Senedd Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Goblygiadau ariannol y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)

Hydref 2024

1. Cyflwyniad

1. Cyflwynwyd y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)[1] (y Bil) a'r Memorandwm Esboniadol (y Memorandwm)[2], gan gynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gan Dawn Bowden AS, y Gweinidog Gofal Cymdeithasol (y Gweinidog) ar 20 Mai 2024.

2. Ar 21 Mai, gwnaeth y Gweinidog ddatganiad rhagarweiniol ar y Bil yn y Cyfarfod Llawn.[3]

3. Clywodd y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) dystiolaeth am oblygiadau ariannol y Bil ar 3 Gorffennaf 2024[4], gan:

- Dawn Bowden AS, y Gweinidog Gofal Cymdeithasol
- Alistair Davey, Dirprwy Gyfarwyddwr, Galluogi Pobl, y Gyfarwyddiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol ac Integreiddio, Llywodraeth Cymru
- Anthony Jordan, Pennaeth Gweithredu'r Rhaglen a'r Ddeddfwriaeth, y Gyfarwyddiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol ac Integreiddio, Llywodraeth Cymru

4. Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol a graffodd ar bolisi'r Bil.[5]

5. Trafododd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Bil hefyd o ran y materion sy'n dod o fewn ei gylch gwaith.[6]

---

[1] Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru) (fel y'i cyflwynwyd)
[2] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol
[3] Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 21 Mai 2024
[4] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024
[5] Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol
[6] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

2. Diben y Bil a'r angen amdano

6. Mae'r Memorandwm yn nodi mai diben cyffredinol y Bil yw "gwella gofal cymdeithasol, a'r rhyngwyneb iechyd a gofal cymdeithasol, yng Nghymru ymhellach".[7]

7. Mae'r Bil yn cynnig newidiadau i Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014[8] ('Deddf 2014') a Deddf Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2016[9] ('Deddf 2016'), gan gynnwys:

- dileu elw preifat o ofal plant sy'n derbyn gofal; a
- sicrhau bod y ddeddfwriaeth bresennol yn "gallu cael e[i] gweithredu'n llawn ac yn effeithiol".[10]

8. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dweud y bydd y Bil yn:

> *"… sicrhau nad yw arian cyhoeddus sy'n cael ei fuddsoddi mewn gofal i blant sy'n derbyn gofal – gan ddechrau â gwasanaethau cartrefi gofal i blant a gwasanaethau maethu – yn creu elw i unigolion neu endidau corfforaethol, ond yn hytrach yn cael ei wario ar wasanaethau plant, er mwyn darparu gwell profiadau a chanlyniadau i bobl ifanc; helpu i ddatblygu a gwella gwasanaethau; a meithrin ymhellach ddatblygiad proffesiynol y rhai sy'n darparu gofal."*[11]

9. Mae'r Bil hefyd yn galluogi cyflwyno taliadau uniongyrchol o fewn gofal iechyd parhaus y GIG, y bwriedir iddynt alinio trefniadau â'r rhai ar gyfer gofal cymdeithasol.

Crynodeb o'r costau

10. Mae'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod cost amcangyfrifedig gyffredinol y Bil yn amrywio o £429.8 miliwn i £455.7 miliwn dros y cyfnod arfarnu o ddeng mlynedd, o 2025-26 i 2034-35.[12] Gan ddefnyddio gwerth yr elfennau cyfansoddol, cyfrifir bod cyfanswm y costau trosiannol yn amrywio o

[7] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 6
[8] Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014
[9] Deddf Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2016
[10] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 4
[11] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 80
[12] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 43

£175.6 miliwn i £233.1 miliwn, gyda chostau rheolaidd o £218.9 miliwn i £262.6 miliwn.[13]

11. Mae Tabl 1 yn rhoi dadansoddiad, gyda'r costau fesul elfen gyfansoddol wedi'u cymryd o'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Tabl 1: Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru): Crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol (£'m)

	Isel	Uchel
Costau gweinyddol		
Llywodraeth Cymru	4.5	4.5
Awdurdodau lleol	185.7	245.5
Byrddau iechyd lleol	20.5	24.2
Arolygiaeth Gofal Cymru	59	59
Cyfanswm	**216.7***	**280.2***
Cydymffurfiad		
Cyfanswm y darparwyr gwasanaeth	0.1	0.2
Costau eraill		
Cyfanswm y darparwyr gwasanaeth	177.7	215.3
Cyfanswm y gost (wedi'i chyfrifo o'r uchod)	**394.5**	**495.7**
Cyfanswm y gost (Crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol)	**429.8**	**455.7**
Gwahaniaeth	**(35.3)**	**40.0**

**Efallai na fydd y cyfansymiau'n cytuno oherwydd talgrynnu*

12. Pan holwyd swyddog y Gweinidog pam nad yw swm yr elfennau hyn (costau gweinyddol, cydymffurfiad a chostau eraill, ond heb gynnwys arbedion) yn cytuno â chyfanswm cost y Bil a nodir yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, eglurodd:

> *"... we have projected two scenarios for providers transiting across into becoming not-for-profit. Sorry, we've projected three, but based on our assessment of likelihood, we have focused our assessment on two of those, which we think are the more likely*

[13] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 44

> *ones. We think somewhere between those scenarios is probably what will actually play out. Those scenarios are scenario B, which is the more optimistic of the two, which is that 25 per cent of for-profit providers transition and 75 per cent do not; and then scenario C, which is the most pessimistic, is no providers transition, so 100 per cent leave.*
>
> *So, where that takes us is into assumptions about provider behaviour as they gear up to leave the sector, and our assumption of that behaviour is that providers who are leaving the sector will seek to increase the fees they charge to maximise the amount of otherwise lost profit that they can recoup during the period in which they're allowed to continue existing. And this is the bit where it gets particularly complicated. We are working on the basis that there will be more aggregate lost profit under the more favourable scenario, because there will be a lower number of providers raising their fees to recoup, because there will be 25 per cent of providers who don't need to do that because they're finding ways of existing in the new ecosystem, if I can call it that. So, the way that plays through into the figures is, if scenario B eventuates, then for the most part, the figures that you see in the RIA summary will be at the lower end of the range, but for lost profit they will be at the higher end. So, that has informed our aggregate summary of what the overall lower end estimate is, and then it flips the other way, so if all providers exit, then we would calculate the lower end of lost profit, because they'll be raising their costs."*[14]

13. Cytunodd y Gweinidog i ysgrifennu at y Pwyllgor i roi eglurhad pellach, a nododd:

> *"Nid yw'r ystod o £429.8M i £455.7M yn ymddangos yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol … er mwyn cyfrifo'r costau isaf neu uchaf ar gyfer dileu elw preifat o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, mae angen ystyried amcangyfrif costau gwahanol senarios gyda'i gilydd, yn hytrach nag adio'r holl*

[14] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024

> *ffigurau isaf o'r ystodau gyda'i gilydd, neu'r holl ffigurau uchaf o'r ystodau."*[15]

14. Mae'r llythyr yn mynd ymlaen i nodi bod adio pen uchaf ystod costau'r sector preifat a phen uchaf ystod costau'r sector cyhoeddus at ei gilydd "yn arwain at gyfanswm anghywir, oherwydd eu bod yn deillio o wahanol senarios a gwahanol setiau o dybiaethau modelu."[16]

15. Yn ei llythyr, mae'r Gweinidog hefyd yn nodi bod "£2.3M o arbedion costau gweinyddol hefyd wedi'u nodi yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol"[17], y disgwylir iddynt gael eu gwneud gan Arolygiaeth Gofal Cymru a Gofal Cymdeithasol Cymru o ganlyniad i'r cynigion polisi. Dywed y Gweinidog fod "cyfanswm y gost fel y'i rhoddir yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cael ei gyflawni ar sail y costau gweinyddol net, h.y. y costau gweinyddol llai'r arbedion ar gostau gweinyddol".[18]

16. Ar 3 Hydref 2024, ysgrifennodd y Gweinidog unwaith eto at y Pwyllgor am oblygiadau ariannol y Bil. Dywedodd:

> *" Wrth i ni nesáu at ddiwedd cam un, rydym wedi bod yn adolygu dogfennaeth y Bil, gan gynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol (RIA) a'r ohebiaeth i bwyllgorau.*
>
> *Yn anffodus, rydym wedi nodi gwall ffeithiol yn C1(a) yn ein hymateb ar 26 Gorffennaf, i'ch llythyr dyddiedig 8 Gorffennaf."*[19]

17. Cadarnhaodd y Gweinidog gostau'r Bil a oedd yn amrywio o £429.8 miliwn i £455.7 miliwn. Ychwanegodd "nid yw'r ystod o £394.5M i £495.7M yn ymddangos yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol".[20]

18. Eglurodd y Gweinidog fod dau reswm dros y gwahaniaeth hwn. Yn gyntaf, esboniodd mai cost net yw'r cyfanswm, sy'n adlewyrchu'r arbedion gweinyddol. Yn fwy arwyddocaol, nid oedd costau'r cynnig i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal yn adlewyrchu gwerth yr elfen gost uchaf ac isaf. Yn hytrach, fe'u crynhowyd i adlewyrchu'r senario a fabwysiadwyd ar gyfer modelu goblygiadau ariannol y

[15] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[16] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[17] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[18] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[19] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Hydref 2024
[20] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Hydref 2024

cynnig. Nid oes esboniad o'r dull hwn yn y crynhoad o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

19. Cydnabu'r Gweinidog "y gallai fod wedi cael ei egluro'n fanylach yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol " ac ymrwymodd i ddarparu rhywfaint o naratif ychwanegol i egluro'r dull yn y Memorandwm Esboniadol diwygiedig ar ôl cwblhau Cyfnod 2.[21]

20. Roedd llythyr y Gweinidog yn cynnwys tabl i grynhoi goblygiadau ariannol y Bil.[22]

Tabl 2: Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru): Crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol (£'m), fel y'i diwygiwyd yn llythyr y Gweinidog at y Pwyllgor

	Isel	Uchel
Costau gweinyddol:		
Llywodraeth Cymru	4.5	**4.5**
Awdurdodau Lleol	185.7	**245.5**
Byrddau Iechyd Lleol	20.5	**24.2**
Arolygiaeth Gofal Cymru	5.9	**5.9**
Costau gweinyddol - arbedion	-2.3	**-2.3**
Costau gweinyddol net	**214.3**	**227.8**
Costau cydymffurfio	**0.1**	**0.2**
Costau eraill (ar gyfer darparwyr preifat)	**215.3**	**177.7**
Cyfanswm costau	**429.8***	**455.7***

* *Nid yw'r ffigur cost a amcangyfrifir yn cyfateb i'r costau cydrannol yn union, oherwydd talgrynnu.*

21. Wrth ddadansoddi'r elfennau cyfansoddol, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi mai awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol fydd yn ysgwyddo'r rhan fwyaf o'r costau gweinyddol amcangyfrifedig. Fodd bynnag, mae'n nodi y disgwylir i'r rhain[23] gael eu gwrthbwyso "o leiaf yn rhannol" gan ostyngiadau yng nghostau'r ddarpariaeth, a gyflwynir fel buddion.

[21] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Hydref 2024
[22] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Hydref 2024
[23] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 43

22. Amcangyfrifir mai rhwng £145,000 a £247,000 yw’r costau cydymffurfio sy’n gysylltiedig â’r angen i ddarparwyr preifat ddatblygu gwefan i gyhoeddi eu datganiadau blynyddol, sy’n gyfrifoldeb Arolygiaeth Gofal Cymru (AGC) ar hyn o bryd ar ran Gweinidogion Cymru.

23. Mae’r crynodeb o’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cynnwys 'costau eraill', sef yr elw a gollwyd gan fusnesau sy'n gofalu am blant sy'n derbyn gofal pan fyddant yn gadael y farchnad.

Arbedion a buddion

24. Mae arbedion sy'n cyfateb i £83,000 dros y cyfnod arfarnu wedi'u nodi ar gyfer AGC, na fyddant yn ofynnol mwyach i wirio datganiadau blynyddol darparwyr. Mae arbedion hefyd wedi'u nodi ar gyfer Gofal Cymdeithasol Cymru (GCC) sy'n deillio o'r cynigion i beidio â gorfod gwneud cais mwyach i ymestyn gorchymyn atal dros dro, yr amcangyfrifir y bydd yn arbed £2.2 miliwn dros y cyfnod arfarnu.

25. Dywed yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol fod cyfanswm y buddion yn amrywio o £275.9 miliwn i £362.2 miliwn dros y cyfnod arfarnu.[24] Mae’r rhain yn cynnwys:

- Costau is i awdurdodau lleol ar gyfer gofal plant oherwydd dileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal (o £184.0 miliwn i £253.9 miliwn);
- Gwerth gweddilliol cartrefi gofal preswyl i blant ar ddiwedd y cyfnod gwerthuso (o £64.3 miliwn i £85.7 miliwn);
- Gostyngiad yng ngwariant awdurdodau lleol ar ofal cymdeithasol pan fydd unigolion yn newid i daliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus (£13.7 miliwn); a
- Chost is taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus i fyrddau iechyd lleol ar gyfer y rhai sy’n derbyn y gofal ar hyn o bryd a’r rhai sy’n newydd i’w dderbyn, ac sy'n dewis taliadau uniongyrchol, o gymharu â gofal iechyd parhaus a gomisiynir yn draddodiadol. Nid yw’r crynodeb o’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn mesur hyn ond mae'n dweud mai dyma'r gwerth gweddilliol ar ôl ystyried y buddion eraill a nodir yn yr Asesiad. Mae hyn yn awgrymu bod y gostyngiad mewn costau gofal iechyd parhaus yn amrywio o £8.9 miliwn (amcangyfrif uchel) i £13.9 miliwn (amcangyfrif isel).

[24] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 43

Costau a buddion nad ydynt wedi'u mesur

26. Mae'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dweud bod costau a buddion heb eu mesur yn cynnwys y gost i ddarparwyr gwasanaethau, sy'n gadael y farchnad, i ddarparu datganiad i egluro sut y byddant yn cydymffurfio â safonau ansawdd hyd nes bod y gwasanaeth yn cau. Mae'r Asesiad yn cynnwys cost uned ond mae'n nodi, gan na wyddys faint o ddarparwyr fydd yn gadael y farchnad yn ystod y cyfnod arfarnu, na fu'n bosibl amcangyfrif y gost gysylltiedig.[25]

27. Fodd bynnag, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cynnwys costau a buddion eraill heb eu mesur, megis:

- Effaith polisi Llywodraeth Cymru i leihau nifer y plant sy'n mynd i ofal. Dywed nad oes modd mesur y gostyngiad mewn lleoliadau;
- Y buddion canlyniad iechyd a llesiant i unigolion sy'n deillio o daliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus a'r effaith ganlyniadol i wasanaethau'r GIG;
- Y buddion i gyflogeion, cyflogwyr a Gwasanaethau Llysoedd a Thribiwnlysoedd EF o'r cynigion sy'n ymwneud ag ymestyn gorchmynion interim yn ystod Ymchwiliadau 'Addasrwydd i Ymarfer'; a
- Chostau'r GIG sy'n gysylltiedig â darparu gwasanaethau iechyd ar gyfer gofal preswyl a maethu plant, megis y rhai ar gyfer gofal therapiwtig a/neu nyrsio, y mae'n dweud eu bod wedi'u cynnwys yn y trosiant gros ar gyfer rhai darparwyr. Mae'n nodi, "n[a]d yw'n bosibl amcangyfrif hyn o'r data sydd ar gael".[26]

Dull o fesur a chyflwyno goblygiadau ariannol y Bil

28. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi fel a ganlyn:

> *"Y brif egwyddor arweiniol gyffredinol ar gyfer yr asesiad economaidd yw cymesuredd. Mae wedi ceisio taro cydbwysedd rhwng lefel y manylder, yr ymdrech sydd ei hangen i gasglu data newydd, a'r ystod o ganlyniadau posibl y gellid eu cael."*[27]

29. Pan ofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog ymhelaethu ar yr hyn y mae 'cymesuredd' yn ei olygu yn ymarferol, a sut y'i cymhwyswyd wrth gyfrifo

[25] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 44
[26] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 60
[27] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 59

goblygiadau ariannol y Bil, dywedodd ei fod yn cyfeirio at gymesuredd y ddau ffactor sy'n sbarduno costau mawr yn y ddarpariaeth hon.[28] Parhaodd, gan egluro:

> *"… firstly, the proportion of for-profit providers that would convert to not-for-profit business models and all the contingent costs that go with that; and secondly, the capital costs of purchasing and developing the children's home. Detailed consideration of those variables was needed to help to understand the cost implications."[29]*

30. Gofynnodd y Pwyllgor a oedd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi sicrhau cydbwysedd rhwng lefel y manylder sydd ei angen i ddarparu costau cywir ar gyfer deddfwriaeth a'r ystod o ganlyniadau posibl. Eglurodd y Gweinidog fod cymhlethdod y ffigurau'n dangos bod y ddeddfwriaeth yn torri tir newydd ac o'r herwydd, mae rhywfaint o ansicrwydd.[30] Ymhelaethodd y Gweinidog gan ddweud:

> *"What we're now beginning to find is that we don't really have a pattern yet emerging of how many organisations are going to move into the sector, so the scope to, potentially, update the RIA in future is around the likelihood of potential scenarios developing through continued engagement with the sector … We don't know what all of the costs are going to be, we don't know the number of organisations that are going to leave the sector, so it does mean that we've got to, probably, revisit the RIA as we're going through this and update as we're going along."[31]*

31. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod rhagdybiaethau ar gyfer goblygiadau ariannol dileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal yn "seiliedig ar ffurf a chydbwysedd presennol y ddarpariaeth".[32] Yn benodol ar gyfer y cynnig polisi hwn, comisiynodd Llywodraeth Cymru Gymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol (ADSS) Cymru i ddarparu'r amcangyfrifon cost. Cyhoeddodd ADSS Cymru ei adroddiad, 'Cael Gwared ar Elw wrth Ofalu am Blant sy'n Derbyn Gofal,

[28] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 191
[29] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 191
[30] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 197
[31] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 198
[32] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 64

Cyfraniad i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol' (Mawrth 2024)[33], ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno, ar 30 Mai 2024.

32. Gan gyfeirio at yr arweiniad a roddwyd gan y Gweinidog i ADSS Cymru i sicrhau cywirdeb a chyflawnrwydd ei asesiad, cafodd y Pwyllgor wybod y canlynol:

> *"We asked them to assess the costs and savings, and the benefits and disbenefits, over that 10-year period from 2025 to 2035, using the figures from 2022-23. We asked them to look at it in terms of the impact on providers and the third sector, but also knock-on impacts on social care and on adult care. We asked them to look at two options. The first was a 'do nothing, business as usual' option, the second was to look at the proposed legislation to eliminate profit from care."*[34]

33. Eglurodd swyddog y Gweinidog fod rhai graddau o ansicrwydd ynghylch rhai o'r niferoedd, oherwydd eu bod wedi gorfod edrych ar amrywiaeth o opsiynau.[35] Aeth ymlaen i ddweud bod ansicrwydd ynghylch nifer y plant mewn gofal, nifer y darparwyr nid-er-elw a fyddai'n trosi'n fodelau busnes nid-er-elw, a'r amrywioldeb o fewn pob awdurdod lleol.

34. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol hefyd yn nodi ansicrwydd ynghylch y costau amcangyfrifedig sy'n gysylltiedig â'r cynigion i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal, a dywedodd y gallai hyn gael "effaith sylweddol"[36] ar y goblygiadau ariannol.

35. Pan ofynnodd y Pwyllgor am sicrwydd bod y ffigurau yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol mor gywir â phosibl o ystyried y cymhlethdodau hynny, ymatebodd y Gweinidog gan ddweud:

> *"I'm satisfied at this stage that what we've presented is as accurate as it can be. But, inevitably, things can change with something as complex as this. The commitment I would give to the committee is that, if things do change, we would obviously alert you to that and make sure that you were aware of that, so that you could consider that too."*[37]

---

[33] Adroddiad ADSS: Cael Gwared ar Elw wrth Ofalu am Blant sy'n Derbyn Gofal, Cyfraniad i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol
[34] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 204
[35] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 207
[36] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 59
[37] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 210

Barn y Pwyllgor

36. Mae'r Pwyllgor yn croesawu nodau'r Bil hwn ac yn cytuno â'r honiadau a wneir yn y Memorandwm na ddylai fod marchnad ar gyfer gofal plant sy'n derbyn gofal lle mae'r elw a wneir yn cael ei ddosbarthu fel difidendau i gyfranddalwyr neu aelodau, ond yn hytrach, dylai'r elw gael ei ailfuddsoddi mewn gwasanaethau i blant.

37. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn bryderus iawn ynghylch ansawdd y wybodaeth ariannol sydd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Mewn gormod o feysydd, mae'r wybodaeth a ddarperir am gostau a buddion yn dameidiog, yn brin o fanylion ac eglurder. Mae'r Pwyllgor wedi nodi problemau tebyg gydag amrywiaeth o Filiau'r llywodraeth yn ystod y Chweched Senedd hyd yma ac mae'n siomedig bod materion tebyg yn amlwg yn yr amcangyfrifon a ddarparwyd ochr yn ochr â'r Bil hwn.

38. Gwnaethom nodi gwahaniaethau yng nghyflwyniad y wybodaeth ariannol ar draws y cynigion ar gyfer newidiadau polisi. Nid yw tablau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer y costau a'r buddion a ddisgwylir o ganlyniad i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal yn cynnwys cyfansymiau ar gyfer y cyfnod arfarnu na thablau cryno. Mae hyn yn cyferbynnu â'r dull a ddefnyddiwyd ar gyfer y cynnig i alluogi cyflwyno taliadau uniongyrchol ar gyfer gofal iechyd parhaus, sy'n cynnwys y wybodaeth hon am y costau gweinyddol ond nid am gost pecynnau taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus a'r buddion/arbedion cost cysylltiedig. Mae cyngor a chanllawiau Llywodraeth Cymru[38] yn nodi ei bod yn ddefnyddiol cynnwys tablau cryno lle mae Bil yn cynnwys nifer o newidiadau polisi. Mae hefyd yn dweud bod "angen cydweithredu agos rhwng unigolion/timau sy'n gweithio ar y dadansoddiadau i sicrhau dull cyson ar draws yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol".[39] Yn ein barn ni, dylai Llywodraeth Cymru fynd i'r afael â materion o'r fath wrth baratoi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol i gefnogi Biliau'r dyfodol, gan sicrhau bod cyfansymiau a thablau cryno yn cael eu cynnwys, sy'n arfer da ym marn y Pwyllgor.

39. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyfeirio at yr adroddiad ar wahân, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru ac a gyhoeddwyd gan ADSS Cymru ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno, sy'n nodi asesiad ADSS Cymru o oblygiadau ariannol y cynnig i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal.[40] Nid yw'r Asesiad yn cadarnhau a yw'r adroddiad hwn ar gael i'r cyhoedd, er ei fod wedi'i gyhoeddi ar wefan ADSS yn fuan ar ôl cyflwyno'r Bil. Ym marn y Pwyllgor, mae adroddiad ADSS Cymru yn

[38] Llywodraeth Cymru, Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Senedd (Mehefin 2024), tudalen 51
[39] Llywodraeth Cymru, Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Senedd (Mehefin 2024), tudalen 51
[40] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 45

darparu rhywfaint o wybodaeth ychwanegol ddefnyddiol i'r hyn sydd wedi'i chynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Fodd bynnag, gyda'i gilydd, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac adroddiad ADSS Cymru yn rhoi digon o fanylion am gyfrifo'r holl gostau a buddion. Yn fwy arwyddocaol, ni ddylid ystyried cyhoeddi'r adroddiad hwn gan ADSS Cymru yn ddewis amgen priodol i gynnwys gwybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

40. Teimlwyd bod yr amrywiad rhwng gwerth cyfanredol yr elfennau cost cyfansoddol (a gyfrifwyd o'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol) a chyfanswm cost y Bil (a gymerwyd o'r crynodeb o'r Asesiad) yn ddryslyd o leiaf. Gwerthfawrogwn fod y Gweinidog, ers darparu tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor, wedi ysgrifennu i ddarparu gwybodaeth ychwanegol am y seiliau ar gyfer rhai o'r amcangyfrifon cost ac i fynd i'r afael â pheth o'r amwysedd sydd o'u cwmpas.[41] Nodwn fod y llythyr hwn yn cynnwys gwybodaeth nad oedd wedi ei chynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar y dechrau.

41. O ran cyfanswm cost y Bil, yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd y Gweinidog "n[a]d yw'r ystod o £429.8M i £455.7M yn ymddangos yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol". Fodd bynnag, mae'r ystod hon wedi'i nodi'n glir yn y tabl cryno cyntaf o dan y pennawd 'Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)', a gyflwynir fel "crynodeb o'r costau a'r manteision ar gyfer y Bil yn gyfan".[42]

42. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, cadarnhaodd y Gweinidog fod cyfanswm cost y Bil yn amrywio o £394.5 miliwn i £495.7 miliwn, sef swm yr elfennau cost cyfansoddol isel ac uchel (a nodir yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol), yn y drefn honno.

43. Nododd tystiolaeth ysgrifenedig y Gweinidog ym mis Gorffennaf, hefyd fod y broses o gyfrifo cyfanswm y gost yn ystyried gwerth arbedion costau gweinyddol. Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod yr arbedion hyn wedi'u hystyried yn amrediad cyfanswm y gost a gadarnhawyd gan y Gweinidog, y mae eu gwerth yn cytuno â'r ffigurau yn Nhabl 1 yr adroddiad hwn, nad ydynt yn eu cynnwys.

44. Yn ei llythyr dilynol ym mis Hydref, mae'r Gweinidog yn esbonio ei bod wedi nodi rhagor o wallau ar ôl adolygu dogfennau'r Bil a'i thystiolaeth i bwyllgorau.

45. Cadarnhaodd y Gweinidog fod cyfanswm cost net y Bil yn amrywio o £429.8 miliwn i £455.7 miliwn. Rydym yn croesawu'r eglurder hwn ac yn nodi bod yr esboniad dros y gwahaniaeth yn syml. Yn ein barn ni, fe ddylai'r Asesiad Effaith

[41] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[42] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 42

Rheoleiddiol fod wedi bod yn fwy penodol gan esbonio bod ystod y costau net yn adlewyrchu'r senarios a fabwysiadwyd ar gyfer modelu goblygiadau ariannol y cynnig i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal. Fodd bynnag, nid yw'r ystod yn cael ei gyflwyno yn y fath fodd. Yn hytrach, caiff ei ddisgrifio fel y gost isaf ac uchaf. Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i fynd i'r afael â hyn drwy gynnwys gwybodaeth ychwanegol yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig.

46. Rydym hefyd yn croesawu'r crynodeb o gostau y mae'r Gweinidog yn ei gynnwys yn ei llythyr. Fodd bynnag, byddai wedi bod yn bosib osgoi hyn (yn ogystal â materion eraill a ddaeth i'r amlwg yn sgil ein gwaith craffu ar oblygiadau'r Bil) pe bai tablau crynhoi wedi cael eu cynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn y lle cyntaf.

47. Mae'n anodd deall pam ei bod wedi cymryd cyhyd i ni gael ateb boddhaol i'n ymholiad, o ystyried i ni holi yn ystod ein sesiwn dystiolaeth ar 3 Gorffennaf ac yn ein gohebiaeth ddilynol i'r Gweinidog. Rydym yn siomedig bod y dystiolaeth hon wedi dod i law mor hwyr yn ystod trafodion Cyfnod un, sef tri mis ers sesiwn y Pwyllgor, a'i bod yn sylweddol wahanol i'r dystiolaeth a ddaeth i law ym mis Gorffennaf. Nid yw hyn yn dderbyniol a dylai gwallau o'r fath fod wedi dod i'r amlwg drwy broses adolygu cyn i'r Gweinidog rannu'r wybodaeth gyda'r Pwyllgor. Gofynnwn i Lywodraeth Cymru adolygu'r trefniadau asesu ansawdd er mwyn sicrhau na fydd hyn yn digwydd eto.

48. Yn ogystal, o ystyried y diffyg gwybodaeth am y sail ar gyfer eu cyfrifo, yn ogystal ag anghysondebau ymddangosiadol o fewn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ynghylch eu gwerth, rydym wedi'i chael yn anodd craffu ar oblygiadau ariannol llawn y Bil. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod hwn yn arfer gwael nad yw'n dryloyw. Rydym yn gofyn i'r Gweinidog fynd i'r afael â'r materion hyn pan fydd yn diweddaru'r Memorandwm, y mae wedi ymrwymo i'w wneud.[43]

49. Rydym yn nodi'r ansicrwydd sylweddol ynghylch costau'r Bil, yn enwedig o ran nifer y darparwyr preifat a fydd yn trosi i statws 'nid-er-elw'. Os bydd unrhyw amrywiad sylweddol yng nghostau'r Bil wrth iddo fynd rhagddo, rydym yn disgwyl i'r Gweinidog ymddangos gerbron y Pwyllgor eto inni graffu ar y ffigurau diwygiedig.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor yn fodlon, ar y cyfan, ar oblygiadau ariannol y Bil fel y'u nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, yn ddarostyngedig i'r sylwadau a'r argymhellion yn yr adroddiad hwn.

[43] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau dull cyson o gyflwyno gwybodaeth ariannol mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, yn enwedig pan fo Bil yn cynnig nifer o newidiadau polisi gwahanol.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys tablau crynhoi yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol er mwyn dangos sut y mae'r elfennau cydrannol yn cyfateb i'r ystod o gyfanswm costau'r Bil.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu'r trefniadau sydd ar waith i wirio ansawdd gwybodaeth cyn ei rhannu gyda'r Pwyllgor er mwyn osgoi sefyllfa lle mae'n gorfod gwirio ei thystiolaeth.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn diweddaru ac yn cywiro'r Memorandwm Esboniadol ar y cyfle nesaf i fynd i'r afael ag unrhyw wallau ac anghysondebau ymddangosiadol rhwng gwerth cyfanredol y buddion a'r costau blynyddol yn y ffigurau a geir yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, yn ogystal â chynnwys gwybodaeth am sut y cyfrifwyd y costau hynny.

Argymhelliad 5. O ystyried yr ansicrwydd ynghylch yr amcangyfrifon, mae'r Pwyllgor yn argymell, pe bai'r costau sy'n gysylltiedig â'r Bil yn newid yn sylweddol yn ystod ei daith drwy'r Senedd, bod cyfrifiadau wedi'u diweddaru ar gael a bod y Gweinidog yn ymddangos gerbron y Pwyllgor ar gyfer gwaith craffu pellach.

3. Dileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal

50. Tra bod y Memorandwm yn cyfeirio at y newid arfaethedig fel "dileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal"[44], bydd y Bil yn diwygio Deddf 2014 a Deddf 2016 i "[g]yfyngu ar wneud elw wrth ddarparu gwasanaethau cartrefi gofal a ddarperir yn gyfan gwbl neu'n bennaf i blant, gwasanaethau llety diogel, a gwasanaethau maethu (y cyfeirir atynt fel 'gwasanaethau i blant o dan gyfyngiad')".[45]

51. Bydd y Bil yn ei gwneud yn ofynnol i ddarparwr gwasanaethau i blant o dan gyfyngiad sydd wedi'i gofrestru (gydag AGC) i fod yn endid 'nid-er-elw'. Mae'n diffinio endid 'nid-er-elw' fel:

- cwmni elusennol cyfyngedig drwy warant heb gyfalaf cyfrannau.

[44] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 55
[45] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 57

- sefydliad elusennol corfforedig.
- cymdeithas gofrestredig elusennol.
- cwmni buddiant cymunedol cyfyngedig drwy warant heb gyfalaf cyfrannau.[46]

52. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod hyn yn ceisio bodloni'r egwyddor na all darparwyr dalu difidendau i gyfranddalwyr neu aelodau, gyda gwargedion masnachu yn cael eu hailfuddsoddi i'r gwasanaeth.[47]

53. Mae'r Bil hefyd yn nodi na ddylai darparwyr fod wedi ymrwymo i unrhyw "[d]refniadau ariannol afresymol neu anghymesur"[48]

54. Yn astudiaeth marchnad crynodeb Cymru i ofal cymdeithasol plant yng Nghymru, Lloegr a'r Alban (Mawrth 2022), dywedodd yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd ei fod o'r farn nad oes angen gwaharddiad neu gap elw i gyflawni marchnad lleoliadau sy'n gweithredu'n dda[49] ar gyfer cartrefi preswyl plant. Ni wnaeth yr Awdurdod argymell bod Llywodraeth Cymru yn gosod terfyn neu'n gwahardd gwneud elw mewn gwasanaethau gofal maeth ychwaith. Mewn ymateb i hyn, dywedodd y Gweinidog:

> *" … the market for the care of looked-after children really hasn't been functioning effectively for some considerable time, and we don't believe that it is meeting the needs of many children. It's a highly dysfunctional market and, quite frankly, it's unsustainable. We've seen spending on children's service triple since 2016 …. so, what the [Competition and Markets Authority] report did highlight was … that we do have a highly fragmented and complex and dysfunctional market. That means that local authorities really are exposed and find it very hard to plan for their own residential and foster care."*[50]

55. Mewn ymateb i gwestiynau pellach am y cynnig polisi i gyfyngu ar wneud elw, dywedodd y Gweinidog, gan fod y sector preifat yn darparu 80 y cant o ddarpariaeth breswyl i blant, y gall benderfynu cost lleoliadau ac ar yr un pryd

[46] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 11
[47] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 11
[48] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 161
[49] Yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd: Adroddiad terfynol - astudiaeth marchnad i ofal cymdeithasol, Crynodeb Cymru, 10 Mawrth 2022 (Saesneg yn unig)
[50] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 158

sicrhau elw sylweddol.[51] Pwysleisiodd y Gweinidog, pe bai Llywodraeth Cymru am ailfodelu ac ail-lunio ac ailddefnyddio gwasanaethau i blant sy'n derbyn gofal, y byddai angen dod o hyd i ffordd o sicrhau bod unrhyw elw a gaiff ei echdynnu yn cael ei ailfuddsoddi mewn gwasanaethau i blant[52]. Aeth yn ei blaen i ddweud:

> *" … the only way that we can do that, we concluded, was to legislate for taking profit out of the provision of those services, so that the cost would still be the same—almost certainly the cost would still be the same—but that the profit that is made would be reinvested back into the way in which our services are delivered."[53]*

56. Mae'r Bil yn gwneud darpariaeth i awdurdodau lleol ddefnyddio darparwyr er elw "atodol"[54], yn amodol ar gymeradwyaeth gan Weinidogion Cymru, pan fo'n ystyried na fyddai unrhyw un o'r lleoliadau 'nid-er-elw' sydd ar gael yn gyson â llesiant y plentyn.

57. O ran opsiynau amgen a ystyriwyd gan Lywodraeth Cymru i gyflawni'r un amcanion polisi, megis pennu cyfradd ffi uchaf; gosod cap ar elw; a chyfyngu ar yr elw neu'r difidend a delir i gyfranddalwyr a'i fod yn ariannu gwaith datblygu darpariaeth "nid-er-elw", mae'r Memorandwm yn datgan:

> *"… gwrthodwyd y rhain gan yr ystyriwyd nad oeddent yn opsiynau hyfyw oherwydd eu hanallu i effeithio ar yr elfen/cymhelliant o ran elw, eu cymhlethdod gweinyddol, llwyddiant cyfyngedig o ran rheoli costau ac ansicrwydd sylweddol. Daethpwyd i'r casgliad felly ei bod yn afrealistig disgwyl newid llwyddiannus yn hyn o beth heb ysgogiad allanol deddfwriaeth."[55]*

58. Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn darparu unrhyw gostau ar gyfer opsiynau amgen a ystyriwyd gan Lywodraeth Cymru.

Trosi

[51] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 165
[52] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 165
[53] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 165
[54] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 12
[55] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 56

59. Yn y Memorandwm, mae Llywodraeth Cymru yn dweud mai ei bwriad yw i ddarpariaethau'r Bil ddod i rym fel y bydd yn ofynnol, o 1 Ebrill 2026, i ddarparwyr newydd sy'n cofrestru ag AGC gael statws 'nid-er-elw'.

60. O 1 Ebrill 2027 ymlaen, bydd darparwyr 'er-elw' presennol yn ddarostyngedig i ddarpariaethau trosiannol. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi y bydd y trefniadau trosiannol yn cyfyngu ar ddarparwyr 'er-elw' i dderbyn lleoliadau newydd oni bai bod yr awdurdod lleol yng Nghymru wedi ceisio a chael cymeradwyaeth gan Weinidogion Cymru. Mae'r Bil hefyd yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru benderfynu ar ddiwedd y cyfnod trosiannol, yn ogystal â gosod amodau ar ddarparwyr presennol yn ystod y cyfnod hwnnw.

61. Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi'r rhagdybiaeth ar gyfer hyd y cyfnod trosiannol, a fabwysiadwyd ar gyfer amcangyfrif goblygiadau ariannol y cynigion, er bod y costau'n awgrymu tair blynedd. Ysgrifennodd y Pwyllgor at y Gweinidog i ofyn am eglurhad ynghylch hyd y cyfnod trosiannol a'r goblygiadau ariannol cysylltiedig pe byddai'n cael ei ymestyn. Cadarnhaodd y Gweinidog fod yr amcangyfrifon yn rhagdybio y bydd costau sefydlu darpariaeth 'nid-er-elw' newydd dros dair blynedd, rhwng 2025-26 a 2027-28. Ychwanegodd y Gweinidog:

> *"Os bydd y newid i ddarpariaeth nid-er-elw yn cymryd mwy o amser na'r disgwyl yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, rhagwelir y byddai costau cysylltiedig yn cael eu hysgwyddo dros gyfnod hwy, ond hefyd y byddai'n cymryd mwy o amser i wireddu manteision y newid."*[56]

62. Dywed y Children's Homes Association fod ymatebion i arolwg ar ôl gweithdy Llywodraeth Cymru ym mis Tachwedd 2023 yn nodi na fyddai unrhyw ddarparwyr annibynnol yn fodlon nac yn gallu trosi i fodel 'nid-er-elw'.[57]

63. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, nododd y Gweinidog mai "dim ond nawr y mae bwriadau darparwyr o ran penderfyniadau i newid o bosibl i fodelau nid-er-elw yn dechrau dod i'r amlwg yn dilyn cyflwyno'r Bil". Aeth ymlaen i ddweud:

> *"Felly, mae lle o bosibl i ddiweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn y dyfodol wrth i'n dealltwriaeth o'r tebygolrwydd*

[56] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[57] Children's Homes Association: Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ynghylch y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)

> *o senarios posibl ddatblygu drwy barhau i ymgysylltu â'r sector."*[58]

64. Gofynnodd y Pwyllgor am farn y Gweinidog ar sut y byddai'r cyfnod trosiannol yn cael ei reoli a sut y byddai adnoddau'n cael eu darparu pe bai cyfran sylweddol o ddarparwyr preifat yn gadael y farchnad yn gyflym ac, yn benodol, sut y byddai capasiti yn cael ei fodloni o dan yr amgylchiadau hynny. Eglurodd y Gweinidog:

> *"Drwy ein mecanweithiau ymgysylltu presennol a thrwy wybodaeth gan bartneriaid, byddem yn disgwyl cael rhybudd ymlaen llaw mewn llawer o achosion petai darparwyr yn dewis gadael y farchnad, gan roi amser i gynllunio darpariaeth arall. Mae gan awdurdodau lleol, fel comisiynwyr, brosesau a mecanweithiau rheoli ar waith hefyd i reoli achosion pan fo darparwyr yn gadael ac i drosglwyddo lleoliadau, a fyddai'n cael eu defnyddio mewn sefyllfaoedd o'r fath."*[59]

65. Nodwyd hefyd:

> *" … ei bod yn debygol nad yw o fudd masnachol i ddarparwyr adael y sector yn gyflym tra bo'r darpariaethau trosiannol yn eu lle. Y rheswm am hyn yw y bydd y cyfnod yn eu galluogi i barhau i ennill rhywfaint o incwm o'u gwasanaethau (er yn amodol ar ganiatâd Gweinidogion Cymru), tra bo darpariaeth newydd yn cael ei sefydlu."*[60]

Effaith dileu elw ar y farchnad ac ar ddarparwyr presennol

66. Yn ei chrynodeb o ymatebion i'r ymgynghoriad ar ei chynigion polisi, nododd Llywodraeth Cymru fod:

> *"… amseriad arfaethedig cyflwyno'r gofynion ar gyfer darparwyr presennol ar 1 Ebrill 2027 yn rhy uchelgeisiol ac roedd yn peri risg i ddiogelwch plant a phobl ifanc sydd angen lleoliad sefydlog cofrestredig o ansawdd da".*[61]

---

[58] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[59] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[60] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[61] Crynodeb o'r ymatebion i'r ymgynghoriad: Cynigion ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol mewn perthynas â gofal cymdeithasol plant, gofal iechyd parhaus, hysbysu gorfodol a rheoleiddio ac arolygu, tudalen 16

67. Gofynnodd y Pwyllgor am eglurhad ynghylch pam mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cadw at yr amserlen hon, er gwaethaf pryderon a leisiwyd yn ei hymgynghoriad ar y polisi arfaethedig. Dywedodd y Gweinidog mewn llythyr at y Pwyllgor fod y darpariaethau trosiannol yn caniatáu i ddarparwyr presennol barhau i roi llety i blant newydd, y gofynnir amdano gan awdurdodau lleol, yn amodol ar gymeradwyaeth Gweinidogion Cymru. Aiff ymlaen i ddweud:

> *"Bwriad y strwythur pontio hwn, sydd wedi'i gynllunio'n ofalus, yw helpu i reoli'r risg o ddigonolrwydd yn ystod y cyfnod pontio, wrth i'r ddarpariaeth nid-er-elw gael ei hadeiladu, a sicrhau trosglwyddiad diogel, sefydlog a theg i'r system newydd."*[62]

68. Dywed yr Asesiad o'r Gystadleuaeth, sydd wedi'i gynnwys yn y Memorandwm, y bydd dileu elw ar y farchnad gofal cymdeithasol "yn effeithio ar y farchnad gofal cymdeithasol plant yn sylweddol"[63]. Dywed Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC), os bydd darparwyr 'er-elw' yn penderfynu gadael y farchnad neu leihau eu gwasanaethau, "mae risg o brinder sydyn a difrifol o leoliadau, yn arbennig i blant sydd ag anghenion cymhleth". [64]

69. Roedd cyflwyniad ADSS Cymru i ymgynghoriad y Pwyllgor ar Gyllideb Ddrafft 2024-25.[65] Hefyd yn nodi'r effaith andwyol yr oedd y cynnig eisoes yn ei chael ar argaeledd lleoliadau a phwysau ariannol cysylltiedig.

70. Yn benodol o ran yr effaith y byddai dileu elw yn ei chael ar y farchnad, dyfynnodd y Gweinidog o astudiaeth marchnad yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd i ofal cymdeithasol plant yng Nghymru, Lloegr a'r Alban (Mawrth 2022), gan ddweud:

> *"Local authorities must often take whatever placement is available, even when it is not fully appropriate for the needs of the child. This blunts the ability of local authority purchasing decisions to shape the market to provide for their true needs."* [66]

---

[62] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[63] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 130
[64] Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol: Ymgynghoriad ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)v
[65] Y Pwyllgor Cyllid: Ymgynghoriad ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2024-25
[66] Adroddiad Terfynol yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd: Astudiaeth marchnad i ofal cymdeithasol plant yng Nghymru, Lloegr a'r Alban (Mawrth 2022) (Saesneg yn unig)

71. Aeth y Gweinidog ymlaen i egluro bod hyn yn arwain at ddiffyg lleoliadau o'r math iawn yn y lleoedd iawn, yn aml yn golygu bod plant yn cael eu lleoli mewn sefydliadau ymhell i ffwrdd o'u cymunedau.[67]

72. Ffactor arall yr awgrymodd y Gweinidog a oedd yn effeithio ar anweddolrwydd y farchnad, oedd bod llawer o ddarparwyr er-elw sy'n gweithredu ledled Cymru yn cario lefelau sylweddol o ddyled, gan greu risg sylweddol i gwmnïau mawr sydd â throsoledd uchel a fyddai'n gweld yr amharu o ran lleoli plant mewn gofal.[68]

73. Pan ofynnwyd sut y bu i'r Gweinidog ymgysylltu â darparwyr preifat yn ystod y broses i asesu costau a manteision y cynnig i 'ddileu elw', dywedodd:

> *" … with the for-profit providers, we have been in consultation with them throughout every step of this process, involving them. They're part of the elimination programme board as well. We haven't seen a mass exodus from the market, even though they know this is coming. So, clearly, they are prepared to be sat around the table talking to us about how we can achieve the objectives that we're trying to achieve."*[69]

74. Ychwanegodd swyddog y Gweinidog y canlynol:

> *"We've been working with them since day one, both the not-for-profits and the for-profits … we've got a wide variety of providers on the work stream group, and we've been working with them for almost three years now … Obviously, we've got our market intelligence reports. We work closely with the 4Cs [Children's Commissioning Consortium Cymru] and we've reiterated to them throughout that we want them to look at transition … I think that we've enjoyed maybe some bumpy conversations at times, but, actually, they're still there talking to us, and we want to continue those conversations, to listen to what they have to say, to see how we can support them to transition or convert."*[70]

Modelu

[67] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 161
[68] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 162
[69] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 179
[70] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 214

75. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod "gwybodaeth gan awdurdodau lleol, Maethu Cymru a Chonsortiwm Comisiynu Cymru ar gyfer Plant yn awgrymu y bydd nifer fawr o asiantaethau gofal maeth er elw a nifer bach o ddarparwyr preswyl i blant yn newid"[71] i statws 'nid-er-elw'. Fodd bynnag, nid oedd y niferoedd gwirioneddol yn hysbys ar yr adeg y paratowyd y Memorandwm, ac felly mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn modelu tair senario ar gyfer gwasanaethau preswyl i blant fel sail i'r amcangyfrifon:

- Bydd 50 y cant o'r darparwyr preifat presennol yn newid i statws 'nid-er-elw', a noda'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol mai dyma'r senario "mwyaf optimistaidd" (Senario A);
- Bydd 25 y cant o'r darparwyr preifat presennol yn newid i statws 'nid-er-elw' (Senario B); ac
- Ni fydd y darparwyr preifat presennol yn newid i statws 'nid-er-elw', a noda'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol mai dyma'r senario "lleiaf optimistaidd" (Senario C).

76. Mae Tabl 3 yn dangos cyfansoddiad y sector gofal preswyl yn ôl math o ddarparwr o dan bob senario, a gymerwyd o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol[72]. Mae'r 'sefyllfa bresennol', sy'n adlewyrchu'r plant mewn lleoliadau preswyl yn ôl math o ddarparwr yn 2021 ac sydd hefyd wedi'u cymryd o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol[73], yn trosi'r data ar gyfer awdurdodau lleol a'r sector 'nid-er-elw' ac o ganlyniad, y dosbarthiad ar gyfer pob senario.

Tabl 3: Senarios trosi sydd wedi'u defnyddio i ddosbarthu lleoliadau gofal preswyl presennol yn ôl y math o ddarparwr (canran)

	Sefyllfa bresennol	**Senario A**	**Senario B**	**Senario C**
Y sector preifat	81.0	40.5	20.3	0
Y sector nid-er-elw	13.0	40.7	54.6	68.4
Awdurdod lleol	6.0	18.0	25.2	31.6
	100.0	**100.0**	**100.0**	**100.0**

[71] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 65
[72] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 66
[73] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 65

77. Mae Tabl 4 yn dangos y data cyfatebol ar gyfer lleoliadau maethu, a gymerwyd o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol[74]. Er bod y "sefyllfa bresennol" yn adlewyrchu canran y plant gofal maeth yn y sector preifat yn 2022 a nodwyd yn gynharach yn yr Asesiad[75], nid yw hyn yn wir am y rheini sydd mewn lleoliadau awdurdod lleol a'r rheini yn y sector 'nid-er-elw'. Ymddengys bod y rhain wedi'u trawsosod, gyda chamgymeriad argraffyddol ychwanegol ymddangosiadol yng nghanran y lleoliadau maethu mewn lleoliadau awdurdod lleol. Mae hyn yn effeithio ar y dosbarthiad ym mhob senario.

Tabl 4: Senarios trosi sydd wedi'u defnyddio i ddosbarthu lleoliadau maethu presennol yn ôl y math o ddarparwr (canran)[76]

	Sefyllfa bresennol	Senario A	Senario B	Senario C
Y sector preifat	35.0	17.5	8.8	0.0
Y sector nid-er-elw	50.0	76.2	84.2	92.3
Awdurdod lleol	5.0	6.3	7.0	7.3

78. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dweud bod y "costau a gyflwynir yn senarios B ac C yn fwy tebygol"[77] a bod Llywodraeth Cymru wedi seilio costau arnynt.

Plant sy'n derbyn gofal: niferoedd a gwariant cyfredol

79. Mae'r Memorandwm yn disgrifio'r boblogaeth ofal yng Nghymru "yn fwy nag mewn mannau eraill yn y DU, a hynny'n anghymesur"[78]. Ar 31 Mawrth 2023, roedd 116 o blant fesul 10,000 o'r boblogaeth yn derbyn gofal yng Nghymru.[79] Mae hyn yn cymharu â thua 71 fesul 10,000 o'r boblogaeth yn Lloegr, gan ddefnyddio

[74] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 66
[75] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 66
[76] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 66
[77] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 64
[78] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 62
[79] StatsCymru, Plant sy'n derbyn gofal ar 31 Mawrth fesul 10,000 o'r boblogaeth dan 18 oed yn ôl awdurdod lleol a blwyddyn

ffigurau a adroddwyd gan Lywodraeth y DU ar gyfer nifer y plant mewn gofal yn 2022-23.[80]

80. Mae'r Memorandwm yn nodi bod y cynnydd yn y gwariant cenedlaethol ar ofal preswyl i blant a gwasanaethau maethu yng Nghymru yn gymesur uwch na'r twf mewn niferoedd dros yr un cyfnod. Er bod nifer y plant mewn lleoliadau preswyl wedi cynyddu o 355 i 590 (66 y cant) ers 2016-17, mae gwariant wedi treblu o £65.4 miliwn yn 2016-17 i £198.3 miliwn yn 2022-23. Dangosodd y data cyfatebol ar gyfer gofal maeth gynnydd o 11 y cant yn nifer y plant mewn gofal maeth, tra bod gwariant wedi cynyddu 23 y cant (o £116.8 miliwn yn 2016-17 i £143.8 miliwn yn 2022-23). Ar 6 Mehefin 2024, dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol o fewn deng mlynedd arall, y gallai'r costau posibl ar gyfer plant sy'n derbyn gofal fod yn agos at £1 biliwn.[81]

81. Ar sail y data hyn, gofynnodd y Pwyllgor am eglurhad ynghylch pam mae'r asesiad o'r costau a'r buddion yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn rhagdybio y bydd nifer y plant sy'n derbyn gofal yn aros yn gyson dros y cyfnod arfarnu. Ymatebodd y Gweinidog drwy ddweud y canlynol:

> *"…it wasn't considered proportionate to undertake an exercise that was going to be so sophisticated and complex, to take account of all those variables, on an approach that was based on a shifting pattern of provision."*[82]

82. Ymhelaethodd y Gweinidog ar y datganiad hwn gan ddweud bod yr 'agenda drawsnewid ehangach' wedi'i chynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, ac y bwriedir iddi:

> *"…encourage the sector to reduce the number of children that come into care and move away from the reliance on residential placements and towards other means of meeting children's needs."*[83]

83. Wrth bwyso ymhellach ar y mater hwn, disgrifiodd swyddog y Gweinidog sut y byddai'r gwaith sy'n cael ei wneud o ran trawsnewid gwasanaethau'n ehangach, megis y fframwaith ymarfer cenedlaethol, eiriolaeth rhieni, cymorth ynghylch

[80] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 47
[81] Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Cofnod y Trafodion drafft, 6 Mehefin 2024, paragraff 54
[82] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 253
[83] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 253

cymorth cynnar[84] yn lleihau nifer y plant sy'n derbyn gofal dros amser. Aeth ymlaen i egluro sut mai diben ailfuddsoddi elw mewn gwasanaethau yw:

> *"…have that money going into those services that will either allow reunification, have better models of care so that children can be closer to home and then go home earlier, but also to reduce the number of children coming into care. So, we're modelling averages within this, I think, as we go through that period."*[85]

Costau gweinyddol i awdurdodau lleol

84. Bydd angen i'r sector gwirfoddol ac awdurdodau lleol ddatblygu gwasanaethau gofal preswyl a maethu newydd i wneud iawn am y capasiti a gollir pan fydd darparwyr preifat yn gadael y farchnad (yn hytrach na throsi i statws 'nid-er-elw'). Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif cost cyfalaf datblygu cartrefi digonol ar gyfer darpariaeth gofal preswyl newydd o dan bob un o'r senarios.

85. Mae'r Asesiad yn nodi ystod o werthoedd ar gyfer y gost datblygu, o £500,000 i £800,000 fesul cartref[86], i fodelu'r gost cyfalaf ym mhob senario. Dywed yr Asesiad ei fod wedi defnyddio £700,000 fel "cost datblygu safonol fesul cartref"[87], gan nodi bod hyn yn cynnwys cost prynu eiddo a'r addasiadau ffisegol sydd eu hangen i ddod ag ef yn gydnaws â'r safonau rheoleiddiol a gweithredol ar gyfer cartref plant.

86. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi gwybodaeth am gyfrifo nifer y gwelyau sydd eu hangen i fodloni'r galw. Mae'n defnyddio "data cyfanredol cenedlaethol a ddarparwyd gan awdurdodau lleol, ar 31 Mawrth 2023"[88] ac mae'n tybio bod y galw yn parhau ar y lefel honno.

87. Yn seiliedig ar y ffigurau hyn, mae'r gost cyfalaf amcangyfrifedig yn amrywio o £107.1 miliwn (Senario B) i £142.8 miliwn (Senario C), y disgwylir iddi gael ei hachosi'n gyfartal dros dair blynedd, 2025-26 i 2027-28, a'i hysgwyddo gan awdurdodau lleol. Mae adroddiad ADSS Cymru yn dweud:

[84] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 264
[85] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 264
[86] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 67
[87] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 67
[88] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 67

> *"Rydym yn tybio y bydd awdurdodau lleol yn talu costau cyfalaf sefydliadau nid-er-elw sy'n dechrau gwasanaethau newydd ond y bydd lleihad mewn costau gweithredu yn unol â hynny. Y dybiaeth rydym yn ei wneud yw nad yw sefydliadau nid-er-elw yn debygol o ariannu gwariant cyfalaf heb gymorth uniongyrchol neu anuniongyrchol gan awdurdodau lleol."* [89]

88. Dywed CLlLC fod y gost i rai awdurdodau lleol mor uchel ag £1 miliwn fesul eiddo er ei bod yn nodi bod hyn yn amrywio ledled Cymru.[90]

89. Gofynnodd y Pwyllgor am esboniad pam mae'r gost dybiedig ar gyfer pob cartref preswyl newydd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn llai na'r amcangyfrif a gyflwynwyd gan CLlLC. Ymatebodd swyddog y Gweinidog, drwy gymryd pris cyfartalog cartref pedair ystafell wely yng Nghymru fel £360,000, fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn defnyddio lluosydd o 2 i gyfrif am addasiadau. Aeth ymlaen i ddweud:

> *" … we're aware that property prices vary across Wales, and it could be much more expensive in Cardiff than Carmarthen, for example. Building costs … can vary considerably as well, in terms of the amount of adaptations. So, I don't think we would dispute that there's an average, but it could cost much more. And I think that's a figure that we'd want to work and review with local authorities as we went through."*[91]

90. Mae'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod y gost amcangyfrifedig i awdurdodau lleol ar gyfer gweithredu'r polisi i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal, yn amrywio o £185.7 miliwn i £245.5 miliwn[92]. O hyn, mae'r Asesiad yn dweud mai £107.1 miliwn i £142.8 miliwn yw'r gost cyfalaf ar gyfer datblygu gwasanaethau preswyl newydd, gan awgrymu bod costau adnoddau (neu refeniw) yn disgyn o tua £78.6 miliwn i £102.7 miliwn dros y cyfnod arfarnu.

91. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cynnwys tablau i ddangos y 'costau trosiannol' blynyddol o dan bob senario ar gyfer awdurdodau lleol.[93] Maent yn cynnwys y costau adnoddau ar gyfer cartrefi preswyl newydd, megis costau

[89] Adroddiad ADSS: Cael Gwared ar Elw wrth Ofalu am Blant sy'n Derbyn Gofal, Cyfraniad i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol
[90] Ymateb CLlLC i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)
[91] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 264
[92] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 42
[93] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 75

cychwyn, cyfreithiol a chomisiynu, a chostau cychwyn gwasanaethau maethu newydd.

92. Mae gwerth cyfanredol y costau cychwyn, cyfreithiol a chomisiynu blynyddol ar gyfer gwasanaethau preswyl a maethu newydd yn awgrymu bod y costau'n amrywio o £65.0 miliwn (sydd £13.6 miliwn yn is na'r amcangyfrif isel yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol) ac £86.7 miliwn (sy'n £16.0 miliwn yn is na'r amcangyfrif uchel yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol).

93. Nid yw'r Asesiad yn nodi unrhyw wybodaeth am y tybiaethau a fabwysiadwyd ar gyfer y costau hyn. Fodd bynnag, mae rhywfaint o wybodaeth wedi'i chynnwys yn adroddiad ADSS Cymru.

94. Mae'r Children's Homes Association o'r farn ar sail tystiolaeth bod costau ariannol, cymdeithasol a dynol dileu elw wedi cael eu tanamcangyfrif mewn modd peryglus.[94] Mae o'r farn nad yw rhai costau allweddol wedi'u cynnwys yn yr asesiad, neu eu bod wedi'u tanamcangyfrif, gan gynnwys:

- costau gweithlu a hyfforddiant;
- gwastraff;
- costau rheoli prosiect o'r cychwyn hyd at wasanaethau ar-lein ac yn weithredol;
- costau gweithredu cyn agor;
- costau trosiannol i ddarparwyr;
- y costau sy'n gysylltiedig â mwy o leoliadau heb eu rheoleiddio a lleoliadau heb eu cofrestru yn cynyddu'n sylweddol.

95. Costau awdurdodau lleol posibl eraill na chyfeirir atynt o dan 'costau trosiannol' yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys:

- paratoi cynllun digonolrwydd blynyddol;
- gwneud ceisiadau i Weinidogion Cymru am leoliadau atodol;
- paratoi adroddiad blynyddol ar eu dyletswydd i sicrhau llety; a

[94] Children's Homes Association: Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ynghylch y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)

- recriwtio, datblygu a hyfforddi'r gweithlu gofal cymdeithasol i liniaru unrhyw ddiffygion.

96. Fodd bynnag, dywedodd y Gweinidog fod y meysydd a amlygwyd wedi'u hystyried yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, a dywedodd:

> *"The start-up costs prior to a new children's home opening have been considered, including the need for full staff teams; transition costs for providers choosing to move to a not-for-profit model also factored into the calculations, in the form of increased fees, to offset additional costs … and also factored in to transition costs are increased fees to local authorities' use of costs associated with decommissioning by private providers."*[95]

97. Pan ofynnwyd i swyddog y Gweinidog ymhelaethu ymhellach ar y tybiaethau a wnaed yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac a yw'r cyfrifiadau ar gyfer costau a buddion y cynnig i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal yn ddigon tryloyw ar gyfer craffu, dywedodd:

> *"… our approach in developing the RIA was to try and provide our best estimate of cost savings and other impacts, to comply with the requirements of Standing Orders, which we think we have done, and to assess that in terms of both pursuing the legislative changes and the status quo option … we did also work with ADSSC, to make sure that the underpinning information was available in the public domain. But I think, if the Minister's content, that's obviously a point that we can look at again, as we consider how we revise the explanatory memorandum and RIA for Stage 2, if that would be a helpful point."*[96]

Budd i awdurdodau lleol

98. Mae'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod "disgwyl i awdurdodau lleol elwa ar gostau alldro is ar gyfer gofal plant"[97], yr amcangyfrifir eu bod yn amrywio o £184.0 miliwn i £253.9 miliwn dros y cyfnod arfarnu. Mae'r Asesiad yn nodi'r amcangyfrifon yn y tablau ar gyfer 'costau trosiannol' ar gyfer pob senario, ochr yn ochr â'r amcangyfrifon cost cyfalaf ac adnoddau. Mae swm y

[95] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 244
[96] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 251
[97] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 42

gwerthoedd blynyddol yn awgrymu arbediad net dros y cyfnod arfarnu sy'n amrywio o £170.4 miliwn ar gyfer Senario B i £237.9 miliwn ar gyfer Senario C fel cyfanswm ar gyfer gwasanaethau preswyl a gwasanaethau maeth. Felly, £13.6 miliwn yn llai ar gyfer Senario B a £16.0 miliwn yn llai ar gyfer Senario C nag a nodir yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

99. Yng 'Nghrynodeb Cymru', dywedodd yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd:

> *"... our evidence suggests that the cost to local authorities of providing their own children's home placements is no lower than the cost of procuring placements from private providers, despite their profit levels."*[98]

100. Mewn cyferbyniad, nododd yr Awdurdod fod ei dystiolaeth yn awgrymu bod tystiolaeth ddangosol y gallai awdurdodau lleol ddarparu rhai lleoliadau yn rhatach na thrwy eu prynu gan asiantaethau maethu annibynnol. Argymhellodd yr Awdurdod y dylai Llywodraeth Cymru gynnal cynlluniau peilot mewn rhai awdurdodau lleol i brofi'r potensial i wneud arbedion drwy ddod â mwy o leoliadau maethu yn fewnol.[99]

101. Dywedodd CLlLC y byddai'r gostyngiad yn yr alldro yn osgoi costau yn hytrach nag arbedion arian parod.[100] Dywedodd fod adroddiad ADSS Cymru yn tynnu sylw at rai o'r arbedion gweithredol sy'n destun dadl.[101]

102. Pan gyflwynodd y Pwyllgor y safbwyntiau hyn i'r Gweinidog, ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor gan ddweud:

> *"Mae'r amcanestyniadau'n cynnwys cost datblygu darpariaeth newydd ar gyfer awdurdodau lleol ac nid-er-elw yn y costau trosiannol, gan gynnwys costau cyfalaf (ee ar gyfer cartrefi gofal preswyl i blant). Mae datblygu eu darpariaeth awdurdod lleol newydd eu hunain yn golygu, yn barhaus, nad oes angen i awdurdodau lleol dalu am ddefnyddio'r asedau cyfalaf hyn (ac eithrio costau dibrisiant)."*[102]

[98] Crynodeb Cymru - adroddiad terfynol astudiaeth marchnad gofal cymdeithasol plant, tudalen 8
[99] Crynodeb Cymru - adroddiad terfynol astudiaeth marchnad gofal cymdeithasol plant, tudalen 8
[100] Ymateb CLlLC i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)
[101] Ymateb CLlLC i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)
[102] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024

103. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud:

> *"Rwy'n cydnabod pryderon CLlLC, yn enwedig ynghylch cost gofal preswyl, ond er nad oedd hyn o fewn costau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, mae ein hagenda drawsnewid yn rhagweld llai o ddibyniaeth ar ofal preswyl yn y dyfodol. Serch hynny, rwy'n gwerthfawrogi ei bod yn debygol y bydd angen lefel sylweddol o fuddsoddiad cyfalaf ymlaen llaw mewn rhai ardaloedd a byddwn ni'n parhau i weithio gyda chydweithwyr o lywodraeth leol i sicrhau bod hyn yn cael ei gynnwys yn eu gwaith cynllunio."*[103]

104. Gofynnodd y Pwyllgor am eglurhad gan y Gweinidog ynghylch a oedd Llywodraeth Cymru wedi cynnal cynlluniau peilot ar gyfer profi'r dystiolaeth ddangosol y gallai awdurdodau lleol ddarparu rhai gwasanaethau maethu yn rhatach yn fewnol nag y gall eu prynu gan asiantaethau maethu annibynnol, fel yr argymhellir gan yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, ni chadarnhaodd y Gweinidog fod hyn yn wir.

Costau eraill

105. Mae adroddiad terfynol astudiaeth yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd o'r farchnad gofal cymdeithasol i blant yn nodi maint elw gweithredol cyfartalog o:

- 22.6 y cant ar gyfer cartrefi plant. Cynyddodd yr elw gweithredol ar gyfartaledd o £702 yr wythnos yn 2016 i £910 yn 2020.
- 19.4 y cant ar gyfer asiantaethau maethu. Roedd yr elw gweithredol ar gyfartaledd wedi aros fwy neu lai yr un fath rhwng 2016 a 2020, sef £159 y lleoliad yr wythnos.

106. Mae'r Memorandwm yn nodi bod y farchnad yng Nghymru yn cynnwys "ystod eang o fusnesau sy'n wahanol o ran maint, cwmpas ac amcanion, gyda modelau masnachol gwahanol iawn".[104]

107. Mae'r crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi yr amcangyfrifir y bydd cyfanswm yr elw i'w golli pan fydd darparwyr preifat yn gadael y farchnad yn amrywio o £177.7 miliwn i £215.3 miliwn dros y cyfnod arfarnu[105]. Mae'r

[103] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[104] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 131
[105] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 43

Memorandwm yn cynnwys tabl sy'n nodi'r amcangyfrifon o'r elw i'w golli ar gyfer pob blwyddyn[106]. Mae gwerth cyfanredol y rhain yn amrywio o £172.1 miliwn (senario C) i £202.9 miliwn (senario B).

108. Gofynnodd y Pwyllgor am esboniad o'r gwahaniaeth yn yr ystodau hyn ac anghysondebau ymddangosiadol eraill. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, nododd y Gweinidog fod y "gwerthoedd sydd wedi'u cynnwys ar gyfer Senarios B ac C ar gyfer blwyddyn ariannol 2034-5 yn anghywir – dylai'r rhain fod yn -£32,809,000 ar gyfer y ddwy senario." [107] Eglurodd nad oedd y gwall wedi'i adlewyrchu yng nghyfanswm y costau a chadarnhaodd y byddai'r Memorandwm yn cael ei gywiro "pan ddaw'r cyfle nesaf, ar ôl cwblhau trafodion Cam 2".[108]

109. O ran y sail dystiolaeth a sut yr oedd yr amcangyfrifon o'r elw i'w golli wedi'u cyfrifo, dywedodd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn unig:

> *"Mae hyn wedi cael ei gyfrifo drwy edrych ar yr elw a gollir, wrth i ddarparwyr er elw adael y farchnad, ac ychwanegu'r elw cynyddol a geir yn ystod y cyfnod trosiannol wrth i ddarparwyr er elw gynyddu ffioedd".*[109]

110. Ailadroddodd y Gweinidog hyn yn ystod gwaith craffu ar lafar, gan fynd ymlaen i ddweud:

> *"…nid oedd yr amcangyfrif o'r elw y mae disgwyl i ddarparwyr ei golli oherwydd y cynigion wedi cael ei ddefnyddio yn y cyfrifiadau i amcangyfrif y gost a'r manteision i'r sector cyhoeddus. Roedd y cyfrifiadau hyn ar wahân.* Hynny yw, ni fyddai'r elw a gollir o ganlyniad i'r ddeddfwriaeth yn cael ei ennill fel mater o drefn gan awdurdodau lleol."[110]

111. Nid yw adroddiad ADSS Cymru yn nodi unrhyw wybodaeth am y sail dystiolaeth a'r cyfrifiad.[111]

---

[106] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 67
[107] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[108] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[109] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 67
[110] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[111] Adroddiad ADSS: Cael Gwared ar Elw wrth Ofalu am Blant sy'n Derbyn Gofal, Cyfraniad i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, tudalen 30

Barn y Pwyllgor

112. Rydym yn cefnogi nod Llywodraeth Cymru i gymryd camau trawsnewidiol i wella gwasanaethau gofal cymdeithasol i blant a'u teuluoedd. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn ymwybodol o'r angen i gyflawni'r nodau hyn yn y ffordd fwyaf cynaliadwy yn ariannol, tra'n sicrhau sefydlogrwydd ac ansawdd gwasanaethau ar gyfer ein plant sy'n derbyn gofal, y maent hwy a'n cymunedau yn dibynnu arnynt.

113. Nodwn ganlyniadau arolwg, fel y'u nodir yng nghyflwyniad y Children's Homes Association i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar y Bil,[112] a oedd yn dangos ar y pryd hwnnw na fyddai unrhyw ddarparwyr annibynnol yn fodlon nac yn gallu newid i statws 'nid-er-elw'. Fodd bynnag, o ystyried yr ansicrwydd ynghylch a fydd darparwyr preifat yn gadael y farchnad, mae'r Pwyllgor yn croesawu cynnwys senarios gwahanol ar gyfer cynllunio goblygiadau ariannol darpariaethau'r Bil, sy'n rhoi amrywiaeth o gostau posibl.

114. Mae'r Gweinidog yn nodi yn ei llythyr at y Pwyllgor, yn dilyn cyflwyno'r Bil, fod tystiolaeth yn dod i'r amlwg am fwriad darparwyr preifat i newid i statws 'nid-er-elw'. Fodd bynnag, nid yw'r Gweinidog yn esbonio beth yw'r awgrym yn sgil y dystiolaeth hon a'i goblygiadau. Felly, argymhelliad y Pwyllgor yw bod angen diweddaru'r costau amcangyfrifedig a sicrhau eu bod ar gael i'r Senedd wrth i fwriad y darparwyr ddod yn fwy hysbys.

115. Mae'r amserlen arfaethedig ar gyfer gweithredu'r darpariaethau yn golygu y bydd y trefniadau trosiannol yn cael eu cyflwyno ar gyfer darparwyr preifat presennol ymhen llai na thair blynedd, ym mis Ebrill 2027. Dywed y Memorandwm ei fod yn "amlwg y bydd … [y cynigion polisi] yn effeithio ar y farchnad gofal cymdeithasol plant yn sylweddol".[113] Rydym yn pryderu ynghylch y risgiau i ddigonolrwydd y cyflenwad o leoliadau, sut y caiff y rhain eu rheoli a'r effaith ar ein plant sy'n derbyn gofal.

116. Rydym yn nodi bod y Gweinidog yn dweud y bydd ymestyn y cyfnod trosiannol y tu hwnt i dair blynedd yn arwain at rannu costau dros gyfnod hwy ac y bydd yn cymryd mwy o amser i fuddion cysylltiedig ddod i'r amlwg. Roedd cyflwyniad ADSS Cymru i ymgynghoriad y Pwyllgor hwn ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2024-25 yn nodi bod y cynigion polisi eisoes yn cael effaith andwyol ar argaeledd lleoliadau a phwysau ariannol cynyddol.[114] Credwn

[112] Cyflwyniad y Children's Homes Association i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Cymru)., tudalen 5
[113] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 130
[114] Cyflwyniad Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru i ymgynghoriad y Pwyllgor Cyllid ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2024-25, paragraff 30

fod risg y bydd costau'n cynyddu dros y cyfnod hwn ac nid ydym yn sicr bod canlyniadau posibl hyn yn cael eu hadlewyrchu yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Mae'r Pwyllgor yn gofyn i'r Gweinidog ystyried hyn ar gyfer y Memorandwm diwygiedig.

117. Rydym hefyd yn pryderu ynghylch y rhagdybiaeth y bydd nifer y plant sy'n derbyn gofal a chydbwysedd y ddarpariaeth ar draws gofal maethu a gofal preswyl yn aros yn gyson dros y cyfnod arfarnu. Nodwn yr anawsterau sy'n gysylltiedig â mesur y newidynnau sy'n effeithio ar nifer y plant sy'n cael eu lleoli mewn gofal. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod y nifer yn cynyddu ac nid yn gwastatáu. Er ein bod, wrth gwrs, yn gefnogol i nod y Gweinidog i leihau nifer y plant sy'n derbyn gofal, nid yw cynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer trawsnewid gwasanaethau i blant yn ehangach yn cael eu hadlewyrchu yn y Bil hwn. O ystyried hyn, credwn y dylai'r rhagdybiaethau o ran nifer y plant sy'n derbyn gofal fod wedi'u seilio ar ddata hanesyddol. Rydym yn gofyn i'r Gweinidog ystyried hyn wrth ddiwygio'r Memorandwm.

118. Rydym yn croesawu cadarnhad y Gweinidog y bydd y Memorandwm yn cael ei ddiweddaru yng Nghyfnod 2 i gywiro'r gwallau a nodwyd yn y tabl sy'n dangos yr amcangyfrif o'r elw blynyddol a gollir gan ddarparwyr preifat yn gadael y farchnad. Fodd bynnag, rydym hefyd wedi nodi anghysondebau amlwg rhwng gwerth costau adnoddau a'r gostyngiad yn yr alldro ar gyfer awdurdodau lleol yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol o ganlyniad i'r darpariaethau yn y Bil. Yn ein barn ni, dylai'r Gweinidog adolygu'r costau hyn a rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor.

119. O ran y gostyngiad disgwyliedig yn alldro awdurdodau lleol, rydym yn croesawu'r wybodaeth ychwanegol yn nhystiolaeth ysgrifenedig y Gweinidog. Fodd bynnag, nid ydym yn argyhoeddedig y bydd buddion o'r fath yn dod i'r amlwg o ystyried barn yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd a'r sector awdurdodau lleol. Nid ydym yn glir ychwaith sut y mae gostyngiad yn yr alldro yn cyd-fynd â thystiolaeth y Gweinidog, a oedd yn awgrymu y byddai gwneud elw o ddarparu gwasanaethau yn arwain at yr un costau â'r gwasanaethau hynny.[115] Credwn y dylai hyn fod wedi'i egluro'n well yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Rydym yn gofyn i'r Gweinidog egluro hyn cyn gynted â phosibl.

120. Rydym yn nodi nad oedd tystiolaeth ysgrifenedig y Gweinidog yn cadarnhau a yw Llywodraeth Cymru wedi cynnal cynlluniau peilot i brofi'r potensial i awdurdodau lleol wneud arbedion drwy ddarparu mwy o wasanaethau maethu

[115] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 165

yn fewnol, fel yr argymhellwyd yn 2022 gan yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd. Byddai data o gynlluniau peilot o'r fath wedi darparu tystiolaeth werthfawr i lywio'r cynigion, yn ogystal â chefnogi'r goblygiadau ariannol amcangyfrifedig. Gofynnwn i'r Gweinidog gadarnhau a yw Llywodraeth Cymru wedi gweithredu argymhelliad yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd, gan ddarparu gwybodaeth am ganlyniadau'r cynlluniau peilot os yw wedi gwneud hynny, a chan roi esboniad os nad yw wedi gwneud hynny.

121. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi gwybodaeth am y fethodoleg a fabwysiadwyd i gyfrifo'r costau cyfalaf i awdurdodau lleol brynu ac adnewyddu cartrefi preswyl newydd a'r tybiaethau a fabwysiadwyd ar eu cyfer. Rydym yn siomedig nad yw hyn yn wir am y costau eraill i awdurdodau lleol a'r buddion y disgwylir iddynt eu cael. Fel y cyfryw, nid yw'n glir pa gostau sydd wedi'u cynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a pha ragdybiaethau sydd wedi'u mabwysiadu ar gyfer y costau hynny nad ydynt wedi'u cynnwys. Mae hyn yn peri pryder arbennig o ystyried y dystiolaeth gan y Children's Homes Association a oedd yn awgrymu nad yw costau allweddol wedi'u cynnwys yn yr asesiad. Er bod yr Asesiad yn cyfeirio at adroddiad ADSS Cymru, nid ydym o'r farn bod hwn yn darparu digon o wybodaeth i ddangos sut mae'r costau a'r buddion wedi'u cyfrifo. Fel y nodwyd yn gynharach yn yr adroddiad hwn ym Mhennod 2, ni ddylid ystyried adroddiad ADSS Cymru fel dewis arall yn lle cynnwys gwybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, a disgwyliwn i'r Gweinidog gynnwys rhagor o fanylion pan gaiff yr Asesiad ei ddiweddaru.

122. Mae'r diffyg gwybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ynghylch sut y cyfrifwyd amcangyfrifon alldro awdurdodau lleol yn golygu nad yw'r Pwyllgor yn gwybod beth yw'r tybiaethau a fabwysiadwyd ar gyfer y ffioedd a godir ar awdurdodau lleol gan ddarparwyr preifat ar gyfer plant sy'n derbyn gofal. Mae'n destun pryder inni y gall y ffioedd gynyddu'n sylweddol a gofynnwn i'r Gweinidog nodi'r tybiaethau sylfaenol, yn ogystal â darparu gwybodaeth am y prosesau a gynlluniwyd ar gyfer monitro'r cynnydd a'r mesurau a roddir ar waith i'w lliniaru.

123. Rydym hefyd yn siomedig nad yw goblygiadau ariannol opsiynau amgen i gyflawni'r amcanion polisi wedi'u cynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol at ddibenion cymharu. Mae'r Pwyllgor yn teimlo bod darparu costau ar gyfer opsiynau y cyfeirir atynt yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, megis gosod cap ar ffioedd yn benodol, yn gyfle a gollwyd.

124. Rydym yn falch o glywed, o dan gynigion y Bil, y byddai unrhyw elw a wneir gan ddarparwyr, yn cael ei ailfuddsoddi mewn gwasanaethau gyda'r nod o wella canlyniadau i blant, yn hytrach na'i ddosbarthu fel difidendau. Fodd bynnag,

hoffem weld rhagor o fanylion ynghylch sut y rhagwelir y byddai elw yn cael ei wario i wella'r gwasanaethau a ddarperir a sut y byddai hyn yn cael ei fesur.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn rhoi diweddariad am y dystiolaeth ddiweddaraf ynghylch a oes disgwyl i ddarparwyr preifat newid i statws 'nid-er-elw', a bod y wybodaeth hon yn cael ei chynnwys mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell, wrth adolygu'r Memorandwm Esboniadol, y dylai'r Gweinidog fodelu canlyniadau ariannol ymestyn y cyfnod trosiannol y tu hwnt i dair blynedd.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn ailedrych ar y rhagdybiaethau a wnaed ynghylch nifer y plant sy'n derbyn gofal a ragwelir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol er mwyn sicrhau bod costau'r cynigion i ddileu elw o'u gofal mor gywir â phosibl, ac yn seiliedig ar dystiolaeth hanesyddol ac empirig.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn adolygu'r anghysondebau ymddangosiadol rhwng gwerth cyfanredol y costau adnoddau (neu refeniw) blynyddol y disgwylir i awdurdodau lleol eu hysgwyddo a'r gostyngiad yn eu halldro o ganlyniad i'r darpariaethau yn y Bil i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal, gyda'r gwerthoedd a adroddir yn y crynodeb o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn egluro ymhellach sut y bydd y cynigion i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal yn arwain at ostyngiad yn alldro awdurdodau lleol ar gyfer gofal preswyl a gwasanaethau maethu.

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn cadarnhau a yw wedi gweithredu argymhelliad yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd i gynnal cynlluniau peilot i brofi'r potensial i awdurdodau lleol wneud arbedion drwy ddod â mwy o wasanaethau maethu yn fewnol:

- os felly, dylai'r Gweinidog gyhoeddi canlyniadau'r cynlluniau peilot;
- os na, dylai'r Gweinidog egluro pam na roddodd Llywodraeth Cymru yr argymhelliad ar waith.

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog, wrth ddiweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, yn cynnwys gwybodaeth am y canlynol:

- elfennau cydrannol y costau adnoddau (neu refeniw) y disgwylir i awdurdodau lleol eu hysgwyddo o ganlyniad i'r cynigion i ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal er mwyn dangos yn well pa rai sydd wedi'u cynnwys yn yr amcangyfrifon; a
- sut y cyfrifwyd y costau refeniw hyn, a'r gostyngiad yn yr alldro ar gyfer gofal preswyl i blant a gofal maeth.

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn darparu gwybodaeth am y prosesau a gynlluniwyd ar gyfer monitro unrhyw gynnydd yn y ffioedd a godir ar awdurdodau lleol gan ddarparwyr preifat ar gyfer lleoliadau, a'r mesurau a roddir ar waith i'w lliniaru.

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog, wrth ddiweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn darparu gwybodaeth am y canlynol:

- y modelau amgen a ystyriwyd i gyflawni'r amcan polisi o ddileu elw o ofal plant sy'n derbyn gofal, gan gynnwys y costau cysylltiedig; a
- pham y gwrthodwyd yr opsiynau ar gyfer modelau amgen ac na chawsant eu cynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn darparu rhagor o wybodaeth i ddangos sut y bydd ailfuddsoddi unrhyw elw a wneir gan ddarparwyr yn gwella gwasanaethau i blant sy'n derbyn gofal a sut y caiff hyn ei fesur.

4. Taliadau Uniongyrchol Gofal Iechyd Parhaus

125. Mae'r Bil yn diwygio Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006 (Deddf 2006) i alluogi cyflwyno taliadau uniongyrchol ar gyfer gofal iechyd parhaus, gyda Gweinidogion Cymru yn pennu, o dan reoliadau, y manylion a'r amodau ynghylch pryd y gellir eu gwneud.

126. Darperir gofal iechyd parhaus pan fydd "gan unigolyn angen iechyd sylfaenol sy'n drech na'i anghenion am ofal a chymorth arall, ac mae'n cael ei ailasesu'n rheolaidd".[116] Telir yr anghenion iechyd a gofal yn eu cyfanrwydd gan y GIG o dan Ddeddf 2006. Nid yw hyn yn caniatáu taliadau uniongyrchol, sy'n cyferbynnu â gofal cymdeithasol lle cânt eu caniatáu, sy'n rhoi mwy o ddewis i unigolion o ran sut, a chan bwy, y darperir y gofal.

127. Dywed yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol fod "tystiolaeth bod rhai pobl sydd â chyflyrau iechyd cymhleth yn gwrthod asesiadau GIP".[117] Ymhlith pethau eraill, mae hyn oherwydd nad ydynt am golli'r llais a'r rheolaeth sydd ganddynt drwy daliadau uniongyrchol awdurdodau lleol a'r teimlad pellach o golli annibyniaeth[118].

128. I ddechrau, rhagwelir y bydd taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus yn canolbwyntio ar oedolion sy'n derbyn y gofal hwn yn eu cartrefi eu hunain yn unig, oherwydd "dyma ble mae'r galw mwyaf am fwy o lais a rheolaeth ar hyn o bryd".[119]

129. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu gweithredu'r cynnig yng ngwanwyn 2026. Mae'r Asesiad yn nodi fel a ganlyn:

> *"Rhagwelir cyfnod trosiannol o dair blynedd (rhwng 2025-26 a 2027-28) a bydd Llywodraeth Cymru yn rhoi cymorth ariannol i dalu'r costau [am weithredu a gweinyddu taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus] yn ystod y cyfnod hwn."*[120]

130. Mae'r Asesiad yn nodi bod y symudiad o ofal cymdeithasol i daliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus yn debygol o "[g]ymryd peth amser", gan gynnwys "llawer o waith paratoi a sefydlu".[121] Pan ofynnwyd i'r Gweinidog egluro'r amcangyfrifon yn yr Asesiad mewn perthynas â'r cyfnod trosiannol, dywedodd:

---

[116] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 12
[117] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 13
[118] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 13
[119] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 14
[120] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 97
[121] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 92

> *"The cost estimates have been made on the basis of the first CHC payments being made in the last quarter of 2025-26 and that individuals who are moving over would do so gradually in the course of around two years, rather than all at one time. From engagement with bodies that we've had in the NHS in England, we understand that there's been a gradual increase in the uptake of direct payments via their personal health budgets. So, that's really our assumption in terms of how that will be introduced in the timescale."*[122]

131. Amcangyfrifir y bydd gweithredu a gweinyddu'r cynigion yn costio cyfanswm o £3.2 miliwn dros y tair blynedd, 2025-26 i 2027-28, a bydd yn cael ei dalu gan Lywodraeth Cymru. Maent yn cynnwys costau staffio 5.5 o arbenigwyr cyfwerth ag amser llawn mewn canolfan ganolog, i reoli'r elfen taliad uniongyrchol. Bydd y rhain yn costio £357,000 y flwyddyn neu £1.1 miliwn dros 2025-26 i 2027-28.

132. Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn egluro sut y cyfrifwyd y costau gweithredu a gweinyddu. Mae'n nodi bod niferoedd staff y ganolfan yn seiliedig ar "fodelau tebyg eraill".[123]

Y costau i fyrddau iechyd lleol

133. Ar ôl y cyfnod trosiannol (o 2028-29), bydd cost weinyddol taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus yn trosglwyddo i'r byrddau iechyd lleol. Amcangyfrifir y bydd hyn yn costio £7.1 miliwn rhwng 2028-29 a 2034-35. Mae'r Asesiad yn nodi, ac eithrio yswiriant ar gyfer Cynorthwywyr Personol a gwiriadau manwl y Gwasanaeth Datgelu a Gwahardd, bod y costau hyn wedi'u cyfrifo ar yr un sail â'r rhai a amcangyfrifwyd ar gyfer Llywodraeth Cymru. Mae'n ychwanegu y "rhagwelir y bydd y byrddau iechyd yn cynnwys costau sy'n gysylltiedig ag yswiriant Cynorthwywyr Personol a gwiriadau gan y Gwasanaeth Datgelu a Gwahardd yng nghostau'r pecynnau gofal, ac felly, nid ydynt wedi'u nodi ar wahân".[124]

134. Mae cost pecynnau taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus, i'w talu gan fyrddau iechyd lleol, yn rhagdybio bod tua phum unigolyn fesul awdurdod lleol yn oedi neu'n gwrthod trosglwyddo i ofal iechyd parhaus. Mae hyn yn cyfateb i 110 o

[122] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Gorffennaf, paragraff 165
[123] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 96
[124] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 100

bobl ar draws pob awdurdod lleol, er bod yr Asesiad yn dweud ei bod yn bosibl y bydd rhai awdurdodau lleol yn gweld llai yn trosglwyddo.

135. Ar 12 Mehefin 2024, dywedodd Anabledd Cymru wrth y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol fod yr amcangyfrif hwn yn ymddangos yn 'eithaf isel', oherwydd dywed fod llawer o bobl wedi bod ar drothwy bod angen gofal iechyd parhaus, ond, oherwydd y diffyg llais a rheolaeth, wedi ei wrthod.[125]

136. Mewn ymateb i'r datganiadau hyn, eglurodd y Gweinidog fod nifer y bobl i'w trosglwyddo yn seiliedig ar wybodaeth a gafwyd gan swyddogion taliadau uniongyrchol awdurdodau lleol a phenaethiaid gwasanaethau oedolion.[126]

137. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi mai'r gost gyfartalog fydd £50,000 y person y flwyddyn, fel y cynghorir gan yr Uned Genedlaethol dros Gomisiynu Gofal, a thybir bod pob person yn derbyn taliad uniongyrchol gofal iechyd parhaus am bum mlynedd.

138. Fodd bynnag, mae hefyd yn nodi bod cost taliadau uniongyrchol Cyllidebau Iechyd Personol (PHB) yn Lloegr yn amrywio o £46,000 i £120,000, gyda chanolrif o £80,000. Dywed fod hyn yn debygol o fod yr un peth yng Nghymru, ond mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn defnyddio "cost enghreifftiol ar ben isaf y raddfa hon ar gyfer gwariant ac arbedion a ragwelir ar gyfer y cynnig hwn".[127]

139. Pan ofynnwyd i'r Gweinidog egluro'r fethodoleg hon, ysgrifennodd at y Pwyllgor yn egluro bod y pecynnau gofal drutach yn debygol o fod ar gyfer pobl mewn cartrefi gofal, ac na fyddent yn gymwys i gael taliadau uniongyrchol. O'r herwydd, ni fyddai'n "briodol edrych ar y pecynnau drutaf a lleiaf drud yn unig a rhannu'r gwahaniaeth".[128] Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud:

> *"Mae'r amcangyfrif o £50,000 ar gyfer pecyn Gofal Iechyd Parhaus yn seiliedig ar y trafodaethau hyn gyda'r NCCU, sydd wedi ymgymryd â gwaith diweddar fel rhan o Ffrwd Waith Gofal Iechyd Parhaus Bwrdd Gwerth a Chynaliadwyedd Llywodraeth Cymru."*[129]

140. Mae'r Asesiad yn rhagdybio gostyngiad mewn costau gofal iechyd parhaus drwy daliad uniongyrchol o'i gymharu â gofal iechyd parhaus traddodiadol, sydd,

[125] Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Cofnod y Trafodion drafft, 12 Mehefin 2024, paragraff 177
[126] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[127] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 85
[128] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024
[129] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024

yn ôl y sôn, yn adlewyrchu lefel yr arbedion a adroddwyd gan GIG Lloegr ar gyfer PHB: gostyngiad o 11 y cant ar gyfer holl becynnau gofal PHB ac 16 y cant ar gyfer yr arbediad cyfartalog ar gyfer pecynnau taliad uniongyrchol PHB[130]. Nid yw'n cynnwys cyfeiriad penodol at y dystiolaeth hon gan GIG Lloegr.

Barn y Pwyllgor

141. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cymhelliant y tu ôl i'r cynnig yn y Bil i alluogi cyflwyno taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus fel nad yw pobl yn colli eu llais a'u hymdeimlad o reolaeth pan fyddant yn trosglwyddo o ofal cymdeithasol a ddarperir gan awdurdod lleol i ofal a ariennir gan y GIG. Fodd bynnag, rydym yn pryderu ynghylch y diffyg gwybodaeth a ddarperir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol i egluro sut mae'r Gweinidog wedi pennu'r costau gweinyddol. Ymddengys bod cyfrifiadau costau mewn rhai achosion yn seiliedig ar 'fodelau tebyg eraill' yn hytrach nag yn deillio o ddata diriaethol a mesuradwy, heb unrhyw dystiolaeth i egluro pam mae hyn yn briodol.

142. Rydym yn arbennig o bryderus ynghylch yr amcangyfrif o gost pecynnau taliadau uniongyrchol yng Nghymru. Er bod y Gweinidog yn cydnabod bod amrywiaeth y pecynnau yn debyg o ran amrywiaeth i'r hyn a geir yn Lloegr, defnyddiwyd cyfartaledd llawer is. Mae'r Gweinidog wedi ysgrifennu at y Pwyllgor i egluro y gofynnwyd am gyngor gan yr Uned Comisiynu Gofal Genedlaethol Cymru ar y mater hwn,[131] a nododd fod y pecynnau gofal mwyaf costus yn debygol o fod ar gyfer pobl mewn cartrefi gofal, sef pobl na fyddai'n gymwys i gael taliadau uniongyrchol. Fodd bynnag, byddai'r Pwyllgor yn croesawu tystiolaeth i ategu hyn a chael sicrwydd fod £50,000 ar gyfer pecyn gofal iechyd parhaus yn amcangyfrif rhesymol ar gyfer anghenion pobl y tybir y byddant yn trosglwyddo i daliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus yn ystod y cyfnod arfarnu.

143. Rydym yn nodi bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y caiff cost amcangyfrifedig pecyn taliad uniongyrchol gofal iechyd parhaus ei leihau yn ôl lefel yr arbedion a nodir gan GIG Lloegr ar gyfer PHB. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi mai 11 y cant yw'r gostyngiad ar gyfer pob pecyn gofal PHB ac mai 16 y cant yw'r arbediad ar gyfartaledd ar gyfer pecynnau taliad uniongyrchol PHB. Defnyddiwyd yr amrediad hwn o leihau costau i gyfrifo costau a buddion y cynigion. Mae'n bwysig bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cynnwys cyfeiriad at ffynonellau penodol, fel adroddiadau cyhoeddedig, i amlygu

[130] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, tudalen 91
[131] Llythyr gan y Gweinidog Gofal Cymdeithasol at y Pwyllgor Cyllid, Gorffennaf 2024

ac ategu'r tybiaethau yn ogystal â dangos pa mor briodol ydyw i'w defnyddio yn yr amcangyfrifon. Mae'n siomedig nad dyna'r achos gyda'r dybiaeth hon.

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn darparu rhagor o wybodaeth i egluro sut y cyfrifwyd yr amcangyfrifon o'r costau sy'n gysylltiedig â gweithredu a gweinyddu taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus, y disgwylir i Lywodraeth Cymru eu hysgwyddo, gan gynnwys manylion am y data a'r modelau a ddefnyddiwyd, ac er mwyn i'r wybodaeth hon gael ei chynnwys mewn Memorandwm Esboniadol diwygiedig.

Argymhelliad 17. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn rhoi tystiolaeth i ategu ei thybiaeth, sef pan fydd cost pecynnau taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus yn debyg i'r costau cyfartalog ar gyfer Cyllidebau Iechyd Personol yn Lloegr, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi y bydd y gost tuag at waelod yr ystod hon.

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Gweinidog yn cadarnhau'r ffynonellau a ddefnyddiwyd i gyfiawnhau seilio goblygiadau ariannol y cynigion ar gyfer cyllido taliadau uniongyrchol gofal iechyd parhaus yng Nghymru ar lefel yr arbedion a wnaed gan GIG Lloegr ar ôl cyflwyno Cyllidebau Iechyd Personol, ac i'r wybodaeth hon gael ei chynnwys mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol ddiwygiedig.