

## **Adroddiad terfynol astudiaeth marchnad ar ofal cymdeithasol plant Crynodeb Cymru 10 Mawrth 2022**

1. Bu i'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd (CMA) gyhoeddi astudiaeth marchnad ar ofal cymdeithasol plant yng Nghymru, Lloegr a'r Alban ar 12 Mawrth 2021, mewn ymateb i ddau bryder sylweddol a godwyd ynghylch sut mae'r farchnad lleoliadau yn gweithredu. Yn gyntaf, yn rhy aml o lawer nid oedd awdurdodau lleol yn gallu sicrhau lleoliadau addas i fodloni gofynion plant mewn gofal. Yn ail, roedd y prisiau a dalwyd gan awdurdodau lleol yn uchel, ac roedd hyn, ynghyd â'r nifer cynyddol o blant sy'n cael eu gofalu, yn rhoi pwysau sylweddol ar gyllidebau awdurdodau lleol, gan gyfyngu ar eu gallu i gyllido gweithgareddau eraill pwysig mewn gwasanaethau plant a meysydd eraill.
2. Roeddem o'r farn fod y cyfiawnhad dros astudiaeth marchnad yn y maes hwn yn neilltuol o gryf oherwydd yr effaith sylweddol y gallai unrhyw broblemau ei chael ar fywydau plant mewn gofal. Er ein bod wedi ymdrin â'r astudiaeth hon fel awdurdod cystadleuaeth, gan asesu sut mae gweithredoedd rhwng darparwyr a phrynwyr awdurdod lleol yn llunio canlyniadau, buom yn ymwybodol iawn o nodweddion unigryw'r farchnad hon, ac yn enwedig yr effaith ddofn y gall canlyniadau yn y farchnad hon ei chael ar fywydau plant.
3. Mae ein hastudiaeth marchnad yn amserol iawn hefyd. Mae gan bob un o'r tair cenedl dan sylw brosesau polisi sylweddol ar waith sydd â'r nod o ddiwygio gofal cymdeithasol plant yn sylfaenol. Ar gyfer un elfen hanfodol o hyn – sef gweithrediad y farchnad lleoliadau – mae ein hastudiaeth yn darparu cefndir ffeithiol a dadansoddol, yn ogystal ag argymhellion ar gyfer diwygio. Ein bwriad yw y bydd y rhain yn ddefnyddiol i lywodraethau wrth iddynt ddatblygu eu rhaglenni polisi ehangach ar gyfer gofal cymdeithasol plant.
4. Yn gyffredinol, ein barn ni yw bod problemau sylweddol yn bodoli ynghylch sut mae'r lleoliadau'n gweithio, yn enwedig yng Nghymru a Lloegr. Gwelsom:
  - nad oes yna ddigon o leoliadau o'r math cywir, yn y lleoedd cywir, sy'n golygu nad yw plant yn cael gofal a llety mewn ffordd gyson ac sy'n bodloni eu hanghenion;

- mae'r darparwyr lleoliadau preifat mwyaf yn gwneud elw llawer uwch, ac yn codi prisiau llawer uwch, na'r hyn y byddem yn ei ddisgwyl petai'r farchnad hon yn gweithio'n effeithiol; ac
  - mae rhai o'r darparwyr preifat mwyaf yn ysgwyddo lefelau uchel iawn o ddyled, gan greu'r risg y gallai cwmnïau dylanwadol a mawr fynd i'r wal ac amharu ar y trefniant lleoliadau ar gyfer plant mewn gofal.
5. Mae'n amlwg nad yw'r farchnad hon yn gweithio'n dda ac ni fydd yn gwella heb ddiwygiad pwrpasol mewn polisi. Mae'r llywodraethau ym mhob un o'r tair cenedl wedi cydnabod yr angen i adolygu'r sector ac wedi cyhoeddi rhaglenni polisi graddfa fawr. Dylai rhan allweddol o'r rhaglenni hyn ganolbwyntio ar wella'r ffordd y mae'r farchnad lleoliadau yn gweithio, drwy raglen ddiwygio gadarn â thystiolaeth gref a fydd yn darparu gwell canlyniadau i'r dyfodol. Bydd angen gwaith llunio polisi gofalus i wireddu hyn, ynghyd â phenderfynoldeb i yrru'r broses hyd at y diwedd dros nifer o flynyddoedd.
6. Rydym felly'n cynnig argymhellion i bob un o'r tair llywodraeth iddynt allu ymdrin â'r problemau hyn. Mae ein hargymhellion yn esbonio'r mathau cyffredinol o ddiwygio sydd eu hangen i wneud i'r farchnad weithio'n effeithiol. Mater i'r llywodraethau unigol i'w bennu fydd sut i roi'r rhain ar waith, gan ystyried eu dyheadau ehangach ar gyfer y system ofal ac adeiladu ar yr ymagweddau cadarnhaol sydd eisoes yn amlwg.
7. Mae ein hargymhellion yn rhannu'n tri chategori:
- argymhellion i wella gwaith comisiynu, drwy gael rhai swyddogaethau'n cael eu cwblhau gan gyrff cydweithredol, gan gynnig cymorth cenedlaethol ychwanegol a chefnogi mentrau awdurdodau lleol i ddarparu rhagor o ofal maeth lleol.
  - argymhellion i chwalu'r rhwystrau i ddarparwyr allu creu a chynnal darpariaeth, drwy adolygu anghenion rheoleiddiol a chynllunio, a chefnogi'r gwaith o recriwtio a chadw staff gofal a gofalwyr maeth; ac
  - argymhellion i leihau'r risg o blant yn profi effeithiau negyddol wrth i ddarparwyr cartrefi plant adael y farchnad mewn modd sy'n creu anhrefn, drwy greu system o oruchwylio'r farchnad a chynllunio wrth gefn.
8. I gydnabod y cyd-destunau gwahanol yng Nghymru, Lloegr a'r Alban, rydym yn gwahaniaethu rhyngddynt yn nhestun y prif adroddiad yn ôl yr angen. Rydym hefyd wedi casglu ynghyd prif ganlyniadau ac argymhellion pob cenedl fel crynodeb penodol i bob un. Mae'r crynodeb hwn yn cynnwys ein

prif ganlyniadau ac argymhellion ar gyfer Cymru, ac yn cymharu ein canlyniadau ar gyfer Cymru gyda rhai Lloegr a'r Alban pan mae hi'n briodol gwneud hynny.

## **Cefndir: y farchnad lleoliadau**

9. Mae tua 7,265 o blant sy'n derbyn gofal yng Nghymru, allan o gyfanswm o ychydig dros 100,000 o blant sy'n derbyn gofal yng Nghymru, Lloegr a'r Alban. Mae dwy ran o dair o blant sy'n derbyn gofal yng Nghymru mewn gofal maeth, sy'n debyg i'r gyfran o blant sy'n byw mewn gofal maeth yn Lloegr, ac mae 7% yn byw mewn sefyllfa breswyl, o'i gymharu ag 16% yn Lloegr a 10% yn yr Alban. Mae 23% o blant Cymru yn byw mewn sefyllfaoedd eraill, gan gynnwys cael eu rhoi gyda rhieni neu unigolyn arall sydd â chyfrifoldeb fel rhiant, eu mabwysiadu ac yn byw'n annibynnol.
10. Y gost flynyddol ar hyn o bryd ar gyfer gwasanaethau gofal cymdeithasol plant yw tua £350 miliwn yng Nghymru.
11. Mae gofal cymdeithasol plant yn gyfrifoldeb polisi a ddatganolwyd, gyda'r penderfyniadau polisi allweddol yng Nghymru yn cael eu gwneud gan Lywodraeth Cymru. Mae proses bolisi sylweddol eisoes ar waith yn y sector gofal cymdeithasol plant yng Nghymru, gyda Llywodraeth Cymru'n addo i ymrwymo ynghylch diogelu, ailadeiladu a datblygu gwasanaethau ar gyfer pobl fregus yn ei Rhaglen i'r Llywodraeth 2021 i 2026, a'i Phapur Gwyn ar AilGydbwysu Gofal a Chymorth. Dywedodd y Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol ym mis Hydref 2021 ei bod wedi ymrwymo i gyflwyno Fframwaith Cenedlaethol Strategol ar gyfer gofal a chymorth a fyddai'n gosod safonau ar gyfer yr arfer o gomisiynu, lleihau cymhlethdod ac ailgydbwysu comisiynu er mwyn canolbwyntio ar ansawdd a chanlyniadau. Bydd 'Swyddfa Genedlaethol' ar gyfer gofal cymdeithasol yn cael ei sefydlu i oruchwylio'r gwaith o sefydlu.
12. Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo hefyd i gefnu ar y model o ddarpariaeth er elw mewn gofal cymdeithasol plant ac rydym yn ystyried goblygiadau hyn isod.
13. Arolygiaeth Gofal Cymru yw'r rheoleiddiwr annibynnol dros ofal cymdeithasol oedolion a gwasanaethau plant yng Nghymru, o'i gymharu ag Ofsted yn Lloegr sydd â ffocws mwy penodol ar wasanaethau plant. Mae Arolygiaeth Gofal Cymru'n gyfrifol am archwilio'r ddarpariaeth o ofal cymdeithasol i sicrhau bod y safon yn cyrraedd y lefelau priodol. Mae gwasanaethau maethu a chartrefi plant yn rhan o gyfrifoldeb yr Arolygiaeth hon.

14. Mae gan awdurdodau lleol yng Nghymru ddyletswyddau statudol mewn perthynas â phlant sy'n derbyn gofal ganddynt. Mae'n ddyletswydd arnynt i warchod a hyrwyddo llesiant plant, gan gynnwys y ddarpariaeth o lety a gofal. Wrth ymdrin â'u dyletswyddau, mae awdurdodau lleol yn darparu peth gofal a llety eu hunain, ac maent yn prynu'r gweddill gan ddarparwyr annibynnol, gyda rhai ohonynt yn gwneud elw o hynny.
15. Yng Nghymru, mae awdurdodau lleol yn dibynnu'n fwy helaeth ar ddarpariaeth breifat o gartrefi plant, gyda thua 77% o leoedd yn cael eu darparu gan y sector preifat, sydd yn debyg iawn i'r sefyllfa yn Lloegr. I'r gwrthwyneb, mae awdurdodau lleol yn yr Alban yn dibynnu'n fwy helaeth ar ddarpariaeth gan yr awdurdodau lleol ar gyfer lleoedd mewn cartrefi plant. Ers 2014 mae cyfran y sector preifat o gartrefi plant yng Nghymru wedi cynyddu ychydig o 78% i 81% yn 2021; cododd cyfran y sector gwirfoddol hefyd ychydig o 4% i 6% yn 2021 a chafwyd gostyngiad yng nghyfran awdurdodau lleol o gartrefi plant o 18% i 13% dros yr un cyfnod.
16. Yn ogystal â gweld symudiad oddi wrth yr awdurdodau lleol a'r sector gwirfoddol i ddarpariaeth breifat yn gyffredinol ar draws Cymru, Lloegr a'r Alban, mae maint cartrefi plant ar gyfartaledd wedi mynd yn llai. Mae cartrefi plant yng Nghymru ar hyn o bryd yn cynnig cyfartaledd o bedwar lle.
17. Mewn maethu, mae awdurdodau lleol yn cynnal eu hasiantaethau maethu mewnol eu hunain, ond maent hefyd yn gwneud defnydd o ddarpariaeth annibynnol drwy Asiantaethau Maethu Annibynnol ('IFAs'). Fodd bynnag, mae'r rhan helaeth o leoliadau maethu yn cael eu darparu gan ofalwyr maeth awdurdodau lleol yng Nghymru, yr Alban a Lloegr. Yng Nghymru, mae awdurdodau lleol yn darparu 74% o leoliadau maeth. Yn Lloegr a'r Alban, daw tua 64% a 69% o leoliadau maeth, yn y drefn honno, o awdurdodau lleol.
18. Dros y blynyddoedd diwethaf, mae'r nifer o blant sy'n derbyn gofal yng Nghymru wedi cynyddu'n raddol, mewn termau real ac fel cyfran o'r boblogaeth. Rhwng 2016 a 2020 cododd y nifer o blant sy'n derbyn gofal 7% yng Nghymru. Dros yr un cyfnod, cododd y nifer o blant sy'n derbyn gofal fesul 10,000 o blant yng Nghymru. Yn Lloegr, bu cynnydd graddol hefyd yn y nifer o blant sy'n derbyn gofal dros y cyfnod hwn, ond gwelwyd gostyngiad yn yr Alban. Ledled Cymru, Lloegr a'r Alban, roedd anghenion yn newid hefyd, gyda'r galw am leoliadau yn cynyddu ar gyfer plant hŷn a phlant ar eu pen eu hunain yn ceisio lloches, yn ogystal â'r rhai sydd ag anghenion mwy dwys. Mae'r newidiadau hyn wedi cynyddu'r galw hefyd am ofal preswyl a lleoliadau maeth arbenigol. Gwelsom y bwlch yn cynyddu rhwng y nifer o blant sydd angen lleoliadau a'r nifer o leoliadau sydd ar gael gan awdurdodau lleol a'r trydydd sector, yn enwedig yng Nghymru a Lloegr.

## Cefnu ar ddarpariaeth er elw yng Nghymru

19. Rydym yn ymwybodol fod Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i gefnu ar ddarpariaeth er elw mewn gofal cymdeithasol plant. Mae ein hastudiaeth wedi canolbwyntio ar ganlyniadau yn y farchnad leoliadau, ac yn gyffredinol gwelsom nad oes fawr o wahaniaeth yn safon y ddarpariaeth gan awdurdod lleol a darparwyr preifat, yn dilyn asesiad gan reoleiddwyr. O ran pris, o'n tystiolaeth awgrymir nad yw'r gost i awdurdodau lleol o ddarparu eu lleoliadau cartrefi plant eu hunain ddim llai na chaffael lleoliadau gan ddarparwyr preifat. Fodd bynnag, mewn maethu, ceir tystiolaeth arwyddol y gallai awdurdodau lleol ddarparu rhai lleoliadau'n rhatach na'u prynu gan IFAs.
20. Bydd gweithredu ar unrhyw bolisi sy'n cefnu ar ddarpariaeth er elw yn cymryd cryn amser ac felly'n mae'n anochel y ceir dibyniaeth barhaus ar ddarpariaeth breifat i gynnig lleoedd angenrheidiol am gyfnod sylweddol. Mae hyn yn wir iawn yng Nghymru, o'i gymharu â'r Alban, oherwydd y defnydd llawer uwch o gartrefi plant preifat yng Nghymru a'r defnydd o IFAs er elw yma. Dros y cyfnod hwn, mae'n hanfodol bod plant yn gallu cael eu gosod mewn lleoliadau priodol, ar gost resymol i awdurdodau lleol. Yn neilltuol, gallai colli capasiti preifat ar fyr rybudd o'r farchnad roi awdurdodau lleol mewn sefyllfa anodd, gan effeithio'n ddrwg ar blant. Byddai ein hargymhellion yn cyfrannu at sicrhau bod y farchnad leoliadau'n gweithio cystal â'r diisgwyl yn ystod y cyfnod pontio hwn.
21. Hyd yn oed mewn sefyllfa ble byddai darpariaeth er elw wedi diflannu'n llwyr, mae'n debygol y byddai awdurdodau lleol yng Nghymru'n parhau i ddibynnu ar gomisiynu lleoedd gan ddarparwyr nid er elw, ac y byddai angen capasiti ar gyfer lleoliadau newydd, un ai mewn ymateb i newid mewn angen, neu yn syml i ddiogolledu capasiti a gollwyd (ee wrth i ofalwyr maeth ymddeol). Byddai ein hargymhellion ynghylch comisiynu, rhwystrau rhag buddsoddi a gwytnwch yn parhau'n berthnasol yn y cyd-destun hwn.
22. Mae'r penderfyniad i gefnu ar ddarpariaeth er elw yn un cywir i Lywodraeth Cymru i'w chymryd, ac mae angen ystyriaethau pellach sydd y tu hwnt i'n swyddogaeth ni fel awdurdod cystadleuaeth. Fodd bynnag, wrth yrru ymlaen gyda hyn, rydym yn argymhell fod Llywodraeth Cymru'n ystyried y pwyntiau a godwyd gennym yn ofaus, fel rhan o'r gwaith cynllunio, ariannu a monitro ynghlwm â'r broses o gyfyngu yn uniongyrchol ar ddarpariaeth er elw, i sicrhau y cyflawnir hyn mewn ffordd nad yw'n effeithio'n negyddol ar blant.

## Problemau yn y farchnad lleoliadau

23. Y farchnad lleoliadau – mae'r trefniadau a ddefnyddir gan awdurdodau lleol i ganfod a phrynu lleoliadau i blant – yn chwarae rhan bwysig yn y ddarpariaeth o leoliadau preswyl a maethu i blant. Fel y nodwyd uchod, mae cyfran helaeth o leoliadau'n cael eu darparu gan ddarparwyr preifat, yn enwedig mewn cartrefi plant, ac yng Nghymru a Lloegr. Mae rheoleiddwyr yn asesu'r rhan helaeth o leoliadau preswyl a gwasanaethau maethu fel rhai o safon uchel, ac nid oes fawr o wahaniaeth, ar gyfartaledd, rhwng eu hasesiadau o safon y ddarpariaeth breifat o'i gymharu â'r ddarpariaeth o fewn awdurdod lleol. Yng Nghymru, canfu Arolygiaeth Gofal Cymru, mewn adolygiad thematig yn 2019 o gartrefi gofal i blant, bod "y rhan fwyaf o blant yn cael gofal a chymorth o safon dda."
24. O'n hastudiaeth, gwelwyd problemau yn y ffordd mae'r farchnad lleoliadau yn gweithio. Nid yw plant yn cael mynediad at leoliadau sydd yn gyson yn bodloni eu hanghenion yn briodol, ac nid ydynt yn y lleoliadau priodol ychwaith. Weithiau mae awdurdodau lleol yn talu gormod am leoliadau.
25. Yn gyntaf, a phwysicaf oll, mae'n amlwg nad yw'r farchnad lleoliadau yng Nghymru yn llwyddo i ddarparu'r cyflenwad digonol o'r math cywir er mwyn i blant sy'n derbyn gofal fedru cael mynediad cyson at leoliadau sy'n diwallu eu hanghenion yn iawn, ar yr adeg iawn ac yn y lleoliadau cywir. Golyga hyn bod rhai plant yn cael eu lleoli mewn mannau amhriodol ar gyfer eu sefyllfa, er enghraifft:
  - ymhell o ble y byddai'r plentyn yn ei alw'n 'gartref' heb reswm diogelwch plentyn clir dros hynny, gan ei wahanu felly oddi wrth ei rwydweithiau cyfaill a theulu cadarnhaol: Mae 31% o blant sy'n derbyn gofal yng Nghymru'n cael eu gosod y tu allan i'w hardal awdurdod lleol, gan gynnwys 5% sy'n mynd dros Glawdd Offa;
  - methu â chael mynediad at ofal, therapi neu gyfleusterau angenrheidiol: dywedwyd wrthym yn gyson gan awdurdodau lleol yng Nghymru ei bod hi'n neilltuol o anodd dod o hyd i leoliadau ar gyfer plant sydd ag anghenion mwy dwys ac ar gyfer plant hŷn. Cawsom wybod hefyd bod rhai plant yn cael eu gosod mewn cyd-destun sydd heb ei reoleiddio oherwydd diffyg lleoliad cartref priodol i blant, ac felly ni ellir darparu'r gofal angenrheidiol yn gyfreithlon. Mewn rhai achosion, deallwn hefyd fod rhai plant yn cael eu rhoi mewn lleoliadau anghofrestredig, ac wrth reswm mae hyn yn anghyfreithlon.

26. Gyda'r ddarpariaeth wedi bod yn cynyddu yng Nghymru, a hyn yn bennaf yn cael ei gyrru gan ddarparwyr preifat, ni fu hyn yn ffordd effeithiol o leddfu'r anawsterau a wynebir gan awdurdodau lleol wrth geisio canfod lleoliadau priodol, yn y lleoedd cywir, ar gyfer plant ac yn ôl yr angen. Golyga hyn, yn syml, bod plant yn cael eu gosod ymhell o'u cymunedau gwreiddiol, neu mewn lleoliadau sy'n methu â bodloni eu hanghenion, yn fwy aml na'r hyn sy'n dderbyniol.
27. O ystyried pwysigrwydd hanfodol cael lleoliadau sy'n paru'n briodol er mwyn cael canlyniadau llwyddiannus i blant, ac yn neilltuol yr effaith negyddol a geir wrth i leoliadau fethu'n ddi-baid, ni ddylid derbyn y canlyniadau hyn. Mae'n adlewyrchiad amlwg o'r methiant sylfaenol yn y ffordd y mae'r farchnad yn perfformio.
28. Yn ail, mae prisiau ac elw'r darparwyr mwyaf yn y sector yn uwch na'r hyn y byddem yn ei ddisgwyl petai'r farchnad yn gweithio'n dda. O'r dystiolaeth o'n set data creiddiol, sy'n cwmpasu pymtheg o ddarparwyr mawr, dengys bod y darparwyr hyn wedi bod yn creu elw sylweddol dros gyfnod maith a pharhaus. Ar gyfer y darparwyr cartrefi plant yn ein set data ledled Prydain Fawr, gwelw fod maint yr elw gweithredol yn 22.6% ar gyfartaledd rhwng 2016-20, gyda phrisiau cyfartalog yn cynyddu o £2,977 i £3,830 yr wythnos dros y cyfnod, sef cynnydd blynyddol cyfartalog o 3.5% ar ôl chwyddiant. Mewn maethu, mae prisiau wedi aros yn gyson ar gyfartaledd o £820 yr wythnos, ac yn wir wedi gostwng mewn termau real, ond mae elw'r IFAs mwyaf yn ymddangos yn uchel a chyson ar gyfartaledd o 19.4%. Gwelw fod proffidioldeb cartrefi plant yng Nghymru, o'r darparwyr sydd yn ein set data, yn uwch na'r cyfartaledd ledled y tair cenedl (nodwch serch hynny, daeth y ffigyrau hyn o sampl gymharol fach o'r darparwyr mwyaf yn unig). Gwelw hefyd fod proffidioldeb y gwasanaethau maethu yng Nghymru, o'r darparwyr sydd yn ein set data, lefel asiantaeth, yn agos iawn i'r cyfartaledd ledled y tair cenedl.
29. Petai'r farchnad hon yn gweithio'n dda, byddem yn disgwyl gweld darparwyr sy'n gwneud elw yn buddsoddi ac yn ehangu o fewn y farchnad a darparwyr newydd yn ymddangos. Byddai hyn yn gostwng prisiau wrth i awdurdodau lleol gael mwy o ddewis ar gyfer lleoliadau, a fyddai'n golygu y byddai'r darparwyr llai effeithlon yn gorfod dod yn fwy effeithlon neu adael y farchnad a byddai elw'r darparwyr mwyaf yn lleihau. Yn y pen draw, dylai elw a phrisiau aros ar lefel is oherwydd byddai darparwyr yn gwybod y na fyddai eu prisiau uwch yn debygol o ddenu lleoliadau ymysg y cystadleuwyr eraill. Gwelwn felly fod elw uchel y darparwyr mwyaf yn dangos nad yw cystadleuaeth yn gweithio cystal ag y dylai.

30. Yn drydydd, mae gennym bryderon ynghylch gwytnwch y farchnad. Nid pryderon ynghylch busnesau yn methu sydd gennym i raddau, ond yn hytrach effaith y methiant hwnnw ar y plant mewn gofal. Petai darparwr preifat yn gadael y farchnad mewn anhrefn – yn mynd i drafferthion ariannol er enghraifft a chau ei gyfleusterau – gallai plant dan ofal y darparwr hwnnw ddod i niwed yn sgil yr aflonyddwch, yn enwedig os na fyddai awdurdodau lleol yn gallu canfod lleoliadau amgen priodol ar eu cyfer. O ystyried effaith negyddol posib hyn ar fywydau plant, rhaid rheoli'r lefel bresennol o risg yn ofalus. Mae hyn yn llai o bryder yng nghyd-destun maethu, oherwydd fe ddylai gofaluwr maeth allu trosglwyddo i asiantaeth newydd heb effeithio'n ormodol ar y plant. Mae'n fwy o bryder mewn cartrefi plant, lle gellid colli lleoliadau gyfan gwbl.
31. Gwelsom lefelau uchel iawn o ddyled yn cael eu hysgwyddo gan rai o'r darparwyr preifat mwyaf, gyda darparwyr preifat â pherchnogaeth ecwiti o gartrefi plant yn ein set data â lefelau uchel o ddyled yn enwedig. Mae'r lefel hon o broblemau dyledion, o ystyried popeth arall, yn debygol o gynyddu'r risg o gwmnïau yn gadael y farchnad mewn modd cwbl anhrefnus.
32. Yn ogystal â'r pryderon uchod ynghylch y farchnad, mae rhai ymatebwyr o'r farn bod presenoldeb gweithredwyr er elw yn amhriodol yn ei hanfod. Credwn mai'r llywodraethau etholedig ddylai ymdrin yn bennaf â chyfreithlondeb cael darpariaeth breifat yn y system gofal cymdeithasol. Serch hynny, rydym yn brofiadol o ran gallu ystyried canlyniadau darparwyr preifat o'u cymharu â darpariaeth awdurdodau lleol. Tra bod enghreifftiau o ddarpariaeth dda a gwael gan bob math o ddarparwr, nid oes tystiolaeth o archwiliadau rheoleiddiol i wneud i ni gredu fod darpariaeth breifat yn cynnig safon is, ar gyfartaledd, na darpariaeth gan awdurdod lleol.
33. O ran pris, o'n tystiolaeth awgrymir nad yw'r gost i awdurdodau lleol o ddarparu eu lleoliadau cartrefi plant eu hunain ddim llai na chaffael lleoliadau gan ddarparwyr preifat, er gwaethaf eu lefelau o elw. Fodd bynnag, mewn maethu, ceir tystiolaeth arwyddol y gallai awdurdodau lleol ddarparu rhai lleoliadau'n rhatach na'u prynu gan IFAs. Rydym felly wedi argymhell i Lywodraeth Cymru y dylent gynnal cynlluniau peilot mewn rhai awdurdodau lleol neilltuol i brofi'r potensial o arbed arian drwy gynnal mwy o leoliadau maethu yn fewnol.
34. Yn olaf, yn unol â'r hyn a nodwyd uchod, gwelsom fod rhai darparwyr preifat, yn enwedig y rhai dan berchnogaeth ecwiti preifat, yn ysgwyddo lefelau uchel iawn o ddyled. Wrth i awdurdodau lleol fod angen y capasiti gan ddarparwyr lleol, ond y gallu gan y darparwyr hyn i adael y farchnad ar unrhyw adeg, mae'r lefelau hyn o ddyled yn codi pryderon ynghylch gwytnwch y farchnad.



Rydym felly wedi cynnig argymhellion i sicrhau bod y risgiau hyn yn cael eu monitro'n bwrpasol er mwyn atal cymaint o aflonyddwch â phosibl i'r plant sydd mewn gofal.

35. O ystyried pwysigrwydd y modd y mae'r farchnad lleoliadau ar gyfer plant sy'n derbyn gofal yn gweithio, rhaid datrys y problemau a amlygwyd gennym. Yn y tair adran sydd i ddilyn, rydym yn gosod ein canlyniadau ynghylch prif yrwyr y problemau hyn, a'n hargymhellion ar gyfer eu datrys.

## Comisiynu

36. Ffactor allweddol wrth bennu pa mor dda mae unrhyw farchnad yn gweithio yw gallu prynwyr drwy eu hymddygiadau i yrru'r ddarpariaeth o gyflenwad digonol ar bris derbyniol. Mae'r diffyg presennol felly yng nghapasiti'r farchnad lleoliadau yn creu methiant sylfaenol yn y modd y mae'r farchnad yn gweithio. Yn neilltuol, gwelsom fod cyfyngiadau difrifol yng ngallu'r 206 o awdurdodau lleol yng Nghymru, Lloegr a'r Alban, sy'n prynu lleoliadau, i ymgysylltu'n effeithiol â'r farchnad i sicrhau'r canlyniadau cywir.
37. Er mwyn ymgysylltu'n effeithiol gyda'r farchnad, yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol, rhaid i awdurdodau lleol allu:
- ragweld eu hanghenion tebygol i'r dyfodol yn effeithiol, cael dealltwriaeth fanwl o'r nifer o blant o blant a fydd dan eu gofal a'r mathau o blant fydd angen y gofal hwnnw;
  - llunio'r farchnad drwy ddarparu arwyddion cywir a gonest ynghylch anghenion tebygol plant i'r dyfodol i ddarparwyr presennol ac arfaethedig, ac ysgogi darparwyr i gynyddu'r capasiti i fodloni'r anghenion hynny; a
  - chaffael lleoliadau'n effeithiol, prynu'r lleoliadau hynny sy'n paru fwyaf agos ag anghenion plant, yn y lleoedd mwyaf priodol, am brisiau sy'n adlewyrchu gwir gost y gofal.
38. Fodd bynnag, rydym wedi canfod fod awdurdodau lleol, gan gynnwys y rhai yng Nghymru, yn wynebu heriau difrifol wrth geisio datrys y materion uchod.
39. Mae awdurdodau lleol unigol yn wynebu tasg eithriadol o anodd wrth geisio rhagweld y sefyllfa yn fanwl gywir. Ychydig iawn o leoliadau a brynir ganddynt yn unigol, a cheir amrywiaethau sylweddol rhyngddynt o ran faint o blant sydd angen gofal a'u hanghenion penodol. Mae diffyg rhagolygon dibynadwy yn golygu bod mwy o ansicrwydd nag y dylai fod yn y farchnad. Mae hyn yn creu rhwystr wrth geisio buddsoddi mewn capasiti newydd er mwyn bodloni galw i'r dyfodol.

40. Yng Nghymru, mae awdurdodau lleol wedi nodi eu pryderon ynghylch yr anawsterau wrth geisio rhagweld eu galw i'r dyfodol gan ddweud wrthym eu bod yn canolbwyntio fwyaf ar ddarparu gwasanaeth ymatebol yn hytrach na chynllunio i'r dyfodol. Mae darparwyr mawr hefyd wedi amlygu problemau ynghylch cael dealltwriaeth gywir o anghenion awdurdodau lleol i'r dyfodol.
41. Mae pob un o'r 22 awdurdod lleol yng Nghymru yn aelodau o Gonsortium Comisiynu Plant Cymru (4C). Dywedodd 4C wrthym mai rhan o'i swyddogaeth yw sicrhau bod awdurdodau lleol yn cael cefnogaeth wrth geisio cydymffurfio â'u dyletswyddau o ddigonolrwydd, fforddiadwyedd a chynaliadwyedd drwy ddadansoddi'r angen i adnabod bylchau yn y marchnadoedd ac arwain datblygiadau ar lefel genedlaethol, ranbarthol a lleol i ymateb i anghenion sydd heb eu bodloni. Dywedodd y 4C wrthym hefyd ei fod yn darparu dadansoddiad cenedlaethol o dueddiadau ac yn rhoi cymorth wrth ragweld y galw i'r dyfodol.
42. Hyd yn oed pan lwyddir i ragweld anghenion i'r dyfodol, mae awdurdodau lleol yn cael anhawster wrth geisio trosi'r ddealltwriaeth hon yn arwyddion y gall darparwyr wneud defnydd ohonynt. Yn aml, rhaid i awdurdodau lleol gymryd pa bynnag leoliad sydd ar gael, hyd yn oed os nad yw hynny'n gwbl briodol i anghenion y plentyn. Mae hyn yn gwanhau gallu penderfyniadau pryniant unrhyw awdurdod lleol i siapio'r farchnad er mwyn diwallu eu hanghenion yn gywir. Yng Nghymru, dywedodd y rhan helaeth o'r awdurdodau lleol nad ydynt yn ceisio siapio'r farchnad yn bwrpasol drwy annog darparwyr i fuddsoddi mewn darpariaeth newydd. Mae awdurdodau lleol sy'n gweithredu'n annibynnol yn wynebu heriau neilltuol wrth geisio siapio'r farchnad. Er enghraifft, mae galw unrhyw awdurdod lleol unigol am fathau arbenigol o ddarpariaeth yn rhy isel i gyfiawnhau contractio gwasanaeth cyfan i fodloni'r anghenion hynny.
43. Mae 4C wedi cymryd camau i helpu awdurdodau lleol wrth siapio'r farchnad, er, mae hi'n ddyddiau cynnar yn y fenter hon. Fe eglurodd fod rhan o'i swyddogaeth yn cynnwys datblygu a siapio'r farchnad i gefnogi dyletswyddau digonolrwydd awdurdodau lleol a datblygu ystod amrywiol o wasanaethau o safon dda ar gyfer y rhai sydd eu hangen. Er mwyn iddynt allu gwneud hynny, mae 4C yn darparu cefnogaeth gomisiynu strategol i awdurdodau lleol i'w cynorthwyo wrth ddatblygu Datganiadau Sefyllfa'r Farchnad rhanbarthol, sydd â'r bwriad o osod anghenion unrhyw awdurdod lleol i ddarparwyr o ddatblygiad eu gwasanaethau.
44. Gwelsom dystiolaeth sylweddol fod cydweithio'n gallu gwneud awdurdodau lleol yn fwy effeithiol. Gall strategaethau caffael cydweithredol gryfhau safle bargeinio awdurdodau lleol, a gall grwpiau o awdurdodau lleol ymgysylltu'n

fwy effeithiol gyda darparwyr preifat i gefnogi'r achos dros fuddsooddi mewn capasiti newydd, ac mae hynny'n darparu'r math cywir o ofal yn y lleoliadau cywir.

Er ein bod wedi gweld amrywiaethau yn y graddau o weithgarwch rhwng gwahanol grwpiau o awdurdodau lleol, nid yw hyn wedi bod yn ddigonol nac yn ddigon cyflym. Er gwaethaf ystyried cydweithredu rhanbarthol fel rhywbeth o werth, gall awdurdodau lleol brofi anhawster wrth geisio cydweithredu'n llwyddiannus oherwydd y tueddiad i osgoi risg, cyfyngiadau cyllidebol, gwahaniaethau yn y dull o lywodraethu, ac anawsterau wrth alinio blaenoriaethau a rhannu costau. Nid yw hi'n glir sut all awdurdodau lleol oresgyn y rhwystrau hyn yn ddigonol hyd yn oed os cânt eu hysgogi ymhellach i wneud hynny. Gan hynny, heb fewnbwn gan lywodraethau cenedlaethol i sicrhau'r lefel briodol o gydweithredu, mae awdurdodau lleol yn annhebygol o allu cydweithredu'n ddigonol i sicrhau'r canlyniadau angenrheidiol.

### **Argymhelliad 1.1: Ymgysylltu'n fwy helaeth â'r farchnad**

45. Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru angen ymagwedd fwy cydweithredol wrth ymgysylltu â'r farchnad lleoliadau. Dylai hyn gynnwys:
- egluro beth yw'r lefel ofynnol o weithgarwch y dylid ei gwblhau ar y cyd. Dylai hyn gynnwys cyfradd briodol o weithgarwch ym mhob un o'r meysydd allweddol o ragweld, siapio'r farchnad a chaffael;
  - sicrhau bod set o gyrff i gwblhau'r gweithgareddau cydlynol hyn o siapio'r farchnad a chaffael, gyda gofyn i bob awdurdod lleol gyfranogi yn un ohonynt. Yng Nghymru mae'n bur debyg y gallai hyn fod ar lefel genedlaethol (gan adeiladu ar waith 4C); a
  - darparu strwythur goruchwyliol i sicrhau bod pob corff yn cwblhau ei swyddogaethau ar y lefel briodol. Dylai hyn gynnwys asesiad i ganfod i ba raddau y mae digonolrwydd y lleoliadau'n cael ei gyflawni ym mhob maes.
46. Dylai Llywodraeth Cymru bennu pa ffordd yw'r un orau i roi'r argymhelliad hwn ar waith gan ystyried materion allweddol sy'n bodoli y tu hwnt i swyddogaeth ein hastudiaeth. Wrth archwilio manteision ac anfanteision cymharol y gwahanol opsiynau, dylai Llywodraeth Cymru ystyried:
- y nifer o gyrff: ar gyfer unrhyw gorff neu set o gyrff sy'n cael eu creu, bydd bargeinio rhwng ennill grym y prynwr ac effeithlonrwydd drwy fwy o faint, yn erbyn anawsterau o gydgordio a rheoli a ddaw yn sgil hynny. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried y ffactorau hyn wrth bennu'r dull priodol;

- pa weithgareddau siapio'r farchnad a chaffael cydlynol penodol sydd wedi'u neilltuo i'r corff neu'r cyrff: ceir ystod o opsiynau, o fynnu ychydig yn unig o weithgarwch atodol i'w gwblhau ar y cyd e.e. rhagweld, siapio'r farchnad a chaffael ar gyfer plant gyda mathau penodol o anghenion cymhleth, trwodd i fynnu bod yr holl weithgarwch yma'n cael ei gwblhau gan y corff neu'r cyrff cydweithredol;
  - y berthynas rhwng y corff neu gyrff newydd ac awdurdodau lleol: bydd y corff cenedlaethol neu gyrff rhanbarthol yn penderfynu sut y cwblheir y lefel orfodol o weithgarwch cydlynol. Gallai hyn fod gydag awdurdodau lleol ar y cyd wrth ddod i gytundeb neu gellid rhoi'r grym penderfynu i'r corff cenedlaethol neu'r cyrff rhanbarthol;
  - llywodraethiant y corff neu'r cyrff: ar y rhagdybiaeth y bydd cyfrifoldebau rhianta corfforaethol (ac felly'r penderfyniad terfynol i osod plentyn mewn lleoliad penodol ai peidio) yn aros yn nwylo'r awdurdodau lleol, efallai bydd tensiwn rhwng swyddogaethau'r awdurdodau lleol a'r corff neu gyrff cydlynol, i'w leddfu trwy'r strwythur llywodraethu; a
  - sut orau i fanteisio ar yr hyn sydd yn ei le eisoes, yn enwedig swyddogaeth 4C. Mae manteision i'w cael o adeiladu ar fentrau sy'n bodoli eisoes o ran osgoi costau pontio ac elwa o ddysg organig ynghylch beth sy'n gweithio'n dda mewn gwahanol gyd-destunau. Er enghraifft, dylid rhoi ystyriaeth i ddefnyddio cytundebau, sefydliadau a staff sy'n bodoli eisoes, fel sail ar gyfer gweithredu cydlynol gorfodol i'r dyfodol.
47. Pwy bynnag sydd â'r cyfrifoldeb dros sicrhau bod darpariaeth ddigonol ar gyfer plant sy'n derbyn gofal, mae'n hanfodol bod y corff hwn neu'r cyrff hyn yn atebol mewn modd priodol. Gan hynny, rydym yn argymhell hefyd y dylid ymestyn dyletswyddau awdurdodau lleol i alluogi dealltwriaeth fwy tryloyw o'r graddau y mae digonolrwydd y lleoliadau'n cael eu cyflawni ym mhob maes. I wneud hynny, rhaid cael gwell gwybodaeth i ddeall pa mor aml mae plant yn cael eu rhoi mewn lleoliadau sy'n anaddas i'w hanghenion, o ganlyniad i brinder lleoliadau priodol yn y lleoedd cywir. Bydd hyn o gymorth hefyd i sicrhau bod edrych ar ffocws daearyddol ehangach yn helpu i gefnogi'r nod o leoli mwy o blant yn nes at eu cartrefi, oni bai bod rheswm digonol dros beidio â gwneud hynny.

## **Argymhelliad 1.2: Cymorth cenedlaethol ar gyfer ymgysylltiad y prynwr â'r farchnad**

48. Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru'n darparu cymorth ychwanegol i awdurdodau lleol a chyrrff cyfunol ar gyfer rhagweld, siapio'r farchnad a chaffael.
49. O ran rhagweld, dylai Llywodraeth Cymru sefydlu swyddogaethau ar lefel genedlaethol i gefnogi rhagweld y galw a'r ddarpariaeth o leoliadau gofal cymdeithasol plant. Dylai'r swyddogaethau hyn gynnwys cwblhau a chyhoeddi dadansoddiad cenedlaethol a rhanbarthol a darparu canllawiau a chymorth i awdurdodau lleol a chorff neu gyrff cyfunol ar gyfer rhagor o ragweld lleol, gan gynnwys creu templed o adroddiadau digonolrwydd.
50. Ar gyfer siapio'r farchnad a chaffael, dylai Llywodraeth Cymru gefnogi'r twf mewn gweithgarwch tu hwnt i'r ardal leol drwy gyllido cyrrff cyfunol i dreialu technegau siapio'r farchnad a chaffael gwahanol a gwella'r ddealltwriaeth o ba fodolau siapio'r farchnad a chaffael sy'n gweithio'n dda.

## **Argymhelliad 1.3: Cefnogaeth ar gyfer cynyddu'r ddarpariaeth o ofal maeth awdurdod lleol**

51. Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru'n cefnogi prosiectau arloesol gan awdurdodau lleol unigol, neu grwpiau o awdurdodau lleol, gan ganolbwyntio ar recriwtio a chadw mwy o ofalwyr maeth er mwyn lleihau eu dibyniaeth ar IFAs. Tra bod cymariaethau tebyg am ei debyg yn anodd i'w gwneud, awgryma ein dadansoddiad ei bod hi'n debygol y bydd rhai achosion lle gallai awdurdodau lleol ddarparu lleoliadau maethu mwy cost effeithiol yn fewnol yn hytrach nag IFAs, os y gallant lwyddo i recriwtio a chadw'r gofalwyr angenrheidiol. Rydym wedi clywed gan awdurdodau lleol hefyd sydd wedi ehangu eu cynnig gofal maethu mewnol ac wedi gweld canlyniadau cadarnhaol.
52. Dylai Llywodraeth Cymru gynnig cefnogaeth ariannol wedi'i thargedu ar gyfer prosiectau arloesol gan awdurdodau lleol unigol, neu grwpiau o awdurdodau lleol, gan ganolbwyntio ar recriwtio a chadw mwy o ofalwyr maeth er mwyn lleihau eu dibyniaeth ar IFAs. Yna dylai unrhyw brosiectau o'r fath gael eu gwerthuso'n ofalus i ddarparu sail dystiolaeth i helpu i lunio polisi i'r dyfodol.

## **Argymhellion nad ydym yn eu gyrru ymlaen: gwahardd gofal er ellw; capio prisiau neu elw**

53. Barn rhai ymatebwyr yw y dylem ymdrin yn uniongyrchol â'r broblem o elw a phrisiau uchel yn y farchnad lleoliadau drwy argymhell y dylai awdurdodau lleol

roi'r gorau i ddefnyddio darpariaeth breifat yn gyfan gwbl, neu osod cap ar eu prisiau neu elw.

54. Gan droi yn gyntaf at gartrefi plant, fel y trafodwyd uchod, ni lwyddom i ganfod unrhyw dystiolaeth fod darparu lleoliadau awdurdodau lleol yn llai costus i awdurdodau lleol na phrynu lleoliadau gan ddarparwyr preifat. O ystyried y lefel uchel o ddiibyniaeth ar ddarpariaeth breifat yng Nghymru, mae'n amlwg y bydd angen buddsoddiad newydd mewn capasiti, i fodloni anghenion newydd neu i lenwi'r capasiti wrth i rai adael y farchnad. Byddai gwahardd darpariaeth breifat, neu gyflwyno mesurau sy'n cyfyngu ar beisiau neu elw (a allai atal rhai i ddod i mewn i'r farchnad neu annog darparwyr preifat i adael) yn golygu ymrwymo i fuddsoddiad sylweddol mewn capasiti gan y sector cyhoeddus. O'n hasesiad ein barn ni yw nad yw gwaharddiad neu gap o'r fath yn angenrheidiol i gyflawni marchnad lleoliadau effeithiol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod fod ffactorau y tu hwnt i'n swyddogaeth yn berthnasol i'r penderfyniad hwn, ac mai gwaith llywodraethau a etholwyd mewn modd democrataidd yw pwyso a mesur hynny.
55. Gyda gofal maeth ar y llaw arall, fe welwn dystiolaeth awgrymol y gallai defnyddio gofaluwr IFA fod yn fwy costus i awdurdodau lleol na defnyddio eu gofaluwr mewnol eu hunain mewn rhai achosion. O'i gymharu â chartrefi plant, byddai'r gwariant cyfalaf angenrheidiol i ddelio'n fewnol â nifer sylweddol o leoliadau maethu, hefyd yn is. Er ein bod yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gefnogi awdurdodau lleol i ystyried yr opsiwn hwn, nid ydym yn argymhell y dylent weithredu'n uniongyrchol ar eu hunion i gyfyngu ar yr elw a wneir mewn gofal maeth neu ei wahardd yn llwyr. O'r dystiolaeth a welsom, nid yw hi'n glir y byddai awdurdodau lleol yn gallu recriwtio'r nifer angenrheidiol o ofaluwr maeth eu hunain, nac ychwaith yn gallu darparu'r un safon o ofal am bris tebyg, ar draws yr ystod lawn o anghenion gofal ac ym mhob ardal.

### **Yr ymagwedd gyffredinol a argymhellir ar gomisiynu**

56. Yn ein barn ni, y ffordd orau o ddelio â'r lefelau uchel o elw yn y sector, ynghyd â'r diffyg capasiti, yw i ddelo â'r achosion cyffredin gyda'r ddwy broblem, yn enwedig sefyllfa wan comisiynwyr awdurdodau lleol wrth brynu lleoliadau a chael gwared ar rwystrau diangen wrth geisio creu darpariaeth newydd (i'w drafod yn yr adran nesaf). Bydd gwella'r ymagwedd at brynu, gan adeiladu o bosib ar swyddogaeth y 4C, yn rhoi mwy o rym i awdurdodau lleol wrth brynu a'u rhoi mewn gwell sefyllfa i ragweld y galw i'r dyfodol a rheoli anghenion capasiti yn unol â hynny. Bydd cael gwared ar rwystrau rhag gallu buddsoddi o gymorth i ddarparwyr wrth iddynt ymateb y fwy effeithiol i anghenion plant.

57. Dros amser, credwn y byddai'r mesurau hyn yn llwyddiannus wrth dynnu mwy o alw priodol i mewn i'r farchnad a lleihau costau ar gyfer awdurdodau lleol, heb amharu ar y buddsoddiad parhaus a newydd ac angenrheidiol mewn darpariaeth. Wrth wneud hynny, byddent yn symud y farchnad mewn modd lle byddai darparwyr yn gorfod bod yn fwy ymatebol i wir anghenion plant, drwy ddarparu lleoliadau sy'n bodloni eu hanghenion yn llawn, mewn lleoedd sydd yn rhoi'r budd gorau i'r plant hynny. Dylai lleoliadau o'r fath gynnig gwell gwerth am arian hefyd i gomisiynwyr sy'n eu prynu, wrth iddynt gael eu prasio'n nes at y gost sylfaenol o ddarparu.
58. Rydym yn ymwybodol y bu galwadau yn y gorffennol am fwy o waith cydgasglu wrth gomisiynu. Yn fwy diweddar, mae Papur Gwyn Llywodraeth Cymru ar Ailgydbwyso Gofal a Chymorth yn gosod y cynnig am Fframwaith Cenedlaethol ar gyfer comisiynu gofal a chymorth i blant ac oedolion, ac mae'r Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol wedi dweud ei bod hi wedi ymrwymo i'w gyflwyno. Dylai Llywodraeth Cymru, pan sefydlir y Fframwaith Cenedlaethol, sicrhau y lefel ofynnol o gydweithredu siapio'r farchnad a chaffael yn genedlaethol.
59. Bydd Llywodraeth Cymru'n dymuno ystyried ein hargymhellion wrth reswm, a'r ffordd fwyaf priodol o'u rhoi ar waith yn gyffredinol, gan ddwyn i sylw'r materion ehangach sydd y tu hwnt i'n swyddogaeth. Serch hynny, rydym yn sicr bod gormod o ymagwedd dameidiog yn y broses o ragweld, siapio'r farchnad a chaffael, yn yrwyr allweddol o ganlyniadau gwael yn y farchnad hon, a rhaid felly ymdrin â hynny os ydym am weld gwelliant sylweddol yn y canlyniadau hynny.

## **Creu capasiti yn y farchnad**

60. Rydym wedi adnabod rhwystrau hefyd sy'n atal cyflenwyr rhag dod â chyflenwad newydd i'r farchnad i foodloni'r galw cynyddol. Ceir y rhwystrau hyn ym meysydd:
- Rheoleiddio, yn Lloegr;
  - eiddo a chynllunio; a
  - recriwtio a chadw.

Drwy greu costau ychwanegol ac oedi ar gyfer darparwyr, gallai'r ffactorau hyn lwyddo i atal buddsoddiad newydd, gan arwain at y ddarpariaeth yn cael ei hychwanegu'n arafach, neu ei atal yn llwyr. Oni bai y delir â hyn, dros

amser byddant yn cyfrannu at y prinder parhaus o leoliadau priodol yn y farchnad.

61. Rydym wedi cynnig argymhellion i Lywodraeth y DU mewn perthynas â rheoleiddio yn Lloegr, nad ydym yn ei gynnwys yn y crynodeb, ond sydd wedi ei esbonio yn y prif adroddiad.

## **Argymhelliad 2.2: Adolygu gofynion cynllunio**

62. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu effaith y system gynllunio ar allu darparwyr i agor cartrefi plant newydd.
63. Mae canfod eiddo addas yn rhwystr arall sy'n atal creu cartrefi plant newydd. Er mai cystadleuaeth i ganfod stoc dai prin sy'n rhannol gyfrifol am hyn, un elfen o bryder yw'r dull o negodi yn y system gynllunio. Clywsom yn barhaus am bryderon yng Nghymru a Lloegr, bod cael caniatâd cynllunio yn rhwystr sylweddol wrth greu darpariaeth oherwydd gwrthwynebiad lleol, gyda llawer ohono'n seiliedig ar ragdybiaethau hen ffasiwn neu anghywir ynghylch cartrefi plant a phlant sy'n derbyn gofal. Felly hefyd, clywsom fod rheolau cynllunio'n cael eu defnyddio'n anghyson mew perthynas â chartrefi gofal newydd posib i blant.
64. Mae'r cartref gofal newydd nodweddiadol yng Nghymru yn cynnig lle i dri o blant yn unig. O ganlyniad, mae'r math o eiddo sy'n addas i'w defnyddio fel cartrefi gofal hefyd yn debygol o ddenu diddordeb gan deuluoedd yn gyffredinol. Pan fydd darparwyr yn wynebu oedi yn sgil y broses gynllunio, hyd yn oed pan lwyddwyd i sicrhau caniatâd cynllunio, gall hyn arwain atynt yn colli'r eiddo i fidiwr arall lle nad oedd caniatâd cynllunio yn ffactor. Mae'n amlwg i ni felly y byddai gweithrediad y farchnad yn cael ei wella gan ymagwedd fwy effeithiol a chyson tuag at faterion cynllunio.
65. Yng Nghymru a Lloegr, dylai llywodraethau adolygu'r gofynion cynllunio mewn perthynas â chartrefi plant i asesu a ydynt yn fodlon bod y cydbwysedd cywir yn cael ei arfer. Yn neilltuol, er mwyn sicrhau bod y broses gynllunio'n fwy effeithlon ar gyfer cartrefi plant, argymhellwn y dylai llywodraethau ystyried a oes angen gwahaniaethu o gwbl rhwng cartrefi plant a thai preswyllo cyffredin, mewn perthynas â'r drefn gynllunio. Gallai hyn, er enghraifft, gynnwys camau i egluro bod cartrefi plant sy'n gallu cartrefu llai na nifer penodol o breswylwyr ar unrhyw adeg, yn cael eu heithrio rhag gorfod bod yn destun y gofyniad i gael caniatâd cynllunio, heb anghofio wrth gwrs bodd y gofawyr yno yn gweithio patrwm sifft. Bydd gwneud hyn yn cynyddu'r gobaith y bydd digon o gartrefi plant yn cael eu hagor a'u cynnal mewn lleoedd lle mae mawr eu hangen ac i ddarparu'r lefel o ofal sydd ei hangen ar blant.



66. Argymhellwn hefyd, lle bydd cartrefi plant yn parhau fel rhan o'r system gynllunio (gan eu bod yn rhai mwy o faint er enghraifft), y cyflwynir canllawiau cenedlaethol ar gyfer awdurdodau lleol a darparwyr. Dylai'r canllawiau hyn egluro'r amgylchiadau lle byddai caniatâd yn debygol o gael ei roi neu ei wrthod.

### **Argymhelliad 2.3: Adolygiad rheolaidd o sefyllfa'r sector**

67. Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru'n comisiynu adolygiad rheolaidd o sefyllfa'r sector, a fyddai'n ystyried graddau ac achosion unrhyw ddiffygion o ran staff mewn cartrefi plant neu ofalwyr maeth.
68. Mae recriwtio a chadw staff mewn cartrefi plant yn rhwystr sylweddol wrth geisio creu capasiti. Mae hon yn broblem sylfaenol ar draws y sectorau gofal cyfan. O ystyried y lefelau uchel o elw ymysg y darparwyr mwyaf, mae'n syndod efallai nad yw cyflogau wedi cynyddu i leddfu ychydig ar y problemau recriwtio ac nad oes rhagor o fuddsoddi wedi bod mewn recriwtio, hyfforddi a chefnogi staff. Nodwn, fodd bynnag, fod yna sawl ffactor arall, nid cyflogau yn unig, sy'n effeithio ar ba mor apelgar yw swyddi mewn gofal cymdeithasol i blant, gyda llawer o'r rhain y tu hwnt i reolaeth y darparwyr. Er nad oes ffordd hawdd i ddatrys hyn, rhaid rhoi mwy o sylw i'r cwestiwn hwn ar lefel genedlaethol. Dylai hon fod yn broses barhaus gan adeiladu ar waith sy'n bodoli eisoes.
69. Ym mhib un o wledydd y DU dylid cynnal asesiad blynyddol o sefyllfa'r sector, gan gynnwys materion ynghylch gweithluoedd, er mwyn cael trosolwg clir o bwysau ar staff a'u pryderon, ac i argymhell mesurau i ymdrin ag oedi a diffyg cynnydd. Byddai hyn yn debyg i swyddogaeth y CQC gyda'i adolygiad State of Care yn Lloegr. Dylai Llywodraeth Cymru roi sylw hefyd i weld a oes angen mesurau cenedlaethol, fel ymgyrchoedd recriwtio, mesurau i gefnogi proffesiynoldeb (fel buddsoddi mewn hyfforddiant a chymwysterau) a llwybrau gyrfa cliriach.
70. Mae recriwtio a chadw gofalwyr maeth yn rhwystr rhag creu mwy o leoliadau maeth. Tra bod amryw o awdurdodau lleol ac IFAs ym mabwysiadu ymagweddau cadarnhaol wrth ymdrin â hyn, unwaith eto gellid gwneud llawer mwy ar lefel genedlaethol. Dylid cynnal asesiad ar anghenion gofalwyr maeth i'r dyfodol a dylai Llywodraeth Cymru arwain ar y gwaith o roi strategaeth effeithiol ar waith i wella recriwtio a chadw gofalwyr maeth.

## Gwytnwch y farchnad

71. Gwelsom fod rhai darparwyr yn y farchnad, yn enwedig y rhai dan berchnogaeth ecwiti preifat, yn ysgwyddo lefelau uchel iawn o ddyled. Mae'r lefelau uchel hyn o ddyled yn cynyddu'r risg o fethiant anhrefnus ymysg cwmnïau, gyda chartrefi plant yn cau eu drysau heb rybudd. Pe byddai hynny'n digwydd, byddai'n niweidio plant a allai orfod gadael eu cartrefi presennol. Yna gallai awdurdodau lleol wynebu problemau wrth geisio canfod darpariaeth amgen ar eu cyfer.
72. Yn ei hanfod, dylid disgwyl i gartref plant fod yn apelgar i unrhyw brynwr newydd. Serch hynny, nid oes sicrwydd y byddai unrhyw gartref o'r fath yn cael ei werthu i'w ddefnyddio am yr un pwrpas. Yn neilltuol, byddai'r symudiad oddi wrth y sefyllfa bresennol o gyfraddau llog eithriadol o isel yn rhoi pwysau newydd ar gwmnïau dylanwadol iawn i ysgwyddo eu goblygiadau o ran talu dyledion, gan gynyddu'r risg o fethiant anhrefnus. O'n hasesiad ni, gwelwn fod y lefel bresennol o risg o aflonyddwch wrth geisio cartrefu a gofalu am blant sy'n digwydd yn sgil methiant ariannol y darparwr, yn gwbl annerbyniol, a rhaid cyflwyno mesurau i atal hyn rhag digwydd.
73. Rydym yn cydnabod y gallai'r symudiad oddi wrth y ddarpariaeth er elw yng Nghymru, dros amser, gael gwared â rhai o'r modelau busnes llawn risg o'r farchnad lleoliadau. Fodd bynnag, mae'r risgiau o gwmni yn methu am resymau ariannol neu resymau eraill a'r angen i roo strategaethau ar waith i leihau'r risg hon, hefyd yn berthnasol i ddarparwyr nid er elw. Gallai rhai o'r rhain food yn rhan o grwpiau sy'n cynnwys darparwyr er elw mewn cenhedloedd eraill.
74. Wrth ystyried ein hargymhellion yn y maes hwn, rydym wedi ystyried yr angen parhaus am fuddsoddiad i greu lleoliadau priodol, a'r lefel bresennol o ddibyniaeth ar ddarparwyr preifat i sicrhau'r buddsoddiad hwn. Rydym wedi ceisio cydbwysu'r angen i gymryd camau brys i leihau'r lefel o risg i blant yn erbyn yr angen i osgoi dirywiad sydyn yn yr amgylchedd buddsoddi a wynebwr gan ddarparwyr, a allai waethygu'r broblem o brinder cyflenwad priodol yn y farchnad hon.
75. Rydym felly'n argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau pwrpasol i gynyddu'r lefel o wytnwch yn y farchnad hon, er mwyn lleihau'r risg o ganlyniadau negyddol ac effaith hynny ar blant. Yn neilltuol, argymhellwn fod Llywodraeth Cymru'n:

- cyfillwyo swyddogaeth i oruchwylio'r farchnad fel bod y risg o fethu ymysg y darparwyr fyddai'n creu'r bylchau mwyaf anodd eu llenwi petaent yn gadael, yn cael ei monitro'n bwrpasol; a
- bod angen i bob darparwr fod â mesurau ar waith a fyddai'n sicrhau na fyddai plant yn eu gofal yn profi unrhyw aflonyddwch i'w gofal petai busnes yn methu.

### **Argymhelliad 3.1: Monitro a rhybuddio am risgiau o ddarparwr yn methu**

76. Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru'n creu trefniant o oruchwyliaeth briodol gyda'r gallu i asesu iechyd ariannol o'r darparwyr pwysicaf o gartrefi plant ac i allu rhybuddio awdurdodau os bydd methiant yn debygol.
77. Gallai'r trefniant hwn weithio'n debyg iawn i'r modd y mae'r Care Quality Commission presennol yn rhoi trosolwg o'r farchnad o ran darparwyr gofal cymdeithasol oedolion yn Lloegr – system sydd eisoes yn bodoli am reswm tebyg. Byddai mabwysiadu'r argymhelliad hwn yn rhoi rhybudd cynnar i'r rhai sy'n llunio polisi a'r awdurdodau sy'n gosod lleoliadau, o fethiant posib gan ddarparwr.

Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi gosod ei bwriad i ddatblygu fframwaith anstatudol i oruchwylio'r farchnad. Fodd bynnag, dylid rhoi ystyriaeth hefyd i fabwysiadu ymagwedd statudol yng Nghymru, yn unol â'r hyn a argymhellir gennym ar gyfer Lloegr. O ystyried bod llawer o'r darparwyr mwyaf blaenllaw yn gweithio ar draws ffiniau, dylai'r cyrff goruchwylio yn y tair cenedl allu rhannu gwybodaeth berthnasol yn amserol ac yn effeithiol.

### **Argymhelliad 3.2: Cynllunio wrth gefn**

78. Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru'n cymryd camau i sicrhau bod buddion plant yn cael eu diogelu'n ddigonol petai darparwr yn mynd i drafferthion ariannol.
79. Dylai Llywodraeth Cymru, drwy ei chorff goruchwyliol a benodwyd, ei gwneud hi'n ofynnol i'r darparwyr pwysicaf gynnal "cynllun wrth gefn" sy'n esbonio eu dull o liniaru'r risg o orfod cau eu busnes yn sydyn ac yn anhrefnus petaent yn mynd i drafferthion ariannol neu'n mynd i'r wal. Un elfen bwysig fydd sicrhau bod trefniadau priodol ar waith i sicrhau bod gan ddarparwyr ddigon o amser ac adnoddau ariannol i alluogi cyfnod pontio trefnus lle gallai'r ddarpariaeth weithredu mewn ffordd gynaliadwy, un ai gan y perchnogion presennol neu berchnogion eraill. Dylai cynlluniau wrth gefn ymdrin â'r risgiau hyn, er enghraifft drwy sicrhau bod:

- darpariaethau gwahardd symud priodol ar waith gyda darparwyr benthyciadau;
  - bod cwmnïau wedi'u strwythuro'n briodol er mwyn cael gwared ag unrhyw rwystrau diangen rhag gallu gwerthu'r ddarpariaeth i weithredwr arall fel busnes cynaliadwy; a
  - bod gan ddarparwyr ddigon o arian wrth gefn i barhau â'r busnes am gyfnod priodol o amser mewn sefyllfa o straen.
80. Dylai'r cynlluniau wrth gefn hyn gael eu profi o ran straen gan gorff goruchwyliol Llywodraeth Cymru, i sicrhau eu bod yn ddigon cadarn i leihau'r risg o effeithiau niweidiol ar blant mewn sefyllfaoedd posib o straen. Os bydd y corff goruchwyliol o'r farn nad yw'r cynlluniau wrth gefn yn dddigon cadarn, dylai fod ganddo'r grym i fynnu bod darparwyr yn addasu ac yn gwella'r cynlluniau hynny.
81. Gyda'i gilydd, credwn fod y mesurau hyn yn sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng lleihau'r risgiau o niweidio plant a chynnal amgylchedd sy'n cefnogi'r galw am fuddsoddiad i'r dyfodol, yn seiliedig ar y farchnad sydd ohoni. Wrth i'r mesurau a argymhellwn, ynghyd â'r mesurau ehangach i ddiwygio'r sector, wneud gwahaniaeth a gwelwn dwf mewn capasiti'r farchnad, bydd Llywodraeth Cymru'n dymuno myfyrio ar y cydbwysedd priodol rhwng y darpariaethau cyhoeddus a phreifat. Yn neilltuol, yn ogystal â'r risgiau gwynwch sy'n gysylltiedig â lefelau uchel o ddyled sy'n rhan o fodelau busnes rhai darparwyr, ceir risg hefyd y bydd gorddibyniaeth ar ddarparwyr blaenllaw yn golygu y bydd awdurdodau lleol yn fwy tebygol o orfod talu prisiau uwch am wasanaethau os bydd y gost o ysgwyddo dyledion yn cynyddu.
82. Yn ogystal, wrth i ddiwygiadau gael eu gwneud i'r system ofal yng Nghymru (gan arwain o bosib at lai o blant yn cael eu rhoi mewn cartrefi plant, o gofio gweledigaeth Llywodraeth Cymru o blant a theuluoedd yn cael eu cefnogi er mwyn iddynt aros efo'i gilydd, os yw hyn o'r budd gorau i'r plentyn), gallai sail y cyfrifiad hwn newid, sy'n golygu y gallai gorfodi mesurau mwy llym, fel trefniant gweinyddol arbennig neu gamau i gyfyngu neu leihau lefelau o ddyled a ddelir gan weithredwyr unigol, ar y pwynt hwnnw fod yn briodol.

## **Camau nesaf**

83. Os caiff ei weithredu, disgwyliwn y dylai ein hargymhellion wella neu liniaru'r canlyniadau gwael a welwn yn y farchnad lleoliadau.

- Bydd ein hargymhellion mewn perthynas â chomisiynu lleoliadau yn y farchnad yn rhoi prynwyr mewn sefyllfa gryfach i ddeall eu hanghenion i'r dyfodol, i sicrhau bod digon o ddarpariaeth ar eu cyfer ac i brynu'r ddarppariaeth honno'n effeithiol.
- Bydd ein hargymhellion i ddelio â rhwystrau rhag creu capasiti yn y farchnad yn lleihau'r amser a'r gost o greu darpariaeth newydd i fodloni anghenion a amlygwyd.
- Bydd ein hargymhellion ynghylch gwytnwch yn lleihau'r risg o blant yn profi effeithiau negyddol wrth i ddarparwyr cartrefi plant adael y farchnad mewn modd sy'n creu anhrefn.

84. Gyda'i gilydd, disgwyliwn i'r mesurau hyn arwain at farchnad o leoliadau o ofal plant ble bydd:

- argaeledd lleoliadau yn cyfateb yn well ag anghenion plant ac mewn lleoedd priodol;
- y gost i awdurdodau lleol ar gyfer y lleoliadau hyn yn cael ei leihau; a
- bydd y risg o aflonyddwch i blant yn sgil ymadawiad anhrefnus o ddarpariaeth cartrefi plant, yn cael ei leihau.

85. Mae prosesau polisi sylweddol mewn perthynas â gofal cymdeithasol plant ar waith ar hyn o bryd yng Nghymru, a gobeithiwn yr ystyrir ein hargymhellion fel rhan o hyn. Byddwn yn ymgysylltu â Llywodraeth Cymru, Arolygiaeth Gofal Cymru ac eraill i esbonio'n argymhellion, gan eu hannog i'w rhoi ar waith a'u cefnogi wrth wneud hynny.