneir i arfer sefydledig. Mae data yn hollbwysig er mwyn cynnal momentwm a helpu i fireinio'r broses weithredu.

C3) Beth yw'r ffactorau cyd-destunol allweddol yng Nghymru y mae'n rhaid eu hystyried wrth gynnal trawsnewidiad ym maes gofal sylfaenol?

Practis cyffredinol yw'r prif faes yng ngofal sylfaenol yng Nghymru ar lefel leol a chenedlaethol. Felly, mae cefnogaeth rhwydweithiau a chyrff proffesiynol cysylltiedig yn alluogwr pwysig ac yn rhwystr heriol os na chaiff gweledigaeth ei chymeradwyo. Mae clystyrau yn fforymau pwysig ar gyfer cysylltu â chlinigwyr lleol ond mae amrywiaeth yn eu parodrwydd i gefnogi datblygiadau arloesol. Yn yr un modd, mae rhai clinigwyr yn hyderus i arwain datblygiad arloesol ond mae nifer ohonynt yn canfod bod yr agweddau rheoli a chyfathrebu'r prosiect yn heriol. Nid yw'n ymddangos bod y seilwaith ymgysylltu â chleifion wedi'i ddatblygu'n dda, gyda disgwyliad isel iawn y gellir cynnwys pobl a chymunedau o'r cychwyn cyntaf. Mae hyn yn berthnasol ar lefel genedlaethol yn ogystal ag yn y rhan fwyaf o Fyrddau Iechyd. Nid yw'r gallu i werthuso wedi'i ddatblygu'n ddigonol yn y gwasanaethau a'r Byrddau Iechyd. Nid oes gan glinigwyr gofal sylfaenol wybodaeth chwaith ynglŷn â sut i gynnal gwerthusiad er mwyn tywys datblygiadau arloesol lleol. Mae rhywfaint o gydweithio yn digwydd rhwng Byrddau Iechyd, ond mae'n ymddangos hefyd bod rhai tensiynau yn bodoli a all atal proses agored a rhannu

arfer da. Gall y pwysau a brofir gan y rhan fwyaf o wasanaethau'r GIG gyfyngu'r cyfle a'r egni i drawsnewid a gall prosiectau newydd ddisbyddu gweithwyr proffesiynol craidd mewn gwasanaethau presennol. Gall argyfwng lleol i gynaliadwyedd gofal sylfaenol arwain at dderbyn datblygiadau arloesol mwy radical oherwydd yr anghenraid i newid.

C4) Pa ddulliau eraill a ddefnyddiwyd yn llwyddiannus mewn prosiectau Pennu Cyfeiriad er mwyn trawsnewid gofal sylfaenol mewn cyd-destun Cymreig?

Nodwyd chwe galluogwr cyffredin ar gyfer rhaglenni trawsnewid llwyddiannus yn yr enghreifftiau o achosion rhyngwladol. Dangoswyd y galluogwyr hyn yn y prosiectau Pennu Cyfeiriad hefyd:

Darperir darpariaeth hwyluso allanol i bractisau cyffredinol er mwyn darparu capasiti ac arbenigedd ychwanegol ar gyfer trawsnewid;

Darparwyd capasiti rheoli prosiect gan Abertawe Bro Morgannwg yn ystod ail gam y prosiect allgymorth clinigol. Rhyddhawyd amser er mwyn i arweinydd y clwstwr weithredu fel cydgysylltydd cyffredinol. Ariannwyd cymorth gweinyddol ar gyfer adfer a dadansoddi data drwy danwariant y prosiect.

Nodir arweinwyr clinigol ac anghlinigol ar gyfer y rhaglen o fewn y practisau ac, os bydd yn berthnasol ym maes gofal sylfaenol lleol, rhoddir amser, cefnogaeth ac amser i rwydweithiau adlewyrchu ar y broses drawsnewid.



Datblygodd Hywel Dda amrediad o raglenni lleol i gefnogi arweinwyr gofal sylfaenol a'u timau. Mae'r rhain yn adlewyrchu meysydd blaenoriaeth lleol megis rheoli prosiect, gwerthuso, siarad yn hyderus a datblygu achos busnes.

Mae darpariaeth dysgu a datblygu sgiliau newydd ar gael, ac mae cyfle i ddysgu o'r broses weithredu trwy adlewyrchiad strwythuredig ar dystiolaeth a ddaw i'r amlwg;

Mae gweithwyr proffesiynol sydd â phrofiad o ofal aciwt ar y ward rithwir yng Nghwm Taf, sy'n ymgymryd â'r rolau uwch ym maes gofal sylfaenol. Dyrannwyd practis cyffredinol a Meddyg Teulu/nyrs bractis penodol fel i bob gweithiwr proffesiynol unigol fel mentor iddynt. Crëwyd rhaglen gyfeiriadedd hefyd ym maes gofal sylfaenol.

Mae ymgysylltiad rhanddeiliaid gyda chleifion, cymunedau a rhwydweithiau clinigol ehangach yn cael ei ymgorffori gyda buddsoddiad digonol yn y seilwaith, capasiti a sgiliau cysylltiedig.

Defnyddiodd gwasanaeth brysbennu Powys nifer o lwybrau cyfathrebu er mwyn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i gleifion. Roedd hyn yn cynnwys defnyddio hysbysfyrddau, gwybodaeth a ddarparwyd gyda phresgripsiynau amlroddadwy, briffio staff derbynfa a hysbysiadau mewn papurau lleol. Mae cynrychiolwyr y cyngor iechyd cymuned wedi bod yn glust i wrando amhrisiadwy.

Cyllid pontio er mwyn i weithgareddau presennol barhau wrth i ddulliau newydd

gael eu cyflwyno a rhyddhau capasiti ar gyfer arweinwyr clinigol ac anghlinigol; Roedd y rhaglen Pennu Cyfeiriad yn darparu cyllid pontio ar gyfer datblygu'r prosiectau.

Gwerthusiad cadarn er mwyn darparu gwybodaeth ffurfiannol a chyfansymiol yn erbyn amcanion a gwybodaeth sylfaenol glir.

Mae cyfres o fesurau wedi hysbysu'r broses o weithredu a gwella prosiect allgymorth aciwt yn Abertawe Bro Morgannwg. Roedd y rhain yn adlewyrchu'r broses, y canlyniadau a'r mesurau cydbwysol.

C5) Beth mae'r hyn a ddysgwyd yn lleol ac yn rhyngwladol yn ei awgrymu am y blaenoriaethau ar gyfer canolbwyntio a thrawsnewid gofal sylfaenol yng Nghymru yn y dyfodol?

Y Goblygiadau ar gyfer Cam 2 y rhaglen Pennu Cyfeiriad

Mwy o eglurder ynglŷn â diben, amcanion a chynlluniau cynaliadwyedd ar gyfer y prosiectau a'r rhaglen yn ei chyfanrwydd.

Strwythur llywodraethu mwy datblygedig ar gyfer y rhaglen, sy'n ymgysylltu â rhanddeiliaid perthnasol, gan gynnwys cynrychiolwyr cleifion a chymunedau.

Dylid cynnwys maen prawf ar gyfer sicrhau cyllid yn y dyfodol sef bod angen i ddarpar brosiectau ddangos sut y bydd cleifion a chymunedau yn cyfrannu at y gwaith dylunio, cyflenwi ac adolygu.



Amser digonol i'r prosiectau a'r Byrddau lechyd ddatblygu eu cynigion er mwyn gallu rhoi ystyriaeth lwyr i opsiynau ymgysylltu, gwerthuso a chynllunio busnes.

Sefydlu a chynnal cyfleoedd strwythuredig ar gyfer dysgu o fewn a rhwng y Byrddau lechyd drwy'r rhaglen gyfan.

Cyfleoedd i arweinwyr Pennu Cyfeiriad ddatblygu rhwydweithiau o gymheiriaid i'w cynorthwyo i oresgyn heriau i arloesi drwy broses strwythuredig o ddosbarthu gwybodaeth am y prif faterion a ddysgwyd i gynulleidfa ehangach.

Fframwaith gwerthuso sy'n galluogi cyfuniad o'r hyn a ddysgwyd a'r effeithiau ar draws prosiectau a'r rhaglen yn gyffredinol.

Mwy o gydweithio rhwng Byrddau lechyd er mwyn gallu gwneud y defnydd gorau o'r cyfleoedd i ddarparu dysgu ar lefel genedlaethol o'r prif ddatblygiadau arloesol sy'n gysylltiedig â'r Fframwaith ar gyfer Trawsnewid System Gyfan.

Goblygiadau ar gyfer Trawsnewid Gofal Sylfaenol yn y dyfodol

Seilwaith lleol i gefnogi arloesi ym maes gofal sylfaenol sy'n sicrhau bod y rhai sy'n ymgymryd â newidiadau o'r fath yn cael cymorth i reoli prosiectau a thasgau cysylltiedig.

Datblygu capasiti gwerthuso o fewn Byrddau lechyd er mwyn sicrhau bod y bobl sydd angen asesu effaith a dulliau newid yn meddu ar y sgiliau cysylltiedig, a bod ganddynt fynediad at ddata a chymorth dadansoddol.

Cyfle i'r rhai sy'n arwain arloesedd rwydweithio ar draws y Byrddau lechyd er mwyn darparu cefnogaeth a her gan gymheiriaid.

Cynlluniau'r gweithlu i gynnwys datblygu cymhwysedd sy'n gysylltiedig â gweithio rhyngbroffesiynol a thimau, ymgysylltu â chleifion a'r gymuned ac arwain newid.

Argaeledd seilwaith addas gyda Byrddau lechyd er mwyn ymgorffori ymgysylltiad â chleifion a chymunedau mewn rhaglenni trawsnewid.

Rhaglenni yn y dyfodol i ystyried sut y byddant yn ymgorffori elfennau craidd trawsnewid gofal sylfaenol.

Cyswllt

Dr Robin Miller

Deputy Director

Health Service Management Centre

University of Birmingham

E-bost: r.s.miller@bham.ac.uk

Twitter: @robinHSMC

ⁱ Baregheh, A., Rowley, J., & Sambrook, S. (2009). Towards a multidisciplinary definition of innovation. *Management decision*, 47(8), 1323-1339. t1334

ⁱⁱ Best, A., Greenhalgh, T., Lewis, S., Saul, J. E., Carroll, S., & Bitz, J. (2012). Large-system transformation in health care: a realist review. *The Milbank Quarterly*, 90(3), 421-456. t422.