

**CYMDEITHAS CYFARWYDDWYR GWASANAETHAU CYMDEITHASOL CYMRU**

**Rhaglen Grant Cyflawni
Trawsnewid 2019-20**

**Ailgydbwyso gofal cymdeithasol:**

**Adroddiad ar Wasanaethau Plant**

**\*\* Nodwch mae dim ond y crynodeb gweithredol sydd ar gael yn y Gymraeg. Gweler yr adroddiad Saesneg am wybodaeth llawn.**

**Awst 2020**

Ceri Breeze a Steve Milsom

**Crynodeb gweithredol**

1. Mae'r adroddiad hwn yn un o ddau ar ail-gydbwyso gofal cymdeithasol ar gyfer oedolion a phlant sydd wedi'u llunio gan ADSS Cymru fel rhan o raglen waith a gytunwyd â Llywodraeth Cymru.
2. Mewn partneriaeth â Data Cymru, casglwyd data sylfaenol ar gyfer cydbwysedd presennol y ddarpariaeth a gyflenwir gan awdurdodau lleol a darparwyr y sector preifat a'r trydydd sector. Darparodd y Fframwaith Maethu Cenedlaethol a'r Gwasanaeth Mabwysiadu Cenedlaethol ddata sylfaenol ar faethu ac ar fabwysiadu, yn ôl eu trefn, ar gyfer Cymru.

**Yr wybodaeth sylfaenol**

1. Yn ystod 2018-19, comisiynodd awdurdodau lleol bron 200,000 o nosweithiau o ofal ar gyfer plant. Mae hyn yn cynnwys plant y maent wedi'u cynnwys o dan ddiffiniad plant sy'n derbyn gofal, a phlant nad ydynt yn derbyn gofal.
2. Cafodd 85% o'r gofal preswyl plant a gomisiynwyd gan awdurdodau lleol ei ddarparu gan ddarparwyr sector preifat. Darparodd awdurdodau lleol 13% a darparodd darparwyr trydydd sector 3%.
3. Mae awdurdodau lleol yn darparu tua hanner o'r gwasanaethau maethu (49%). Mae gofalwyr maeth sy'n berthynas yn darparu 24% ac mae asiantaethau masnachol annibynnol yn darparu 23%. Mae asiantaethau nid-er-elw annibynnol o'r trydydd sector yn darparu 4%.
4. Ym maes mabwysiadu, cafodd 70% o'r lleoliadau eu trefnu gan awdurdodau lleol, a 30% gan y trydydd sector.

**Canfyddiadau allweddol**

1. Mae'r duedd gynyddol o ran nifer y plant sy'n derbyn gofal yn parhau i beri pryder, ac mae hynny'n briodol. Mae adrannau gwasanaethau plant o dan straen sylweddol o ganlyniad i ffactorau amrywiol. Ar y brig y mae cynnydd mewn galw, a chymhlethdod yr anghenion.
2. Mae angen hwb sylweddol iawn ar y trefniadau dau becyn presennol o safbwynt datblygiadau i reoli'r galw presennol a gweithio tuag at atal y galw drwy ymyrryd yn gynt, a chefnogaeth am hyn drwy fwy o fuddsoddiad a ffurfiau eraill ar gymorth, defnyddio'r adnoddau presennol yn well, a threfniadau ariannu sy'n fwy hyblyg.
3. Mae gwaith atal, ac ymyrryd yn gynnar, yn parhau i ddatblygu, ond mae angen ei gyflymu os bydd gobaith o wrthdroi'r duedd gynyddol yn nifer y plant sy'n derbyn gofal. Mae awdurdodau lleol yn cydnabod pwysigrwydd hyn, ac maent wedi ymroi i wneud mwy yn ei gylch.
4. Er nad yw gwaith atal ac ymyrryd yn gynnar, a chymorth a dargedir ar gyfer unigolion a theuluoedd, yn gwrthdroi'r duedd gynyddol, neu ddim eto o leiaf, mae'n sicr ei fod yn helpu i leihau'r galw rhywfaint, ac mae'n rhesymol amau pe na fyddai'n digwydd byddai cynnydd hyd yn oed yn fwy i'w weld yn nifer y plant sy'n derbyn gofal.
5. Ceir nifer o enghreifftiau da o ddatblygiadau yng ngwaith comisiynu lleol a rhanbarthol. Fodd bynnag, mae'n ofynnol cael dull comisiynu sy'n fwy strategol ym mhob ardal. Dylai awdurdodau lleol fyfyrio ar eu darpariaeth bresennol er mwyn sicrhau ei bod yn diwallu anghenion. Mae angen sicrhau bod mwy o ymgysylltu'n digwydd â darparwyr. Dylid ystyried opsiynau rhanbarthol a chenedlaethol sydd ag adnoddau da ar gyfer gwaith comisiynu arbenigol ar gyfer rhai gwasanaethau.
6. Mae problemau o ran gallu, diwylliant sefydliadol a/neu adrannol, a'r set sgiliau yn cael effaith ar allu rhai o'r gwasanaethau plant i fod yn rhagweithiol wrth ddatblygu gwasanaethau a llunio marchnadoedd.
7. Bydd angen ymdrech genedlaethol ar y cyd i wrthdroi'r duedd gynyddol yn nifer y plant sy'n derbyn gofal. Dylai camau gweithredu adeiladu ar waith sy'n mynd rhagddo'n barod neu sydd wedi'i nodi gan Grŵp Cynghori'r Gweinidog a'r Grŵp Gwella Canlyniadau i Blant, a chan waith Gofal Cymdeithasol Cymru ac Arolygiaeth Gofal Cymru.
8. Mae llysoedd yn chwarae rhan gynyddol bwysig o safbwynt gofalu am blant sy'n derbyn gofal. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi amlinellu gweledigaeth hirdymor ar gyfer diwygio cyfiawnder teuluol a gwasanaethau ataliol cysylltiedig. Nododd sawl awdurdod lleol faterion ynghylch system y llysoedd a'r ffordd y mae'n gweithredu, ac maent yn galw am ddeialog genedlaethol.
9. Ceir anghydbwysedd pŵer sylweddol iawn yn y farchnad gofal preswyl i blant, sy'n cael effaith ar leoliadau a dewis, y gallu i sicrhau'r opsiwn gorau yn ôl anghenion plentyn, y llwyth gwaith, a'r canlyniadau ar gyfer plant.
10. Mae'n rhaid lleihau'r lefel bresennol o ddibyniaeth ar ddarpariaeth gofal preswyl gan y sector preifat. Mae nifer fach o awdurdodau lleol wedi cymryd camau i wneud hyn, neu eu bod wrthi'n eu cymryd, ond mae angen gweithredu, yn lleol a/neu'n rhanbarthol, ym mhob ardal. Bydd hyn yn gofyn am weithredu a buddsoddi'n sylweddol, ac mewn ffordd gydlynol.
11. Bydd datblygu mwy o lety tymor byr, at ddibenion asesu ac argyfwng, yn helpu i fynd i'r afael ag un o'r problemau mawr sy'n sicrhau safle dominyddol darparwyr preifat, h.y. y brys o geisio dod o hyd i unrhyw leoliad, neu ddiffyg opsiynau eraill, a all amharu ar y gallu i ddod o hyd i rywle sy'n cyfateb yn gywir ag anghenion plentyn.
12. Er gwaethaf problemau a phwysau o ran gallu, mae'n galonogol gweld bod sawl awdurdod lleol yn archwilio'r posibilrwydd o ddatblygu llety tymor byr. Mae angen ymdrech gydlynol, gydgysylltiedig a chenedlaethol er mwyn gwneud gwahaniaeth gwirioneddol ym mhob ardal, ac ni welir cynnydd oni cheir gweithrediadau cyfochrog ar gyfer sicrhau gwelliant ym maes comisiynu.
13. Mae'r safbwynt cyffredinol o ran ailgydbwyso gofal ar gyfer plant sy'n derbyn gofal yn cynnwys y canlynol:
* **Gofal preswyl**: Mae marchnadoedd wedi'u dominyddu gan ddarparwyr sector preifat. Bydd angen parhaus am economi gymysg, ond ceir angen clir am ailgydbwyso tuag at ddarpariaeth fewnol. Mae nifer o gamau gweithredu'n mynd rhagddynt yn barod yn lleol a/neu'n rhanbarthol, ond ni cheir patrwm cyson ar draws Cymru.
* **Gofal cartref:** Yn nhermau swm y ddarpariaeth, mae hon yn farchnad sy'n sylweddol llai na gofal preswyl. Ni nodwyd unrhyw angen neu awydd am weithredu i ailgydbwyso’r ddarpariaeth bresennol.
* **Gofal maeth:** Awydd clir mewn llawer o awdurdodau lleol i ailgydbwyso tuag at ddarpariaeth fewnol, ond nid oes consensws o ran beth y dylai'r cydbwysedd fod a'r hyn y mae modd ei gyflawni. Y brif broblem i'w datrys yw cynyddu'r gronfa gyffredinol o ofalwyr maeth. Byddai rhywfaint o ailgydbwyso er mwyn cynyddu cyfran marchnad isel iawn darparwyr y trydydd sector (4%) yn cyfrannu at gyflawni dyletswydd awdurdodau lleol o dan adran 16 o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014.
* **Mabwysiadu:** Marchnad fach sy'n cynnwys awdurdodau lleol a dau ddarparwr trydydd sector yng Nghymru, â rhaniad 70:30 rhyngddynt. Nid oes negeseuon nac awydd cryf am ailgydbwyso patrwm presennol y ddarpariaeth. Mae'n flaenoriaeth cynyddu nifer y darpar rieni i alluogi plant i adael gofal maeth er mwyn mwynhau bywyd teuluol yn barhaol.
1. Ceir safbwynt cryf bod yn rhaid mai datblygu marchnadoedd gwydn sy'n cynnig opsiynau a dewis, sydd â gofal o safon, lle mae llai o leoliadau'n methu, a lle ceir canlyniadau da ar gyfer plant, yw nod unrhyw weithgarwch ailgydbwyso. Dyma yw'r prif feini prawf ar gyfer holl ystyriaethau ailgydbwyso rhwng darpariaeth fewnol ac allanol.
2. Mae lleihau costau'n nod derbyniol wrth ailgydbwyso. Fodd bynnag, ni ddylid gosod lleihau costau a'r “opsiwn rhataf yw'r gorau” fel prif amcanion. Rhaid mai gofal o safon a chanlyniadau da sy'n dod yn gyntaf.
3. Gwelir bod “cydbwysedd gorau” o ran y ddarpariaeth yn gysyniad anodd. Mae amgylchiadau lleol yn amrywio. Nid oes cefnogaeth am y syniad o gymhwyso un ffigur cydbwysol yn gyson ar draws pob ardal awdurdod lleol. Dylai'r “cydbwysedd gorau” ar gyfer pob ardal gael ei yrru gan fesurau craidd, e.e. p'un a yw plant yn derbyn yr hyn y mae ei angen arnynt pan fo'r angen arnynt, a ble mae ei angen arnynt, gan sicrhau bod y canlyniadau cywir yn cael eu cyflawni.
4. Mae ailgydbwyso'n rhan o'r datrysiad o wrthdroi'r duedd gynyddol yn nifer y plant sy'n derbyn gofal, ond byddai ceisio cyflawni hynny heb fynd i'r afael â'r materion eraill a amlygir yn yr adroddiad hwn yn gam gwag, a gallai arwain at ganlyniadau anfwriadol.
5. Gall ailgydbwyso ddwyn ffurfiau gwahanol. Er enghraifft, ailgydbwyso yn ôl y math o ofal, sef o ofal preswyl i leoliad maeth a gofal teuluol, ailgydbwyso ffrydiau cyllid, ac ailgydbwyso gallu ac adnoddau tuag at wasanaethau plant.
6. Mae'n wir fod risgiau ynghlwm wrth ailgydbwyso sy'n rhaid eu hystyried, ond ceir risgiau hefyd wrth beidio ag ailgydbwyso. Mae gofal preswyl i blant yn enghraifft wych. Heb ailgydbwyso, bydd dibyniaeth barhaus ar ddarparwyr preifat, lle ceir, mewn rhai achosion, costau uchel, amheuon ynghylch y gwerth am arian, ansefydlogrwydd cynyddol ar gyfer plant, a chanlyniadau gwael.
7. Ceir tensiwn rhwng cost gymharol y ddarpariaeth fewnol gan awdurdod lleol o'i chymharu â darpariaeth allanol (sector preifat neu'r trydydd sector). Mae wedi dod i'r amlwg ym maes gofal preswyl i blant, ond mae'n fwy amlwg ym maes gofal maeth.
8. Mae'n gwbl briodol bod nifer o blant yn mynd i mewn i'r system ofal er eu diogelwch a'u llesiant eu hunain. A dweud hynny, mae awdurdodau lleol a rhanddeiliaid yn cytuno bod angen gwneud llawer iawn mwy i wrthdroi'r duedd gynyddol bresennol.
9. Cydnabyddir y cyfyngiadau ar gyllideb Llywodraeth Cymru dros y blynyddoedd diwethaf. Fodd bynnag, mae galwadau am fwy o gyllid ar gyfer gwasanaethau plant. Ceir safbwyntiau cymysg o ran sut y dylid defnyddio cyllid. Ceir cydnabyddiaeth o'r angen i awdurdodau lleol ddefnyddio cyllid sydd eisoes ar gael, ac mae angen gwella arferion comisiynu er mwyn cyflawni hynny.
10. Ni ellir gorbwysleisio'r angen am raglenni cyllid grant parhaus sy'n para tair blynedd neu fwy, a byddai'n ddelfrydol iddynt bara dros dymor llywodraeth cyfan. Mae awdurdodau lleol a rhanddeiliaid yn ystyried bod y gwaith sydd ynghlwm wrth ddarparu llawer o raglenni gwahanol yn flynyddol yn faich. Maent yn cael anhawster â rhai o'r trefniadau cyllid a'r contractau ynghylch rhaglenni sy'n gymharol fyr eu hoes. Mae'r trefniadau'n achosi

problemau recriwtio a chadw, sydd eu hunain yn cymryd amser ac ymdrech i'w rheoli.

1. Mae llawer mwy y gellir ei wneud i sicrhau bod mwy o ddysgu'n digwydd er mwyn ysgogi a lledaenu datblygiadau. Mae'n bwysig gwybod yr hyn y mae awdurdodau lleol gwahanol wedi'i wneud, yr hyn sydd wedi gweithio, ac yn llawn cyn bwysiced yr hyn nad yw wedi gweithio, a pham, ond ni roddir sylw digonol iddo.

**Argymhellion**

1. Gan ystyried canfyddiadau'r adroddiad, mae'r argymhellion fel a ganlyn:
2. Mae angen ymdrech gydlynol, gydgysylltiedig a chenedlaethol, ranbarthol a lleol er mwyn cyflymu'r broses o wella swyddogaeth ac effeithiolrwydd gwasanaethau plant yn gyffredinol, a gwasanaethau ar gyfer plant sy'n derbyn gofal yn benodol. Dylai gweithgarwch ailgydbwyso chwarae rhan mewn ychydig o feysydd gwasanaeth, ond dim ond fel rhan o gam gweithredu ehangach, gan gynnwys gwaith comisiynu strategol, datblygu'r gweithlu a sgiliau, a threfniadau gallu a chyllid.
3. Dylai Llywodraeth Cymru helpu awdurdodau lleol a darparwyr i ddatblygu ymdeimlad eglur o gyfeiriad o ran ailgydbwyso a chamau gweithredu eraill, er mwyn gwella gwasanaethau, gydag ymroddiad i fuddsoddi mwy yn ategu hynny. Dylid defnyddio atebolrwydd a thryloywder i gyflawni gwasanaethau sy'n gyson dda ymhob maes.
4. Dylai awdurdodau lleol barhau i fyfyrio ar dargedu eu gwasanaethau cymorth i deuluoedd a myfyrio ar y graddau y mae gwasanaethau presennol yn adlewyrchu asesiadau anghenion ac i ba raddau y maent yn effeithiol. Mae hyn yn enwedig o bwysig lle ceir anghenion uwch a lle mae gwasanaethau tebyg wedi'u comisiynu o un flwyddyn i'r llall. Mae'n hanfodol bwysig ymgysylltu â darparwyr a defnyddwyr gwasanaethau mewn proses o'r fath.
5. Gan weithio gydag awdurdodau lleol, ADSS Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Prif Weithredwyr ac Uwch-reolwyr Awdurdodau Lleol Cymru (SOLACE), dylai Llywodraeth Cymru gytuno ar Raglen Datblygu Gofal Cymdeithasol ar gyfer yr 21ain Ganrif, a'i chefnogi, sy'n cynnwys ailgydbwyso ar gyfer gofal preswyl i blant. Dylai myfyrio ar ddatblygiadau presennol a'r rhai a gynllunnir, ar lefel leol a rhanbarthol, a dylai arwain at raglen a gyllidir (cyllid cyfalaf a refeniw trawsnewidiol) ar raddfa sy'n gymesur â gallu awdurdodau lleol i gynyddu eu rheolaeth dros y farchnad ac elwa o'r manteision y byddai'n deillio ohoni.
6. Mae angen cynyddu'r ddarpariaeth gofal tymor byr, gan gynnwys darpariaeth mewn argyfwng, er mwyn rheoli'r galw a gwella'r broses o drefnu lleoliadau priodol. Ceir enghreifftiau lleol da o blith darparwyr a/neu adrannau awdurdodau lleol, fel adrannau tai. Byddai adolygu'r rhain, gan gynnwys costau, yn llywio datblygiadau tebyg mewn lleoedd eraill. Dylai'r gwaith ategu'r prosiect gan Grŵp Cynghori'r Gweinidog a pheidio â'i ddyblygu, y bydd yn ceisio datblygu datrysiadau ar gyfer sicrhau llety diogel ar gyfer plant ag anghenion cymhleth, a'u gweithredu.
7. Dylai awdurdodau lleol sicrhau bod dull comisiynu strategol yn cael ei ddilyn ym maes gwasanaethau plant a bod yr arfer yn adlewyrchu hynny. Dylid ystyried manteision a rhagolygon gwaith comisiynu arbenigol rhanbarthol a chenedlaethol ar gyfer gwasanaethau plant ar gyfer rhywfaint o wasanaethau. Byddai angen mynd i'r afael â phroblemau o safbwynt gallu a galluogrwydd ar lefel leol a rhanbarthol. Byddai gwneud gwaith ymchwil i'r trefniadau comisiynu ac adnoddau presennol yn gam cyntaf rhesymegol. Dylai'r Bwrdd Comisiynu Cenedlaethol a'i aelodau oruchwylio'r gwaith a dylid sicrhau bod yr adnoddau ganddynt i wneud hynny.
8. Mewn pedwar maes, mae cyfradd y plant sy'n derbyn gofal wedi gostwng ers 2015, sy'n groes i'r duedd genedlaethol. Dylid gwneud gwaith i nodi pa amgylchiadau a datblygiadau, gan gynnwys polisïau ac arferion lleol, sydd wedi cyfrannu at hyn. Byddai tynnu'r hyn a ddysgir o hyn ynghyd yn helpu i lywio ymdrech genedlaethol i wella gwasanaethau drwy nodi camau gweithredu y gallai awdurdodau eraill eu mabwysiadu.
9. Mae'r ffyrdd eraill o ailgydbwyso a nodir yn yr adroddiad hwn (cyfeirier at Dabl 9.1) yn deilwng o'u hastudio ymhellach er mwyn eu diffinio'n fwy manwl, ystyried manteision pob un ohonynt, ac ystyried i ba raddau y gellid eu defnyddio fel rhan o ymdrech genedlaethol ar y cyd i wella'r modd o ddarparu gwasanaethau a gwella canlyniadau. Dylai byrddau iechyd chwarae rhan fwy wrth ddarparu'r gwasanaethau a'r cymorth a all helpu i osgoi'r angen i blant fynd i mewn i'r system ofal, yn enwedig y plant hynny sydd ag anghenion cymhleth. Mae angen sicrhau mwy o waith comisiynu sy'n unol â'r dull “system gyfan” a amlinellwyd yn “Cymru Iachach”.
10. Mae angen cymryd mwy o gamau gweithredu i fynd i'r afael â'r problemau o sicrhau bod digon o gyfleoedd maethu ar gael. Mae'r awdurdodau lleol yn unigol, ac ar y cyd drwy'r Fframwaith Maethu Cenedlaethol i raddau amrywiol, yn weithredol wrth geisio cynyddu nifer eu gofalwyr eu hunain. Gallai sicrhau bod pob darparwr yn dilyn dull ategol gyfarwyddo mwy o adnoddau at dyfu cronfa gyffredinol y gofalwyr a lleihau'r symudiadau rhwng darparwyr yn y pen draw. Mae materion fel lefelau taliad gwahanol a'r diffyg tryloywder wrth gymharu costau yn peri problemau ac mae angen eu datrys.
11. Dylid cefnogi awdurdodau lleol sydd am ailgydbwyso'r ddarpariaeth ym maes gofal, ond dylid cynnal economi gymysg, gan gymryd camau i dyfu cyfran farchnad asiantaethau maethu nid-er-elw annibynnol yn unol ag adran 16 o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Dylid penderfynu ar yr union gydbwysedd yn ôl disgresiwn lleol, ond dylid sicrhau bod gwelliannau wrth ddiwallu anghenion plant wrth wraidd pob newid, ar lefel leol, ranbarthol a chenedlaethol.
12. Dylai Llywodraeth Cymru adolygu trefniadau ar gyfer rhaglenni cyllid grant er mwyn lleihau'r beichiau gweinyddol ac ansicrwydd presennol a achosir gan gyllid tymor byr, ac er mwyn cyfrannu at ddull mwy strategol o gomisiynu gofal a chymorth. Byddai cyllid sydd wedi'i dargedu'n fwy, ac sydd wedi'i glustnodi ar gyfer gwasanaethau plant, yn sicrhau y gellir cynnal datblygiadau ym mhob ardal awdurdod lleol, a thrwy hynny helpu i leihau anghydraddoldebau wrth ddarparu gwasanaethau, a mynediad iddynt.
13. Dylai Llywodraeth Cymru chwarae rhan fwy wrth hwyluso'r gwaith o nodi'r hyn sy'n gweithio, yn enwedig ar gyfer pobl ifanc sydd ag anghenion cymhleth, a chwarae rhan fwy cadarn wrth sicrhau bod hyn yn cael ei fabwysiadu a'i ailadrodd ar draws ardaloedd a/neu ranbarthau. Lle bo angen, dylai ymddwyn yn fwy cyfarwyddol tuag at awdurdodau lleol, byrddau iechyd a sefydliadau allanol eraill y mae'n eu cefnogi, ac y mae'n dirprwyo swyddogaethau a rolau allweddol ym maes gofal cymdeithasol iddynt, er mwyn rhoi blaenoriaeth i anghenion plant.
14. Mae ADSS Cymru yn croesawu'r weledigaeth hirdymor ar gyfer cyfiawnder teuluol a'r gwasanaethau ataliol cysylltiedig a amlinellir yn adroddiad y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru. Mae angen cynnal deialog genedlaethol yn gynnar rhwng ADSS Cymru, a chynrychiolwyr o faes gwasanaethau plant a'r llysoedd, er mwyn archwilio cyfleoedd ar gyfer meithrin cydberthynas mwy cadarnhaol o safbwynt gofalu am blant sy'n derbyn gofal.
15. Dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag awdurdodau lleol i egluro'r sefyllfa o ran darparwyr preifat sydd wrthi'n sefydlu busnesau yng Nghymru, a'r effaith y gallai hynny ei chael ar wasanaethau lleol.
16. Dylai Llywodraeth Cymru nodi'r ymarfer casglu data newydd sydd wedi'i ddatblygu i benderfynu ar sylfaen y ddarpariaeth, ac ymgysylltu ag ADSS Cymru a Data Cymru o ran unrhyw gynlluniau ar gyfer ailadrodd yr ymarfer.