Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Cost gofalu am boblogaeth sy'n heneiddio

Hydref 2018

www.cynulliad.cymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@cynulliad.cymru**
Twitter: **@SeneddCyllid**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2018
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Cost gofalu am boblogaeth sy'n heneiddio

Hydref 2018

www.cynulliad.cymru

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Neil Hamilton AC
UKIP Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Mike Hedges AC
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe

Jane Hutt AC
Llafur Cymru
Bro Morgannwg

Steffan Lewis AC
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig
Mynwy

David Rees AC
Llafur Cymru
Aberafan

Mynychodd yr Aelod a ganlyn fel dirprwy yn ystod yr ymchwiliad hwn

Llyr Gruffydd AC
Plaid Cymru
Gogledd Cymru

Roedd yr Aelod a ganlyn yn bresennol yn ystod yr ymchwiliad hwn, yn unol â Rheol Sefydlog 17:49:

Helen Mary Jones AC
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Roedd Simon Thomas AC yn aelod o'r Pwyllgor Cyllid yn ystod yr ymchwiliad hwn.

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd 5

Argymhellion 6

Casgliadau 8

1. Y cefndir 11

2. Patrymau yn y galw a'r gwariant ar ofal cymdeithasol 14

3. Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 26

4. Pwysau ariannol 41

5. Diwygiadau at y dyfodol 53

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar 70

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig 72

Rhagair y Cadeirydd

Roedd y dystiolaeth ar gyfer yr ymchwiliad hwn wedi'i chyflwyno cyn toriad yr haf, cyn imi gael fy ethol yn Gadeirydd dros dro y Pwyllgor Cyllid. Fodd bynnag, rwyf wedi ystyried y dystiolaeth a ddaeth i law ac rwyf wedi gweithio'n agos â'r Pwyllgor i lunio'r adroddiad hwn.

Mae'n amlwg bod angen adolygu'r cyllid ar gyfer gofalu am boblogaeth sy'n heneiddio yng Nghymru. Mae'r dystiolaeth wedi dangos pryderon ynghylch pwysau ar y gweithlu, yn enwedig problemau sy'n ymwneud â recriwtio a chadw pobl sy'n darparu gwasanaethau i bobl hŷn.

Yn ogystal, mae'r dystiolaeth yn dangos bod pwysau ariannu, ynghyd â phoblogaeth gynyddol, yn arwain at brinder cyllid. Caiff hyn ei gymhlethu fwy fyth gan y trefniadau dyrys sy'n gysylltiedig â thalu am ofal, sy'n aml yn achosi annhegwch. Roedd llawer o'r dystiolaeth yn cyfeirio at Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, ac er bod y tystion, ar y cyfan, yn gefnogol i'r Ddeddf, roedd peth pryder ynghylch cymhwyso'r meini prawf cymhwyster, cynnal asesiadau gofalwyr a'r amrywiad yn y ffioedd rhwng awdurdodau lleol. Yr hyn a ddaeth yn glir hefyd oedd bod costau annisgwyl yn gysylltiedig â'r Ddeddf, ac rydym o'r farn y dylid craffu ar y Ddeddf i asesu'r costau hynny. Mae'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon wrthi'n ymchwilio i "**Effaith Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 mewn perthynas â Gofalwyr**"ac rydym yn obeithiol y bydd rhai o'r materion o ran costau yn cael eu codi yn ystod yr ymchwiliad hwnnw.

Daethom i sawl casgliad, a gwnaethom naw argymhelliad, a gobeithiwn y bydd Llywodraeth Cymru yn derbyn pob un ohonynt. Yn ystod misoedd cyntaf 2020, bwriadwn adolygu'r cynnydd a wnaed wrth roi'r argymhellion ar waith, a byddwn yn gwahodd y wybodaeth ddiweddaraf gan Lywodraeth Cymru bryd hynny.

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ystyried gwaith ymchwil wedi'i thargedu'n well gan adeiladu ar yr astudiaeth iechyd a gweithrediad gwybyddol ym mhrifysgolion Bangor ac Abertawe. Byddai hyn yn sicrhau bod y data mwyaf cywir ar gael ar gyfer amcangyfrif cyfanswm y galw am wasanaethau gofal cymdeithasol i bobl hŷn. .... Tudalen 25

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnal adolygiad o asesiadau gofalwyr i werthuso a yw effaith arfaethedig y Ddeddf i gryfhau'r gefnogaeth i ofalwyr yn cael ei chyflawni. Dylai'r Cynulliad gael adroddiad am ganlyniadau'r adolygiad. .... Tudalen 40

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i fonitro'r cyllid a ddarperir i awdurdodau lleol i sicrhau eu bod yn gallu parhau i gyflawni eu rhwymedigaethau yng ngoleuni'r cynnydd yn y trothwy cyfalaf. .... Tudalen 40

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi blaenoriaeth i gwblhau'r gwaith o ddatblygu pecyn cymorth ar gyfer pennu ffioedd gyda phartneriaid ac yn gwneud rhagor o waith i sicrhau bod y cyhoedd yn deall ffioedd a'r tâl a godir am ofal. .... Tudalen 40

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi blaenoriaeth i ddatblygu strategaeth ar gyfer y gweithlu gofal cymdeithasol ac yn cymryd camau priodol i godi statws gweithwyr gofal cymdeithasol, a rhoi cymorth iddynt, fel bod y rôl yn yrfa ddenidol gyda chyflog priodol.................................. Tudalen 52

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru, fel mater o frys, barhau i archwilio opsiynau eraill er mwyn sicrhau bod unrhyw ddiwygiadau posibl a weithredir yn y dyfodol i'r dulliau cyllido yn ddigonol i gynnal system gofal cymdeithasol gynaliadwy sy'n addas i ateb y galw. .... Tudalen Error! Bookmark not defined.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ymgysylltu â'r cyhoedd ynglŷn â chyllido gwasanaethau gofal cymdeithasol yn y dyfodol ond, yn fwy arwyddocaol, mae'n rhaid iddi drafod yr hyn y byddai'r cyhoedd yn disgwyl ei gael yn gyfnewid am wneud cyfraniadau ychwanegol. .... Tudalen 68

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymell, cyn penderfynu cyflwyno ardoll i godi arian ychwanegol ar gyfer gofal cymdeithasol gan boblogaeth Cymru, y bydd angen i Lywodraeth Cymru allu cyfiawnhau sut y bydd unrhyw arian a godir yn cael ei ddefnyddio a gallu dangos y bydd yn gwneud gwahaniaeth. Dylai hyn gynnwys esbonio pa lefel o ofal y gallai'r cyhoedd ei disgwyl yn gyfnewid am eu cyfraniadau gan ei fod yn annhebygol y byddent yn cefnogi cynigion i dalu mwy os yw lefel y gofal yr un peth ag y mae ar hyn o bryd. .... Tudalen 69

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn archwilio sut y gallai'r cynnig i sefydlu system iechyd a gofal ddi-dor a argymhellir yn yr adolygiad Seneddol gyfuno cronfa ar gyfer gofal cymdeithasol gyda'r GIG sydd am ddim ar y pwynt cysylltu. .... Tudalen 69

Casgliadau

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod prinder data, gan gynnwys data mewn perthynas â'r galw presennol heb ei ddiwallu, yn broblem ac y byddai modelau fel yr Astudiaeth Hydredol o Heneiddio yn Lloegr (ELSA) yn gwella'r sylfaen dystiolaeth yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn croesawu gwaith Llywodraeth Cymru o ran ystyried ymchwil wedi'i thargedu'n well, a'r gwaith sy'n cael ei wneud ym mhrifysgolion Bangor ac Abertawe o ran yr astudiaeth hydredol sy'n ystyried iechyd a gweithrediad gwybyddol pobl dros 65 oed. Mae'r Pwyllgor o'r farn ei bod yn hanfodol bod data o'r fath ar gael i Gymru er mwyn iddi allu amcangyfrif cyfanswm y galw yn y dyfodol, a chynllunio'r ddarpariaeth o wasanaethau gofal cymdeithasol ar gyfer pobl hŷn. .... Tudalen 25

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y rôl sy'n cael ei chwarae gan wasanaethau anstatudol wrth gyfrannu at lesiant y boblogaeth leol, yn enwedig pobl hŷn, wrth wneud penderfyniadau ariannu. Gallai cwtogi'r rhain ddod ag arbedion i rai agweddau ar gyllideb awdurdod lleol, ond gall effeithio ar gost gwasanaethau eraill, megis gofal cymdeithasol a'r GIG. Gall hyn gael goblygiadau ariannol difrifol, oherwydd, yn aml iawn, gall cost yr effaith fod yn ddrutach na'r arbedion a wneir. .... Tudalen 39

Casgliad 3. Roedd y Pwyllgor yn bryderus iawn o glywed am ansicrwydd a yw'r asesiadau y mae gan ofalwyr hawl iddynt o dan y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant yn cael eu cynnal ac a yw'r anghenion hynny yn cael eu hasesu'n gywir. Nododd y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu gwaith ynghylch monitro canlyniadau o dan y Ddeddf. Fodd bynnag, roedd yn credu bod angen adolygiad penodol o'r mynediad at asesiadau gofalwyr ac i ba raddau y maent yn cael eu rhoi ar waith. .... Tudalen 39

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod diffyg ymwybyddiaeth am dalu am ofal cymdeithasol i oedolion, gan fod y trefniadau presennol yn gymhleth ac yn gallu arwain at annhegwch mewn perthynas â'r rheini sy'n gymwys i gael cymorth ffurfiol a ariennir yn gyhoeddus. Mae'n croesawu'r cynnydd yn y trothwy cyfalaf a'r gwahaniaeth y mae hyn wedi'i wneud i unigolion. Mae'n nodi, o'r dystiolaeth a gyflwynwyd, fod awdurdodau lleol wedi rhoi'r cyllid ychwanegol i ddarparwyr yn llawn, ac mae'n credu y dylent barhau i wneud hynny yn y dyfodol. Fodd bynnag, mae'n nodi bod peth pryder nad yw'r arian ychwanegol gan Lywodraeth Cymru i awdurdodau lleol wedi bod yn ddigonol i dalu am refeniw "coll". Mae'r Pwyllgor yn nodi bod llywodraeth leol yn asesu a yw'r arian yn ddigonol i dalu am y refeniw a gollwyd a bod Llywodraeth Cymru yn monitro'r sefyllfa, ac y canfuwyd bod yr arian yn ddigonol ar y pwynt canol. .... Tudalen 40

Casgliad 5. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod sefyllfa lle mae hunan-ariannwyr yn aml yn sybsideiddio'r ffioedd a delir gan awdurdodau lleol yn anghynaliadwy ac yn annheg. Mae angen i awdurdodau lleol fod yn realistig a sicrhau bod eu cyfraddau'n adlewyrchu gwir gost y gofal a ddarperir. Mae'r Pwyllgor yn deall y gall cyfraddau cynyddol fod yn anodd i awdurdodau lleol, yn enwedig pan fyddant yn cael eu cyfyngu gan gyllidebau llai, ac yn credu y bydd dulliau newydd o gyllido yn hanfodol i sicrhau bod darparu gofal cymdeithasol yn gynaliadwy yn y tymor hir. .... Tudalen 40

Casgliad 6. Cred y Pwyllgor ei bod yn hollbwysig, pan gyhoeddir contractau gan awdurdodau lleol, y dylai'r asesiad o gost darparu'r gwasanaethau hynny fod yn realistig, gan gynnwys costau staff. Mae'n bryderus, os nad yw'r asesiadau o gostau yn gywir, y bydd cynnydd mewn angen heb ei ddiwallu, gan adael pobl hŷn mewn amgylchiadau bregus. Yn ei dro, gallai hyn gynyddu'r siawns o ddatblygu neu waethygu problemau iechyd, gan gynyddu'r pwysau a'r gost ar y GIG. .... Tudalen 51

Casgliad 7. Mae mynd i'r afael â materion y gweithlu yn hanfodol i sicrhau cynaliadwyedd system lle mae pobl hŷn yn cael y gofal sydd ei angen arnynt. Dim ond os oes staff ar gael y gellir darparu gofal. Heb staff pwrpasol, hyfforddedig, ni fydd pobl hŷn, y mae rhai ohonynt yn agored i niwed, yn gallu cael y cymorth sydd ei angen arnynt i fyw bywydau cyflawn ac urddasol. .... Tudalen 52

Casgliad 8. Mae'n rhaid i ofal cymdeithasol gael ei ystyried yn yrfa ddeniadol er mwyn annog aelodau newydd o staff newydd i ymuno, cael y gefnogaeth sydd ei hangen arnynt i ddod yn aelodau profiadol o staff ac i aros yn y sector yn y tymor hir. Rhaid i'r gwaith hwn fod ag amodau gwaith sydd gydradd â'r rhai a gynigir i staff sy'n gweithio yn y GIG er mwyn dangos pa mor werthfawr yw'r rolau hyn. .... Tudalen 52

Casgliad 9. Mae'r sector gofal cymdeithasol yn arbennig o agored i bwysau ychwanegol ar y gweithlu gan fod cyfran uchel o'r staff yn heneiddio a bod dibyniaeth ar staff o dramor. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen gwneud mwy mewn perthynas â chynllunio'r gweithlu, yn enwedig o ran mynd i'r afael â phryderon ynghylch cael staff yn lle staff profiadol pan fyddant yn ymddeol, a'r anawsterau o ran denu staff wrth i'r DU yn ymadael â'r UE. .... Tudalen 52

Casgliad 10. Mae'r Pwyllgor yn cymeradwyo galwadau gan randdeiliaid, wrth wneud unrhyw ddiwygiadau i ddulliau cyllido gofal cymdeithasol, bod angen cael “sgwrs genedlaethol” am safon y gofal y mae'r cyhoedd yn awyddus i'w chael cyn gwneud penderfyniadau ynghylch talu mwy. Cyn penderfynu cyflwyno ardoll i godi arian ychwanegol ar gyfer gofal cymdeithasol gan bobl Cymru, bydd angen i Lywodraeth Cymru allu cyfiawnhau sut y bydd yr arian a godir yn cael ei ddefnyddio a gallu dangos y bydd yn gwneud gwahaniaeth. Dylai hyn gynnwys esbonio pa lefel o ofal y gallai'r cyhoedd ei disgwyl yn gyfnewid am eu cyfraniadau gan ei fod yn annhebygol y byddent yn cefnogi cynigion i dalu mwy os yw lefel y gofal yr un peth ag y mae ar hyn o bryd. .... Tudalen 68

Casgliad 11. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â dewis Ysgrifennydd Cabinet i gael ateb ledled y DU i gyllid gofal cymdeithasol, ar yr amod ei fod yn briodol i ddiwallu anghenion pobl Cymru. .... Tudalen 69

1. Y cefndir

1. Mae **data'r Swyddfa Ystadegau Gwladol (ONS)** yn dangos, allan o boblogaeth o 3.1 miliwn, fod dros 800,000 o bobl yng Nghymru yn 60 oed a hŷn, a bod tua thraean y rhain yn 75 oed o leiaf. Mae cyfran y bobl hŷn yng Nghymru wedi bod yn cynyddu dros y degawd diwethaf ac mae **amcanestyniadau poblogaeth diweddaraf yr ONS** yn dangos bod disgwyl i nifer y bobl dros 65 oed barhau i gynyddu yn y blynyddoedd nesaf.

2. Mae'r cynnydd yng nghyfran y bobl hŷn yn arwyddocaol, oherwydd wrth i bobl fyw'n hwy, bydd gan lawer mwy ohonynt anghenion gofal a chymorth yn sgil cyfuniad o gyflyrau sy'n effeithio ar iechyd corfforol ac iechyd meddwl, gan gynnwys dementia ac eiddilwch yn sgil henaint. Mynegwyd pryderon gan y sector gofal cymdeithasol ynghylch lefel yr adnoddau sydd ar gael i gynnal gwasanaethau o ystyried y pwysau sydd arnynt.

3. Cynhaliwyd sawl adolygiad i ofal cymdeithasol yn y blynyddoedd diwethaf. Roedd adroddiad gan y Sefydliad Iechyd, **Path to Sustainability: Funding Projections for the NHS in Wales to 2019/20 and 2030/31**, yn nodi y rhagwelir i'r pwysau ar ofal cymdeithasol i oedolion yng Nghymru a ariennir yn gyhoeddus godi tua 4.1 y cant y flwyddyn mewn termau real, yn ôl rhagamcanion Ysgol Economeg a Gwyddor Gwleidyddol Llundain (LSE). I gyllido ar gyfer y pwysau hyn yn llawn byddai angen £1.0 biliwn yn ychwanegol erbyn 2030/31, gan godi o £1.3 biliwn yn 2015/16 i £2.3 biliwn.

4. Yn "**A delicate balance? Health and Social Care spending in Wales**", a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2017 gan Wasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025, nodwyd bod cyfran y gyllideb a ddyrennir gan Lywodraeth Cymru i'r GIG yn cynyddu'n gyson a'i bod ar hyn o bryd dros 50 y cant. Mae'n dweud y bydd y graddau y gall y gyfran hon barhau i gynyddu yn destun mwy fyth o ddadlau o ystyried y pwysau eraill ar wariant, fel y goblygiadau cost sy'n deillio o newidiadau yn y boblogaeth a thueddiadau eraill o ran galw. Mae'n dod i'r casgliad bod angen cynlluniau o ystyried yr amcanestyniadau sy'n dangos y byddai'n rhaid i awdurdodau lleol bron ddyblu eu gwariant erbyn 2030 ar wasanaethau i bobl hŷn yn sgil y pwysau hyn.

5. Ym mis Mai 2016, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Adolygiad Seneddol i ddyfodol iechyd a gofal cymdeithasol yng Nghymru yn y tymor hir, **Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol yng Nghymru**. Cafodd adroddiad terfynol yr Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol yng Nghymru ei gyhoeddi ym mis Ionawr 2018. Daeth yr Adolygiad Seneddol i'r casgliad bod ar

Gymru angen system wahanol o ofal. Roedd yn cynnwys deg argymhelliad, ac roedd y sylw ar ddatblygu un system ddi-dor o iechyd a gofal ar gyfer Cymru.

6. Ym mis Mai 2017, cyhoeddodd yr Athro Gerald Holtham a Tegid Roberts bapur ar gyfer y Sefydliad Materion Cymreig, **Solving Social Care. And more besides.** Yn y papur, awgrymwyd cronfa yswiriant cyffredin i dalu am y cynnydd yng nghost gofal cymdeithasol i oedolion o ystyried yr amcanestyniadau o'r boblogaeth sy'n heneiddio. Comisiynodd Llywodraeth Cymru yr Athro Holtham i wneud dadansoddiad economaidd dangosol o system well o yswiriant cymdeithasol.

7. Cytunodd y Pwyllgor i gynnal yr ymchwiliad hwn i archwilio effaith ariannol y gost o ofalu am boblogaeth sy'n heneiddio yng nghyd-destun yr heriau economaidd a strategol mawr sy'n wynebu Llywodraeth Cymru wrth ddatblygu polisi. Roedd yr ymchwiliad yn cynnwys:

- Archwilio patrymau yn y galw am wasanaethau gofal cymdeithasol i bobl oed pensiwn a'r costau cysylltiedig ar gyfer darparu gofal preswyl a dibreswyl, gan ystyried rôl gofalwyr anffurfiol sy'n darparu gwasanaethau di-dâl i'r bobl hynny y mae angen gofal arnynt;

- Archwilio'r pwysau ariannol ar y system gofal cymdeithasol, fel cynnydd mewn cyflogau, cofrestru ar gyfer pensiynau awtomatig ac anawsterau recriwtio a chadw staff, gan gynnwys yr effeithiau ariannol cysylltiedig yn sgil y DU yn gadael yr Undeb Ewropeaidd;

- Ystyried effaith ariannol polisïau Llywodraeth Cymru – gan gynnwys deddfwriaeth a diwygiadau diweddar mewn cysylltiad â chyllid gwasanaethau cymdeithasol – ar awdurdodau lleol, darparwyr gofal a defnyddwyr gwasanaeth;

- Ystyried anghenion gofal cymdeithasol yn y dyfodol a chostau cysylltiedig, gan gynnwys y cynnydd a ragwelir yng nghyfran poblogaeth Cymru sydd o oed pensiwn;

- Asesu'r dulliau ariannol sydd ar gael i Lywodraeth Cymru ddiwygio'r trefniadau ar gyfer ariannu gofal cymdeithasol. Bydd hyn yn cynnwys ystyried modelau eraill, gan gynnwys enghreifftiau rhyngwladol, i ariannu gofal cymdeithasol i sicrhau gwasanaeth teg a chynaliadwy o safon mewn cyfnod o alw cynyddol ar y systemau gofal iechyd a gofal cymdeithasol; ac

- Ystyried canfyddiadau a chasgliadau'r Adolygiad Seneddol.

Ymgysylltu a chasglu tystiolaeth

8. Rhwng 3 Hydref 2017 a 31 Ionawr 2018, cynhaliodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyhoeddus, a daeth 24 o ymatebion i law gan amrywiaeth o sefydliadau ac unigolion. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan randdeiliaid, y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal Cymdeithasol ('y Gweinidog') ar 23 Mai 2018, a chan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ('Ysgrifennydd y Cabinet') ar 11 Gorffennaf 2018.

9. Mae'r Pwyllgor yn ddiolchgar i bawb a gyfrannodd at ei waith.

2. Patrymau yn y galw a'r gwariant ar ofal cymdeithasol

2. 1. Gwariant presennol

10. Dywedodd Sarah Rochira, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru (y Comisiynydd)[1] wrth y Pwyllgor fod cymorth gofal cymdeithasol yn hanfodol i bobl hŷn:

> "It enables them to regain and maintain their independence, for example, after a fall. It enables them to keep doing the things that matter to them, that give their life meaning. It enables them to take their medication. So, for some, that means it keeps them alive. And it enables them to maintain their personal care."[2]

11. Cyfeiriodd nifer o dystion at ganfyddiadau adroddiad Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 "**A delicate balance? Health and Social Care spending in Wales**", a gyfeiriodd at y materion a ganlyn:

- mae'r gwariant o ddydd i ddydd ar wasanaethau cymdeithasol i oedolion a drefnir gan awdurdodau lleol wedi parhau'n weddol wastad mewn termau real yng Nghymru. Yn Lloegr mae wedi gostwng 6.4 y cant yn ystod y cyfnod rhwng 2009-10 a 2015-16;
- nid yw gwariant yr awdurdodau lleol ar ofal cymdeithasol i bobl dros 65 oed yn cyd-redeg â'r twf yn nifer y bobl hŷn, gan fod gwariant o'r fath ar bob person hŷn wedi gostwng dros 12 y cant mewn termau real yn ystod y cyfnod hwnnw; ac
- efallai y bydd angen cynyddu'r gwariant o leiaf £129 miliwn (23 y cant) rhwng 2015-16 a 2020-21 i ddychwelyd i'r lefelau gwariant cyfatebol y person yn 2009-10. Mae hyn yn golygu cynnydd o 2.5 y cant o flwyddyn i flwyddyn.

12. Yn ei adroddiad diweddarach, "**Austerity and Local Government in Wales: an analysis of income and spending priorities, 2009-10 to 2016-17**" a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2017, dywedodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025:

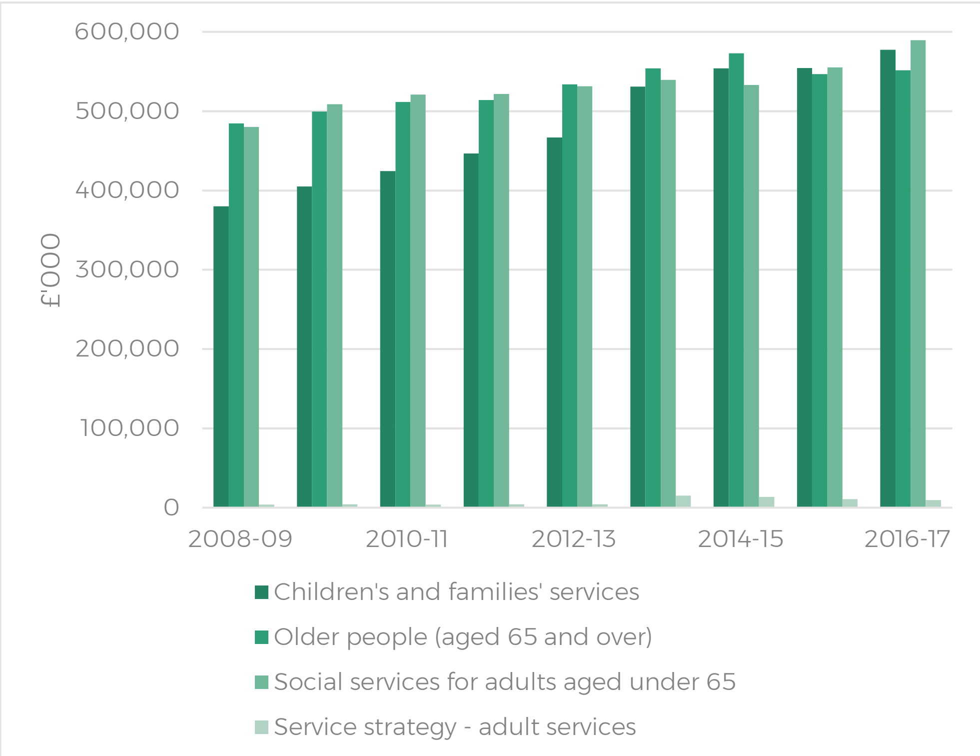
[1] Olynwyd Sarah Rochira gan Heléna Herklots fel Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru ym mis Awst 2018

[2] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 108

- rhwng 2009-10 a 2016-17, gostyngodd cyfanswm gwariant yr awdurdodau unedol ar wasanaethau £543 miliwn mewn termau real, sy'n ostyngiad o 8.7 y cant yn y gwariant cyfredol net;
- ledled Cymru, bu gostyngiad o 0.8 y cant yng nghyfanswm y gwariant net ar wasanaethau gofal cymdeithasol i oedolion hŷn (65 oed a throsodd) (neu £4.3 miliwn ym mhrisiau 2017-18) rhwng 2009-10 a 2016-17; ac
- o ystyried y duedd heneiddiol ym mhoblogaeth Cymru, roedd y dirywiad bychan yng nghyfanswm y gwariant refeniw yn golygu bod gwariant y pen wedi gostwng 14.4 y cant rhwng 2009-10 a 2016-17, sydd gyfwerth â £149 am bob oedolyn 65 oed neu hŷn.

13. Hefyd, dywedodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 fod y patrymau o wariant yng Nghymru yn dangos bod blaenoriaeth glir yn cael ei rhoi i'r gwasanaethau gofal cymdeithasol ar gyfer oedolion hŷn o gymharu â'r rhan fwyaf o feysydd gwasanaeth lleol eraill. Mae'r allbwn refeniw o StatsCymru, a ddangosir yn Ffigur 1, yn dangos y gwariant refeniw ar wasanaethau cymdeithasol fesul grŵp cleientiaid rhwng 2008-09 a 2016-17 mewn termau arian parod.

Ffigur 1: Gwariant refeniw ar wasanaethau cymdeithasol fesul grŵp cleientiaid, rhwng 2008-09 a 2016-17 (£ miloedd)



Ffynhonnell: **StatsCymru, Gwariant refeniw gwasanaethau cymdeithasol yn ôl grŵp cleientiaid (£ miloedd)**

14. Dywedodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 wrth y Pwyllgor fod gwariant yr awdurdodau lleol yn amrywio ledled Cymru:

> "...certainly the variation is discernible in the data. So, nine local authorities cut their spend per head by a fifth or more. In many authorities, it was pushing something like 30 per cent. In others, there are small increases. We haven't really looked at the key question of what explains that variation."[3]

15. Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol (ADSS) Cymru yn croesawu'r diogelwch cymharol yn y cyllid a ddarperir i wasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol. Fodd bynnag, roeddynt yn dweud hefyd fod Llywodraeth Cymru wedi rhoi "...lefel o amddiffyniad sylweddol [i'r gyllideb iechyd] sydd wedi gweld cynyddiadau dros y 5 mlynedd diwethaf" gan nodi, o gymharu, fod y gyllideb llywodraeth leol yn ôl i lefelau 2004-05. O gofio faint o bwysau sydd, meddent, mae'n rhaid i wasanaethau gofal cymdeithasol "...fod yn flaenllaw wrth ystyried y gyllideb dros y pum mlynedd nesaf".[4]

16. Clywodd y Pwyllgor bryderon y gallai rhai pobl hŷn beidio â chael yr un lefel o ofal ag yn y blynyddoedd blaenorol oherwydd bod yr awdurdodau lleol yn gwario llai y pen ar wasanaethau cymdeithasol ar gyfer pobl hŷn. Yn ôl Gofal Cymdeithasol Cymru:

> "...the amount that's being spent on older people by local authorities in Wales seems to be going down, which suggests that more is being targeted at the more complex needs end, which might suggest that there are more people actually at home now not receiving the same level of care that they might have had, say, five years ago."[5]

17. Dywedodd Conffederasiwn GIG Cymru wrth y Pwyllgor ei fod o'r farn bod y gostyngiad yn y gwariant y pen yn rhannol oherwydd bod y trothwy cymhwyster ar gyfer y gwasanaethau statudol yn uwch ac yn rhannol oherwydd bod pobl yn cael pecynnau o'r "maint iawn":

> "Partly, I think it's to do with an increase in eligibility criteria, but it is also partly through improved efficiency and effectiveness, and a kind of rightsizing of packages—a review of existing packages of care and just

[3] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 134
[4] Tystiolaeth ysgrifenedig: CCAP 21 Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
[5] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 72

> making sure that people are getting what they actually need. So, I think it's a mixture of both."[6]

18. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrth y Pwyllgor fod y gwariant fesul pen yn gostwng oherwydd bod nifer y bobl hŷn sydd angen cymorth yn cynyddu:

> "So, we know the pressures are here, because I think every authority in Wales is facing those pressures now. We know that will increase. The problem is that we just don't have the finance to meet those needs…
>
> Independent research—it's quite clear that the pressures that we face are actually more significant than the pressures that the health service face because of this demographic pressure. Authorities are struggling now, and they will struggle in the future, to meet it. So, we know it's going to increase. It is increasing now, and, despite what we're doing—because the rate of increase is so significant, then, despite the success of changing things, the overall budget is increasing. So, the reason why the spend per head has fallen by 13 per cent is simply because we are supporting far more people, because there are far more older people."[7]

19. Dywedodd y Gweinidog fod y gwariant cyffredinol yng Nghymru ar wasanaethau cymdeithasol i bobl hŷn wedi'i ddiogelu o gymharu â chyllideb gyffredinol Llywodraeth Cymru. Cyfeiriodd at gynnydd o 8 y cant mewn termau arian parod rhwng 2010-11 a 2016-17 o gymharu â chynnydd o 3 y cant yng nghyllideb adnoddau cyffredinol Llywodraeth Cymru dros yr un cyfnod. Dywedodd fod y duedd hon yn "wrthgyferbyniad llwyr â'r sefyllfa yn Lloegr, lle mae'r gwasanaethau cymdeithasol wedi dioddef toriadau enfawr dros y chwe blynedd diwethaf, gan ostwng 5% mewn termau real".[8]

2. 2. Newidiadau demograffig

20. Clywodd y Pwyllgor dro ar ôl tro fod nifer y bobl hŷn wedi bod yn cynyddu ac y bydd yn parhau i gynyddu yn y blynyddoedd i ddod. At hynny, dywedodd Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru fod gan rannau o Gymru, megis Cymoedd y Gogledd a'r De, rai o'r lefelau uchaf o bobl hŷn yn y DU.

21. Mae **amcanestyniadau poblogaeth yr ONS**, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2017, yn dangos bod disgwyl i gyfanswm poblogaeth Cymru gynyddu tua 138,000

[6] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 106

[7] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 19

[8] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

(neu 4.4 y cant) rhwng canol 2016 a chanol 2036. Mewn termau absoliwt, rhagwelir y bydd nifer y bobl dros 65 oed yn cynyddu 34.8 y cant o ganol 2016 i ganol 2036 (rhwng 635,000 a 856,000). Hefyd, bydd y rhai dros 65 oed yn cynrychioli cyfran gynyddol o boblogaeth Cymru, gan gynyddu o 20.4 y cant yng nghanol 2016 i 22.9 y cant yng nghanol 2026 ac yna i 26.3 y cant yng nghanol 2036).

22. Nododd Conffederasiwn GIG Cymru mai Cymru sydd â'r cyfraddau uchaf o salwch cyfyngus hirdymor yn y DU ar hyn o bryd, a dywed mai dyma'r agwedd ddrutaf o ofal y GIG. Dywedodd, rhwng 2001-02 a 2010-11, fod nifer y bobl â chyflwr cronig neu hirdymor yng Nghymru wedi cynyddu o 105,000 i 142,000 a dywedodd fod disgwyl i'r ffigur hwn gynyddu yn achos nifer o gyflyrau, gan gynnwys canser, dementia a diabetes.[9]

23. Cydnabu amrywiaeth eang o dystion fod y newidiadau demograffig wedi'u cofnodi'n dda, a chyfeiriwyd yn benodol at y cynnydd yn nifer y bobl yn y categori dros 85 oed. Soniodd Gofal Cymdeithasol Cymru fod nifer y bobl dros 85 oed yn cynyddu ar raddfa hyd yn oed yn gyflymach na'r rhai 65 oed a hŷn, a bod gan Gymru hefyd gyfran uwch o bobl 85 oed neu'n hŷn o gymharu â gweddill y DU.[10]

24. Dywedodd tystion wrth y Pwyllgor fod y twf yn y boblogaeth a'r amcanestyniadau proffil demograffig yn dangos bod yr elfen gyflenwi o ofal cymdeithasol yn ei chael hi'n anodd dal i fyny â'r galw. Dywedodd nifer o dystion y bu cynnydd cyson a sylweddol yn y galw ar draws iechyd a gofal cymdeithasol, yn rhannol oherwydd y lefelau uwch o ofal a chymorth sydd eu hangen ar bobl, natur gymhleth y cymorth sydd ei angen, a bod nifer o broblemau iechyd ychwanegol yn cyd-ddigwydd ag un sylfaenol (neu "gydafiachedd"). Yn ôl **Gofal Cymdeithasol Cymru:**

> "…the quantity of demand is growing at a pace. the complexity of that demand is also increasing with the multiple morbidities that people have …what people want is also changing; their expectations of care are growing … Similarly, the pressure is then to try and maintain people in their homes for as long as possible."[11]

[9] Tystiolaeth ysgrifenedig: CCAP 24 Conffederasiwn GIG Cymru

[10] Tystiolaeth ysgrifenedig: CCAP 03 Gofal Cymdeithasol Cymru;

[11] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 16

2. 3. Newidiadau yn y galw

25. Cyfeiriodd nifer o dystion at newidiadau i'r math o wasanaethau gofal cymdeithasol a ddarperir ar gyfer pobl hŷn. Mae **Asesiadau a Gwasanaethau Cymdeithasol i Oedolion yng Nghymru 2015-16**, Llywodraeth Cymru, yn dangos y patrymau, cyn y broses asesu newydd a gyflwynwyd gan **Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014**, yn nifer yr oedolion yng Nghymru sy'n cael gofal yn y gymuned a'r rhai mewn cartrefi gofal fel y'i comisiynwyd gan awdurdodau lleol. Mae'r data yn dangos:

- Dros y degawd diwethaf bu gostyngiad yn nifer yr oriau gofal cartref a ddarperir gan awdurdodau lleol (o 6.4 miliwn o oriau i 2.3 miliwn o oriau rhwng 2005-06 a 2015-16 yn y drefn honno). Mae hyn yn cael ei wrthbwyso gan gynnydd yn nifer yr oriau gofal a ddarperir gan ddarparwyr annibynnol (sydd wedi cynyddu o 6.4 miliwn o oriau i 10.2 miliwn o oriau yn ystod yr un cyfnod).

- Mae nifer yr oedolion a gefnogir mewn lleoliadau cartrefi gofal wedi gostwng yn gyffredinol ers 2003, gan ostwng yn raddol ar gyfradd gyfartalog o oddeutu 1.7 y cant y flwyddyn. Yn ystod y cyfnod rhwng 2007 a 2016, mae nifer y lleoliadau preswyl mewn cartrefi gofal awdurdodau lleol hefyd wedi gostwng mewn termau absoliwt ac fel cyfran o'r farchnad gyffredinol, o 2,749 i 1,636 o oedolion (neu o 18 y cant i 13 y cant o'r nifer gyffredinol o leoliadau preswyl yn ystod yr un cyfnod).

26. Dywedodd Conffederasiwn GIG Cymru sut roedd y galw am ofal cartref a gofal preswyl wedi newid yn ystod y blynyddoedd diwethaf, gyda'r galw yn newid o ofal preswyl i ofal cartref a chymorth yn y cartref. Dywedodd ei gynrychiolydd:

> "What we're very clear about is that older people do not want to go into residential care primarily; they would like to remain at home as long as possible."[12]

27. Eglurodd Conffederasiwn GIG Cymru, o ganlyniad, bod angen dewisiadau amgenach na gofal preswyl wrth i bobl fynd yn fwy bregus. Dywedodd fod mathau eraill o lety yn cael eu datblygu, megis byw â chymorth, a oedd yn cynnig cyfle i bobl aros yn eu cymunedau eu hunain ond mewn amgylchedd sydd â gwell cymorth. Roedd yn credu bod angen mwy o gynnydd i sicrhau bod y math yma o lety ar gael ledled Cymru.[13]

---

[12] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 10

[13] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 11

28. Clywodd y Pwyllgor fod angen gofal cymdeithasol o ansawdd o hyd ond y bu newid yn y math o ofal sydd ei angen, gan fod angen gofal nyrsio ar lawer mwy o gleifion ag anghenion cymhleth:

> "What we have seen is the pattern of that change over time, where people who are accessing residential care with nursing are much more complex than they may have been, or there are more patients of more complexity than there would have been, say, a decade ago. So, making sure they're well staffed and well provided for is a key element of the whole package of care. But it's been very clear to me, to our region, and to the NHS and social care partners that the pattern is needing to change. The pattern's already started to change but there's much more for us to do."[14]

29. Hefyd, fe wnaeth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru sylwadau ar y newid yn y galw am wasanaethau i bobl hŷn:

> "We have been successful in keeping more of them at home, and keeping them at home for longer. But, as they do come into care, … they then need far more bigger packages, and that's why the overall cost will continue to rise. Because even keeping people at home has a cost implication. That is not cost-free and that's what we're doing."[15]

2. 4. Data

30. Roedd y dystiolaeth yn awgrymu fod diffyg data yn broblem wrth ganfod angen heb ei ddiwallu o ran darparu gwasanaethau. Dywedodd cynrychiolwyr Age Cymru y gallai eu cydweithwyr yn Age UK ddefnyddio'r **English Longitudinal Study of Ageing (ELSA)** ynghyd â data demograffig i amcangyfrif lefel yr angen nas diwallwyd, ond dywedodd nad oeddent hwy yn gallu gwneud yr un peth gan nad yw'r wybodaeth honno ar gael yng Nghymru.[16]

31. Dywedodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 y byddai modelau fel ELSA yn gwella'r sylfaen dystiolaeth.[17] Dywedodd ei gynrychiolydd wrth y Pwyllgor nad oedd gan Gymru, yn y maes hwn:

> "…comprehensive, representative, longitudinal survey within which to track an individual over their life course, see how they interact with the

[14] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 14

[15] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 19

[16] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 48

[17] Tystiolaeth ysgrifenedig: CCAP 17 Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025

> care system, see how individuals with life-limiting conditions are treated by the care system at different time points, therein which you could measure the policy decision…”[18]

32. Wrth nodi bod amcanestyniad y Sefydliad Iechyd mewn perthynas â galw yn y dyfodol yn "eithaf cadarn", dywedodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 hefyd:

> "…if you're actually trying to fix a certain level of health and well-being, then we don't have the data within which to make any reliable projection."[19]

33. Cyfeiriodd y Gweinidog at ymchwil, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru ac a gynhaliwyd gan LE Wales, a dywedodd:

> "Nid oes tystiolaeth uniongyrchol sy'n nodi beth fydd lefel hirdymor y galw am ofal cymdeithasol i boblogaeth sy'n heneiddio."[20]

34. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor:

> "But we can see the scale; even if that modelling isn't precise, isn't exact, it's giving us a pretty good indicator of where we're heading and the scale of what we need to respond to in Wales and in the UK, and every other western nation."[21]

35. Soniodd y Gweinidog y gall Llywodraeth Cymru ddefnyddio ELSA ond dywedodd fod gwybodaeth arall ar gael hefyd, gan gynnwys astudiaeth hydredol a wnaeth Prifysgol Bangor a Phrifysgol Abertawe ynghylch iechyd a gweithrediad gwybyddol ymhlith pobl hŷn dros 65 oed.[22] Fodd bynnag, dywedodd hefyd fod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymchwil wedi'i thargedu'n well i greu darlun cliriach o'r galw yn y dyfodol a sylfaen gywirach i fodelu costau. Ychwanegodd:

> "But there are some unknowns around this as well, and part of that great unknown is how we respond to this. And if we do things differently in Wales, then the financial implications, let alone the health and well-being implications, could be quite different."[23]

---

[18] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 130

[19] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 157

[20] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

[21] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2018, paragraff 10

[22] CFAS Wales – Maintaining Function and Well-Being in Later Life

[23] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2018, paragraff 13

2. 5. Y cyllid y bydd ei angen yn y dyfodol ar gyfer gofal cymdeithasol i bobl hŷn

36. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol (ADSS) Cymru yr amcangyfrifir y bydd y pwysau ariannol cyffredinol ar lywodraeth leol yn cyfateb i £762 miliwn erbyn 2021-22, sy'n cynnwys:

- pwysau'r gweithlu (£378 miliwn);
- pwysau demograffig (£239 miliwn); a
- phwysau chwyddiant arall a fydd yn cyfrif am £145 miliwn.

37. Maent yn dweud y bydd £344 miliwn (neu bron hanner) y pwysau ar wariant yn ymwneud â gwasanaethau cymdeithasol. O fewn cyllidebau gwasanaethau cymdeithasol, y pwysau demograffig sy'n cyfrif am oddeutu hanner y twf rhagamcanol ar gyfer 2018–19, ac mae'r gyfran hon yn cynyddu fesul tipyn hyd at 2021–22. Pwysau uniongyrchol ac anuniongyrchol ar y gweithlu yw'r gweddill.

38. Clywodd y Pwyllgor, er bod tuedd i ofyn am ofal yn hwyrach mewn bywyd, fod pobl yn byw'n hirach ac yn datblygu cyflyrau cronig – mwy nag un cyflwr yn aml – a all greu'r angen am becynnau gofal dwys. O ganlyniad, disgwylir i'r galw am gymorth dwys gynyddu yn y blynyddoedd i ddod, a dywedodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 wrth y Pwyllgor fod ffactorau o'r fath wedi'u hystyried wrth amcan y galw cynyddol am ofal cymdeithasol yn y dyfodol:

> "The Health Foundation's 4.1 per cent figure, which has been quoted widely, does incorporate those changes in age-specific chronic illness prevalences. So, they are modelled into their numbers, thus explaining the £480 million, £460 million rise that they think will be needed by 2030-31."[24]

39. Dywedodd nifer o dystion wrth y Pwyllgor nad yw'r sefyllfa ariannu gyfredol yn gynaliadwy. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "…the pressures that we face are very significant, and we anticipate in the future authorities struggling to meet those costs So, we need,

[24] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 145

> together, to come up with a solution for that that makes it sustainable, and not just this year, but for the next five to 10 years."[25]

40. Yn gyson â thystiolaeth a gafwyd gan nifer o dystion eraill, dywedodd y **Gweinidog** wrth y Pwyllgor mai newid demograffig oedd y ffactor mwyaf arwyddocaol ar gyfer y cynnydd yng nghost gofal cymdeithasol. Fodd bynnag, mae **Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru** yn gwrthod yr honiadau mai'r unig resymau am y pwysau ar gostau yw newidiadau demograffig a phoblogaeth sy'n heneiddio:

> "We see the pressures that we face are because we're a nation of older people, we're all living longer—it's a good thing, but we all need more care—and that's where the cost burden comes from. But it's not true. The reality is that the costs faced by our social care services—less than half of those were accounted for by older people. At any one time, only one in 10 older people are using social care services. The reality is also—and we know this from published research—that demographic change accounts for a very small proportion of cost pressures in health and social care. So, that begs the question: where did the big cost pressures come from? Because they do not come from being a nation of older people."[26]

41. Yn hytrach, dywedodd y Comisiynydd wrth y Pwyllgor ei bod o'r farn bod y pwysau yn deillio o'r costau sy'n ymwneud â ffactorau eraill fel gwella ansawdd yn y system, newidiadau i'r system gan gynnwys datblygiadau technolegol, ac aneffeithlonrwydd yn y system, gan gynnwys costau apelau a dyblygu.[27]

42. Tynnodd Ysgrifennydd y Cabinet sylw'r Pwyllgor at yr Adolygiad Iechyd a Gofal diweddar[28] a amlinellodd bedwar ffactor allweddol a oedd yn gyfrifol am gynyddu'r costau, gyda demograffeg ar frig y rhestr. Dywedodd mai canlyniad yr adolygiad hwnnw oedd amcanestyniad o 33 y cant o dwf yn y boblogaeth dros 65 oed yn y DU a chynnydd o 2 y cant yn y boblogaeth oedran gweithio. Y ffactorau eraill oedd cynnydd mewn salwch cronig, posibiliadau technolegol a disgwyliadau'r cyhoedd o ran gwasanaethau.[29]

43. Cydnabu Ysgrifennydd y Cabinet yr amcanestyniadau a wnaed mewn adroddiadau amrywiol ynghylch sut y bydd y gost o ddarparu gofal cymdeithasol

---

[25] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 20
[26] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 163
[27] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 164
[28] Adolygiad yr Arglwydd Darzi o Iechyd a Gofal
[29] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 14

yn debygol o gynyddu o ganlyniad i gynnydd yn y galw. Fodd bynnag, rhybuddiodd mai doeth fyddai ceisio peidio â gor-benderfynu yn y maes hwn o ystyried bod yr holl gostau a amcangyfrifwyd yn sensitif i'r tybiaethau sy'n sail iddynt. Eglurodd y gallai gwneud rhagdybiaeth ychydig yn wahanol mewn perthynas ag unrhyw un o'r ffactorau dan sylw arwain at gostau gwahanol iawn.[30] Serch hynny, nid oedd Ysgrifennydd y Cabinet yn amau'r tueddiadau at y dyfodol.[31]

44. Aeth Ysgrifennydd y Cabinet ymlaen i ddweud ei bod yn bwysig cofio effaith newidiadau ariannol wrth asesu'r galw yn y dyfodol, a dywedodd wrth y Pwyllgor, pan fydd system hael yn cael ei rhoi ar waith, y bydd mwy o bobl yn manteisio arni. Cyfeiriodd at enghreifftiau yn yr Almaen a Siapan a'r gofal personol am ddim a gyflwynwyd yn yr Alban, lle roedd y costau gwirioneddol yn uwch na'r rhai a ragwelwyd gan nad oedd yr amcangyfrifon wedi cynnwys galw cudd.[32]

Safbwynt y Pwyllgor

45. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r gydnabyddiaeth gan randdeiliaid fod gwariant ar ofal cymdeithasol yng Nghymru, ar y cyfan, wedi'i ddiogelu mewn termau cymharol yn ystod y blynyddoedd o doriadau anodd a wynebwyd gan gyrff cyhoeddus. Fodd bynnag, er gwaethaf diogelwch o'r fath, mae gwariant y pen ar bobl dros 65 oed wedi gostwng 14 y cant rhwng 2009-10 a 2016-17 oherwydd bod y boblogaeth yn cynyddu. Mae hyn wedi digwydd ar yr un pryd ag y cafodd cyllideb y GIG ei diogelu'n sylweddol gan Lywodraeth Cymru. Mae'r Pwyllgor yn pryderu, oni bai bod camau'n cael eu cymryd, y bydd y pwysau parhaus ar gyllidebau gofal cymdeithasol yn arwain at ddarpariaeth annigonol o wasanaethau ar gyfer pobl hŷn.

46. Mae'n amlwg o'r gwaith ymchwil sylweddol a wnaed y bydd nifer y bobl hŷn yn cynyddu. Er ei bod hi'n anodd dweud yn gwbl gywir faint fydd y cynnydd, ac effaith hyn ar wasanaethau, mae'r neges yn glir – bydd cynnydd cyson yng nghyfran y boblogaeth dros 65 oed a rhagwelir y bydd nifer y bobl dros 85 oed yn cynyddu ar gyfradd hyd yn oed yn gynt.

47. Bydd pwysau yn y galw o ganlyniad i newidiadau demograffig a natur gymhleth y gofal a'r cymorth sydd ei angen ar bobl â phroblemau iechyd ychwanegol heblaw'r prif gyflwr sylfaenol. Rhaid i wasanaethau cyhoeddus ymbaratoi nawr i ddiwallu'r angen hwn yn y dyfodol.

[30] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 7
[31] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 10
[32] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 15

48. Mae'r Pwyllgor wedi clywed sut y gall y pwysau ar ddarparu gwasanaethau gofal cymdeithasol effeithio ar y GIG a'r costau a fydd arno. Rhaid i ofal cymdeithasol allu darparu'r gofal y mae poblogaeth sy'n heneiddio ei angen i atal pwysau ar y GIG yn y tymor hwy.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod prinder data, gan gynnwys data mewn perthynas â'r galw presennol heb ei ddiwallu, yn broblem ac y byddai modelau fel yr Astudiaeth Hydredol o Heneiddio yn Lloegr (ELSA) yn gwella'r sylfaen dystiolaeth yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn croesawu gwaith Llywodraeth Cymru o ran ystyried ymchwil wedi'i thargedu'n well, a'r gwaith sy'n cael ei wneud ym mhrifysgolion Bangor ac Abertawe o ran yr astudiaeth hydredol sy'n ystyried iechyd a gweithrediad gwybyddol pobl dros 65 oed. Mae'r Pwyllgor o'r farn ei bod yn hanfodol bod data o'r fath ar gael i Gymru er mwyn iddi allu amcangyfrif cyfanswm y galw yn y dyfodol, a chynllunio'r ddarpariaeth o wasanaethau gofal cymdeithasol ar gyfer pobl hŷn.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ystyried gwaith ymchwil wedi'i thargedu'n well gan adeiladu ar yr astudiaeth iechyd a gweithrediad gwybyddol ym mhrifysgolion Bangor ac Abertawe. Byddai hyn yn sicrhau bod y data mwyaf cywir ar gael ar gyfer amcangyfrif cyfanswm y galw am wasanaethau gofal cymdeithasol i bobl hŷn.

3. Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014

49. Nod **Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014** (y Ddeddf) oedd cydgrynhoi deddfwriaeth gwasanaethau cymdeithasol fel y mae'n gymwys yng Nghymru, a sicrhau bod polisïau newydd yn cael eu cyflwyno. Roedd yn rhoi pwyslais newydd ar wasanaethau ataliol a llesiant, darparu ar gyfer meini prawf cymhwysedd cenedlaethol i gael mynediad at wasanaethau, asesiadau y gellir eu defnyddio mewn amryw awdurdodau lleol, a phwyslais cryfach ar gydweithio a gweithio mewn partneriaeth er mwyn sicrhau gwell canlyniadau llesiant i bobl sy'n derbyn gofal.

3. 1. Meini Prawf Cymhwysedd

50. Mynegodd nifer o dystion bryderon ynghylch sut y mae awdurdodau lleol yn cymhwyso'r meini prawf cymhwyster yn y Ddeddf. Roedd tystion yn honni bod y meini prawf newydd yn golygu nad yw pobl yn gymwys i gael gofal a chymorth oni all y gwasanaethau cymdeithasol ddiwallu eu hanghenion.

51. Dywedodd Age Cymru, gan fod y meini prawf cymhwyster wedi tynhau o flwyddyn i flwyddyn, fod llai a llai o bobl yn gymwys i gael gofal cymdeithasol a ddarperir gan y wladwriaeth a bod mwy a mwy o ddibyniaeth ar ofalwyr anffurfiol i lenwi'r bylchau yn y ddarpariaeth. Dywedodd Age Cymru hefyd ei fod wedi clywed gan bobl hŷn sy'n teimlo bod yr aseswyr wedi gwneud rhagdybiaethau afresymol am eu gallu i ymdopi heb gymorth ffurfiol.[33] Dywedodd fod hyn yn gwthio mwy a mwy o unigolion a gofalwyr at bwynt o argyfwng, sydd yn y pen draw yn costio mwy i'r GIG. Dywedodd hefyd:

> "The aim of the eligibility criteria is to increase access to and use of locally based preventative services, but we fear that it is actually being used as a means to deny much needed formal support."[34]

52. Dywedodd Age Cymru wrth y Pwyllgor, gan fod y meini prawf cymhwyster yn tynhau, nad oedd pobl yn cael y cymorth y byddent wedi'i gael yn y gorffennol:

> "I think the issue that we have at the moment is that in terms of the care being provided by local authorities now, the eligibility criteria is tightening, so it's such that the people who would previously have been

[33] Tystiolaeth ysgrifenedig: CCAP 19 Age Cymru

[34] CCAP 19 Age Cymru, paragraff 24

> getting care aren't getting care now. I think that's been a change we've been seeing over the last, I guess, five to 10 years, but it's certainly becoming sharper now. I think that gives us some worries that the pressures there will be popping out in other areas of the system."[35]

53. Roedd ADSS Cymru yn cydnabod bod canfyddiad bod awdurdodau lleol yn darparu llai o gymorth, ond dywedodd mai'r rheswm am hyn oedd gwahanol ffyrdd o weithio:

> "I haven't seen any significant movement as far as eligibility criteria are concerned. I can certainly understand why perhaps that perception is out there because, I think, as a consequence of the Social Services and Well-being (Wales) Act 2014, we're having very different conversations with people. … I think what we're seeing is the pace and the face of social care changing and the perception of that, from different people, could well be, 'Well, actually, you've tightened your belts and you've tightened your eligibility criteria.' I just think it's a reflection of the fact that we are working and thinking very differently now than we were four or five years ago."[36]

54. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrth y Pwyllgor fod mwy o ffocws erbyn hyn ar gymorth i ail-alluogi, a bod llawer o bobl yn cael y cymorth hwnnw yn lle gofal traddodiadol:

> "We're still helping and supporting people, but to keep them independent; they're not accessing the traditional, conventional care package. But that's about their welfare and well-being, as much as it's about savings—it does save as well, but it's primarily about what's better for them in the long term."[37]

55. Cydnabu'r Gweinidog fod canfyddiad ymhlith rhai rhanddeiliaid fod awdurdodau lleol yn tynhau'r meini prawf cymhwyster er mwyn peidio â darparu rhai gwasanaethau gofal cymdeithasol. Fodd bynnag, tynnodd sylw at y ffaith bod Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ADSS, ac eraill wedi dweud wrth Lywodraeth Cymru nad oedd y meini prawf cymhwyster yn cael eu defnyddio i gyfyngu mynediad at wasanaethau yn sgil y cyfyngiadau ariannol. Ychwanegodd:

[35] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 26

[36] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 72

[37] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 76

> "…we as Welsh Government would not expect that to be happening. We are told it is not actually happening on the ground. We would not want to see that happening, come what may."[38]

56. Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu gwaith yn ymwneud â monitro'r canlyniadau yn sgil y Ddeddf. Dywedodd fod Cam 1 y gwaith monitro wedi'i gwblhau a bod y swyddogion yn symud ymlaen i Gam 2 ('Mesur y Mynydd'), a fyddai'n cynnwys gwerthusiad ffurfiol. Byddai mewnbwn uniongyrchol gan amryw bobl yn rhan o'r gwerthusiad yn ogystal â chyfraniadau gan weithwyr proffesiynol.

3. 2. Gofalwyr di-dâl neu wirfoddol

57. Clywodd y Pwyllgor gan amryw ffynonellau am y cyfraniad sylweddol a wneir gan ofalwyr di-dâl tuag at ofalu am aelodau o'r teulu neu ffrindiau. Cyfeiriodd Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru at ddata o **Gyfrifiad diwethaf y Deyrnas Unedig yn 2011** ac ymchwil arall, gan gynnwys ei hymchwil hi ei hun, a oedd yn dangos:

- bod dros 370,000 o bobl yng Nghymru yn darparu gofal di-dâl i unigolyn sy'n anabl, yn ddifrifol wael neu'n hŷn yng Nghymru, sef 12 y cant o boblogaeth Cymru.
- bod gofalwyr di-dâl neu wirfoddol yn darparu 96 y cant o ofal yn y gymuned;
- bod gan 65 y cant o ofalwyr hŷn (60-94 oed) yn y DU broblemau iechyd hirdymor neu anabledd eu hunain;
- bod 68.8 y cant o ofalwyr hŷn yn y DU yn dweud bod y ffaith eu bod yn ofalwr wedi cael effaith andwyol ar eu hiechyd meddwl. Mae traean o ofalwyr hŷn yn dweud iddynt ganslo triniaeth neu lawdriniaeth iddynt eu hunain oherwydd eu cyfrifoldebau gofalu;
- bod gan Gymru'r gyfran uchaf o ofalwyr yn y DU ym mhob categori bron, gan gynnwys y gyfran uchaf o ofalwyr hŷn a'r gyfran uchaf o ofalwyr sy'n darparu dros 50 awr o ofal yr wythnos;
- bod nifer y gofalwyr sy'n 85 oed a throsodd yn y DU wedi cynyddu 128 y cant yn ystod y degawd diwethaf;

[38] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2018, paragraff 28

- erbyn 2030, bydd mwy na 760,000 o ofalwyr sy'n 80 oed a throsodd yn y DU.

58. Mae'r dystiolaeth yn dangos y dibynnir yn aml ar ofalwyr anffurfiol i ddarparu gwasanaethau di-dâl neu i lenwi bylchau yn y gwasanaethau a ddarperir, yn enwedig pan fo pwysau ar gyllid cyhoeddus neu pan fo llai o bobl yn gymwys i gael gofal cymdeithasol a ddarperir gan y wladwriaeth. Cyfeiriodd Gofal Cymdeithasol Cymru at faint y ddibyniaeth yng Nghymru ar ofal anffurfiol:

> "…there's a huge dependency there …It's among the highest levels in Europe as the figures quote. I think what we've got to recognise, if you're moving from a model of care homes to domiciliary care, where there isn't 24-hour cover, somebody is picking up some of those gaps there, or people are being left on their own and becoming very isolated… we've got to acknowledge the role that the informal carers, neighbours, et cetera, are doing, and provide the necessary support to ensure that it's not at the expense of those individuals that that is happening."[39]

59. Cyfeiriodd Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru at gyfraniad economaidd y gofalwyr di-dâl sy'n pontio'r bwlch drwy ddarparu gofal ar gyfer eu hanwyliaid; soniodd y naill a'r llall fod hyn oddeutu £8 biliwn. Dywedodd y Comisiynydd fod llawer o ofalwyr "ar eu gliniau" wrth iddynt frwydro â'r pwysau o ddarparu'r gofal hwnnw a bod lefel y galw am ofal di-dâl yn uwch na nifer y gofalwyr di-dâl, a rhybuddiodd:

> "…the state, in no small part, has been carried by unpaid carers for many, many years, if not decades. We cannot assume that that will continue."[40]

60. Roedd y Gweinidog yn cydnabod pwysigrwydd y cyfraniad hwnnw:

> "Mae Llywodraeth Cymru yn gwerthfawrogi gwerth a budd enfawr gofalwyr di-dâl, nid yn unig i'r anwyliaid y maent yn gofalu amdanynt ond hefyd eu cyfraniad enfawr tuag at ysgafnhau'r pwysau ar y sector gofal cymdeithasol. Os ydym yn bwriadu ymateb i ofynion cynyddol poblogaeth sy'n heneiddio mae'n rhaid inni barhau i werthfawrogi a chefnogi gofalwyr di-dâl pryd bynnag mae hynny'n bosibl."[41]

---

[39] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 81

[40] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 113

[41] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

3. 3. Asesiadau gofalwyr

61. Mae'r Ddeddf yn cynnwys cymorth cryfach gan y gwasanaethau cymdeithasol i ofalwyr - diffinnir gofalwr fel "person sy'n darparu neu'n bwriadu darparu gofal i oedolyn neu blentyn anabl" - gan gynnwys rhoi'r hawl i gael asesiad a chymorth ar gyfer anghenion cymwys. Mae hefyd yn dweud bod gan awdurdodau lleol ddyletswydd i ddarparu gwybodaeth, cyngor a chymorth.

62. Dywedodd Conffederasiwn y GIG fod yr amser y mae gofalwyr anffurfiol yn ei dreulio yn darparu gofal yn rhoi mwy o bwysau ar eu hiechyd meddwl eu hunain ac yn pwysleisio'r angen i fod:

> "…very mindful of the burden that we are placing on this significant group of people and the key role that they play in helping us to support the population."[42]

63. Dywedodd Conffederasiwn y GIG hefyd wrth y Pwyllgor fod gofalwyr wedi cael eu nodi fel blaenoriaeth mewn llawer o'r byrddau partneriaeth rhanbarthol, felly byddai disgwyl i bob rhanbarth yng Nghymru fod â chynllun ar gyfer sut y byddant yn cefnogi gofalwyr. Fodd bynnag, cydsyniodd y cynrychiolydd y dylid gwneud mwy o ran mynediad i ofal seibiant a galluogi pobl i adfywio a gorffwys. Dywedodd ei chydweithiwr fod y gwasanaethau seibiant yn dod o dan bwysau gwirioneddol a bod y gostyngiadau yn cael eu hystyried yn ganlyniad i hynny:

> "And, actually, I think one of the impacts of the reduction in overall funding to local authorities and both their wish and their need to protect statutory services means that things like respite services have come under real pressure, and we're seeing those services reduced as a consequence. That, obviously, doesn't help to support the preventative agenda and look after our caring workforce."[43]

64. Cyfeiriodd Age Cymru ac Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru at faterion yn ymwneud ag asesiadau gofalwyr, o ran a yw'r asesiadau'n cael eu cynnal, ac, os ydynt yn cael eu cynnal, a yw'r anghenion yn cael eu hasesu'n gywir. Dywedodd Age Cymru:

> "One of the concerns that we're having is that, actually, people aren't reaching assessment. We are seeing more and more people who are receiving information, advice and assistance from local authorities, they're being directed to the sector providers, they're being directed

[42] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 79

[43] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 85

> away from the assessment process. We did a freedom of information request last year. The variation in needs assessments across local authorities bore no relation as to what we could see in terms of the population, the demographic, the disadvantage in those communities. So, we're concerned that there is something that's not right there in terms of the levels of needs assessments that local authorities are making."[44]

65. Ategwyd y farn hon gan Gomisiynydd Pobl Hŷn Cymru, a ddywedodd wrth y Pwyllgor ei bod hi'n dal i gwrdd â llawer o ofalwyr nad ydynt yn gwybod bod ganddynt hawl i gael cymorth ac nad ydynt wedi cael asesiad.[45] Dywedodd y Comisiynydd hefyd wrth y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon ar 9 Mai 2018, yn seiliedig ar ffigurau Llywodraeth Cymru, yng nghyd-destun 370,000 o ofalwyr di-dâl, fod 6,200 o ofalwyr wedi cael asesiad y llynedd. O'r rheini, cynigiwyd cymorth i 1,200 ohonynt, a dywedodd:

> "…notwithstanding the fact that you need to be careful how you interpret figures, that seems to me to be very, very low and begs the question as to whether carers are getting the assessments that they need."[46]

66. Dywedodd Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru wrth y Pwyllgor fod angen monitro'r asesiadau o anghenion gofalwyr yn fwy effeithiol:

> "We would argue that there needs to be a greater national steer in terms of monitoring the effectiveness of carers' needs assessments. At the moment, we have some concerns not only that the number of assessments really isn't being looked at, but how and where they're being delivered, what they're picking up—it's not being considered. I would be concerned that there is some level of unmet need that hasn't been identified and therefore can't be factored in. When we're looking at the funding gap, we don't know what gap we're bridging because we haven't fully assessed the need that is there in the broadest possible sense of the term. It's not about supporting carers to be able to cope with their caring responsibilities. It's about supporting them to live healthy and fulfilling lives alongside their caring role."[47]

---

[44] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 31

[45] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 115

[46] Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2018, paragraff 84

[47] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 36

67. Pan ofynnwyd iddo am asesiadau o'r fath, dywedodd y Gweinidog nad yw lefel y cymorth ffurfiol i ofalwyr yn dilyn asesiad yn anghyson â'r asesiadau poblogaeth ehangach o ran pecynnau cymorth. Fodd bynnag, ychwanegodd:

> "I think you're right in that we're probably only scraping the surface at the moment in terms of getting to those carers."[48]

68. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod £3 miliwn o gyfanswm y dyraniad o £50 miliwn o gyllid ar gyfer **Cronfa Gofal Integredig 2018-19** yn benodol ar gyfer cefnogi gofalwyr.

69. Croesawodd nifer o dystion Gronfa Gofal Integredig Llywodraeth Cymru (y Gronfa). Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi darparu dros £150 miliwn mewn refeniw ers 2014-15 i fyrddau partneriaeth rhanbarthol drwy'r Gronfa. Pwysleisiodd fod Llywodraeth Cymru, yn 2018-19, "yn ychwanegu at hyn drwy ddarparu cyllid ychwanegol o £50 miliwn i'r byrddau partneriaeth rhanbarthol".[49]

70. Pan ofynnodd y Pwyllgor am y rhesymau dros effaith gadarnhaol y Gronfa, dywedodd **Conffederasiwn GIG Cymru**:

> "I think part of what that is is that it removes the tension about problems in the different arrangements that we have in health funding and social care funding – the different accountabilities, the different ways in which we access funding, having the conversations about –. Fundamentally, we are dealing with a system where demand is higher than the capacity that we have, and so having funding where we don't have to argue about how much each is putting into that pot and how much risk we are each bearing enables us to more easily progress new ways of working."[50]

3. 4. Cyfyngu ar effaith ffioedd a thaliadau

71. O dan y Ddeddf a'r rheoliadau cysylltiedig, mae taliadau am ofal amhreswyl yng Nghymru yn parhau i fod wedi'u capio ac mae'r prawf modd ar gyfer asesu'r taliadau hyn yn cynnwys trothwy cyfalaf o £40,000 (wedi ei godi o £30,000, a £24,000 cyn Ebrill 2017) ar gyfer cyfraniadau o asedau, er nad yw gwerth yr eiddo'n cael ei gynnwys.

[48] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2018, paragraff 43
[49] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol:
[50] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 50

72. Fel rhan o'i diwygiadau i'r prawf modd ar gyfer ffioedd gofal, cynyddodd Llywodraeth Cymru y cap ar daliadau gofal amhreswyl i £80 yr wythnos o fis Ebrill 2018 (£70 yr wythnos o Ebrill 2017), ac mae'n bwriadu ei gynyddu eto i £100 yr wythnos erbyn 2021.

73. Yn **Setliad Refeniw a Chyfalaf Llywodraeth Leol ar gyfer 2017-18** roedd £4.5 miliwn i dalu am y cynnydd, sef o £24,000 i £30,000, yn y terfyn cyfalaf a ddefnyddir gan awdurdodau lleol sy'n codi tâl am ofal preswyl. Er hynny, dywedodd nifer o dystion wrth y Pwyllgor fod polisïau o'r math yma, er eu bod yn ddeniadol i'r cyhoedd, yn mynd â chyllid allan o'r system gofal cymdeithasol heb ddim yn dod yn ei le.

74. Mewn datganiad ysgrifenedig ar 9 Ebrill 2018, dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn darparu £7 miliwn pellach mewn cyllid rheolaidd drwy'r setliad llywodraeth leol ar gyfer 2018-19 i ariannu'r cynnydd diweddaraf, gan nodi:

> "Buom yn monitro, a byddwn yn parhau i fonitro effaith y codiadau hyn nid yn unig i fod yn ymwybodol o'u manteision i breswylwyr cartrefi gofal, ond hefyd i sicrhau bod y cyllid yr ydym yn ei ddarparu'n dal yn briodol."[51]

75. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru:

> "The feedback we get from local authorities when negotiating fees is that although there is some grant to replace the money that they are having to spend in addition because of the increase in the capital limit—we certainly have had feedback from a number of authorities that that doesn't cover what they are paying and that that is one of the reasons for the pressure on their costs and how much they can therefore afford to pay to providers."[52]

76. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod y cynnydd yn y cap wedi'i groesawu ac wedi gwneud gwahaniaeth i bobl. Pan ofynnodd y Pwyllgor a oedd dyraniad Llywodraeth Cymru wedi cyllido'r cynnydd yn y terfyn yn llawn, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "Well, we're still working through that, if you like, because the cap is being raised on an annual basis. We're still identifying the pressures."[53]

---

[51] Datganiad ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol:

[52] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 200

[53] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 89

77. Dywedodd y Gweinidog fod ymchwil annibynnol a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru wedi canfod bod awdurdodau lleol wedi mynd i wariant ychwanegol o £2 filiwn erbyn y pwynt canol, o gymharu â dyraniad o £4.5 miliwn, oherwydd bod y trothwy cyfalaf wedi cynyddu i £30,000. Dywedodd fod hon yn sefyllfa eithaf cadarnhaol.[54]

78. Clywodd y Pwyllgor fod dryswch a diffyg ymwybyddiaeth ynghylch talu am ofal cymdeithasol i oedolion. Dywedodd Gofal Cymdeithasol Cymru fod tystiolaeth anecdotaidd eang fod pobl yn cael eu drysu ynghylch talu am ofal cymdeithasol pan fo gofal iechyd am ddim pan gaiff ei ddarparu. Pan ofynnwyd a yw'r cyhoedd yn deall y gwahaniaeth rhwng gofal iechyd a gofal cymdeithasol, dywedodd Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru wrth y Pwyllgor:

> "'No, of course they don't'. It couldn't be more complex at the moment if we tried to make it more complex."[55]

79. Cydnabu Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru y cymhlethdodau a dywedodd wrth y Pwyllgor:

> "…I think we have to, as local authorities, get smarter in terms of communicating to our citizens what the charges are and what they're going to be, just to give people the information so they can make well-informed choices."[56]

3. 5. Lleihau'r amrywiad yn y ffioedd ar draws awdurdodau lleol

80. O dan y Ddeddf, mae taliadau am ofal preswyl a gofal amhreswyl bellach yn destun fframwaith unigol, er bod y meini prawf ar gyfer yr asesiad ariannol yn wahanol. Dywedodd y Gweinidog:

> "Er ein bod wedi cymryd rhai camau yn y maes hwn, a'u bod wedi bod yn llwyddiannus, nid ydynt eto wedi mynd i'r afael â mwy na dim ond elfen o'r cyllid sy'n deillio o dderbynyddion yn talu am y gofal a'r cymorth a gânt. Mae'n rhaid inni fynd i'r afael â'r cyllid ehangach sydd ei angen i dalu costau llawn y gofal a'r cymorth a ddarperir ac o ganlyniad, adlewyrchir hyn yn ein hymrwymiad yn *'Ffyniant i Bawb'*, sef

[54] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2018, paragraff 58
[55] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 180
[56] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 83

> "datblygu modelau ariannol arloesol i sicrhau bod arian ar gael er mwyn diwallu'r galw am ofal cymdeithasol yn y dyfodol."[57]

81. Soniodd Gofal Cymdeithasol Cymru fod y cyfraddau ffioedd yn amrywio ar draws awdurdodau lleol a darparwyr, a bod pethau'n gymhleth iawn bellach o ran y trafodaethau a'r gwahaniaethau, yn enwedig pan fo awdurdodau lleol yn darparu gwasanaethau ar draws mwy nag un awdurdod lleol.[58]

82. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda'r sector, gan gynnwys darparwyr gwasanaethau gofal cymdeithasol, i ddatblygu pecyn cymorth i helpu, yn gyntaf oll, yr awdurdodau lleol i bennu ffioedd gofal preswyl sy'n deg, yn briodol, ac yn dryloyw. Er nad oedd bwriad i bennu'r un lefel o ffioedd ar draws Cymru, dywedodd y Gweinidog y byddai hyn yn helpu i gysoni'r lefelau a mynd i'r afael â'r bwlch rhwng lleoliadau a ariennir yn gyhoeddus a'r rhai a ariennir yn breifat.[59]

3. 6. Cyfraddau ffioedd

83. Cyfeiriodd tystion at amrywiaeth yn y ffioedd a delir yn y sector gofal cartref rhwng preswylwyr a ariennir gan awdurdodau lleol a phreswylwyr sy'n talu am eu lle eu hunain. Dywedodd Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru fod y costau uwch a godir ar breswylwyr sy'n talu am eu lle eu hunain i bob pwrpas yn cael eu defnyddio i draws-sybsideiddio costau pobl sy'n cael eu hariannu gan awdurdodau lleol.

84. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru wrth y Pwyllgor mai dyna'r drefn:

> "I don't think, in an ideal world, that it is right, but that is the situation. Providers are faced with a situation—sometimes you make extra charges for better rooms and extra facilities et cetera, which I think is a slightly different thing, but ultimately you have to find a way to be viable, and if you can't negotiate higher public sector fees—. This is something I think that both local authority and health board commissioners have turned a blind eye to, not because they think it's right, but because they recognise that the alternative involves them paying more."[60]

[57] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol:
[58] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 43
[59] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2018, paragraff 65
[60] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 198

85. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac ADSS Cymru:

> "Mae mesurau cyni ariannol parhaus i awdurdodau lleol yn golygu nad oes fawr o gyfle i adlewyrchu pwysau costau mewn prisiau a delir am ofal yn y dyfodol agos. Ni all darparwyr gofal ysgwyddo cynnydd mewn costau yn ddi-ben-draw (ac ni all hunan-gyllidwyr eu croesgymorthdalu) ac oni bai y deuir o hyd i ateb mwy strategol a chynaliadwy, gwelir canlyniadau sylweddol ar draws y farchnad gofal cymdeithasol."[61]

86. Yn ôl Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "…the well-established argument that, actually, self-funders are currently subsidising local authority resident citizens. And I think that is something that we really, perhaps, don't concentrate on, but according to LaingBuisson, people who pay for their own care homes are subsidising local-authority-funded residents by more than £100 a week. It is significant. There is not parity within the system."[62]

87. Mae adroddiad terfynol **astudiaeth yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd i gartrefi gofal preswyl a nyrsio i bobl hŷn** yn ystyried, o safbwynt y DU, pa mor dda y mae'r farchnad cartrefi gofal yn gweithio i hunan-ariannwyr sy'n prynu gwasanaethau gofal eu hunain, yn ogystal â'r unigolion hynny y mae eu gofal yn cael ei ariannu gan y sector cyhoeddus:

> "We have identified 2 broad areas where we have found problems in the market:
>
> - Those requiring care need greater support in choosing a care home and greater protections when they are residents.
> - The current model of service provision cannot be sustained without additional public funding; the parts of the industry that supply primarily local authority (LA)-funded residents are unlikely to be sustainable at the current rates LAs pay. Significant reforms are needed to enable the sector to grow to meet the expected substantial increase in care needs."

[61] Tystiolaeth ysgrifenedig: Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac ADSS Cymru

[62] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 54

3. 7. Atal

88. Mae Cyngor Caerdydd, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru / Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru yn mynegi eu barn bod yn rhaid i wasanaethau ataliol fod yn flaenoriaeth graidd i Lywodraeth Cymru, ac mae'r Gymdeithas Cyfarwyddwyr yn dweud bod yr athroniaeth yn unol â Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Mae Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru yn pwysleisio bod gwasanaethau ataliol yn lleihau'r galw a bod angen gweledigaeth hirdymor.

89. Cyfeiriodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru at ddatblygiadau mewn cymorth teleofal fel enghraifft o'r mesurau ataliol sy'n cael eu gweithredu, ond galwodd am gronfa atal sylfaenol er mwyn i sectorau gydweithio i ddatblygu mentrau o'r fath ymhellach:

> "We've got over 2,000 people in Bridgend, and we're keeping them safe at home through telecare. So, instead of putting them, as we would have 20 years ago, in a residential care home, at home it provides security to the families, but it also provides comfort to the individual, they get help when they need it, and it keeps them independent. That's happened across Wales, but we need some significant investment in that, so that's why we're calling for a primary prevention fund across Wales, so we can develop more of those services, because we've got to develop them at pace."[63]

90. Cyfeiriodd y Comisiynydd Pobl Hŷn at y pwysigrwydd o gynnwys y Trydydd Sector wrth ddatblygu a gweithredu mesurau ataliol:

> "I think it's also important, when we think about the third sector and their role in prevention, that we think about prevention on a much wider basis because we know, for example, that healthcare only accounts for about 10 per cent of the population's health. It's why I talk about buses—the concessionary bus pass is a lifeline for people. It's why I talk about public toilets: public toilets are good for individuals' health. It reduces demand on wider public services, and they're good for the economy as well. So, they absolutely would be one of my five areas to really, really invest in because they go to the heart of the primary prevention agenda in a way that no other body can, because they're flexible, they're quick on their feet, and they're inherently bound up

[63] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 52

> with what the individual wants. They go to the places the state can't in a way that the state never will be able to."[64]

91. Dywedodd **Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025** ei bod yn anodd gweld o'r data a oedd rhai o'r adnoddau sy'n cael eu gwario ar fesurau ataliol yn cyflawni eu hamcanion.[65]

92. Cyfeiriodd y swyddog a oedd gyda Ysgrifennydd y Cabinet at y pwyslais a roddir gan Lywodraeth Cymru ac eraill, fel Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, ar gamau ataliol i sicrhau bod pobl yn byw bywydau cyflawn cyhyd â phosibl. Dywedodd fod hyn yn ychwanegu ansicrwydd arall at yr amcanestyniadau ar gyfer y galw yn y dyfodol, o ran yr effaith y gallai gweithredu ataliol da ei chael ar yr angen am ofal cymdeithasol yn y dyfodol.[66]

93. Cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet at adroddiad a gyhoeddwyd gan Gymdeithas Fabian ym mis Gorffennaf 2018, "**A Picture of Health, The NHS at 70 and its future**", mewn perthynas â thalu am ofal. Dywedodd:

> "The paper argues that the biggest contribution to social care is actually pensions, disability benefits and the money that is paid through housing benefit at the moment in the Supporting People field, and if you count all of that, the paper argues that the focus on paying for care has been much too narrow and needs to be broadened and to take in the 100 per cent of investment and to think how that might be used better to support people for longer in their homes in the future."[67]

Safbwynt y Pwyllgor

94. Clywodd y Pwyllgor bryderon ynghylch sut y mae awdurdodau lleol yn cymhwyso'r meini prawf cymhwyster ar gyfer gofal a ariennir yn gyhoeddus, gyda rhai'n awgrymu bod y meini prawf yn cael eu tynhau i gyfyngu ar nifer y bobl sy'n derbyn y gofal hwnnw. Fodd bynnag, clywodd hefyd fod hwn yn ganfyddiad a oedd yn gysylltiedig â'r camau gwahanol a gymerwyd gan awdurdodau lleol yng ngoleuni'r Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, sydd â'r nod o alluogi pobl hŷn i aros yn annibynnol. Mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf fod y Ddeddf yn sbardun hanfodol wrth ddarparu gofal cymdeithasol yng Nghymru, a bod yn rhaid gweithredu'r meini prawf cymhwyster mewn modd sy'n sicrhau bod y

---

[64] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 132

[65] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 132

[66] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 29

[67] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 34

cydbwysedd cywir yn cael ei fodloni rhwng diwallu anghenion y rhai sydd angen gofal a gwneud y defnydd gorau o ddulliau gweithredu eraill. Mae'n bwysig, pan fo pobl yn cael cynnig dulliau amgen na'r gofal traddodiadol a gyllidir yn gyhoeddus a ddisgwylir ganddynt, eu bod yn cael esboniad sut y bydd y dull amgen hwnnw yn diwallu eu hanghenion.

95. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen dealltwriaeth ddyfnach o'r modd y mae gwasanaethau a'u costau yn gysylltiedig â'i gilydd. Mae'n bryderus fod llywodraeth leol, wrth ymateb i bwysau ariannol, wedi gwneud toriadau i wasanaethau anstatudol, megis llyfrgelloedd a chanolfannau hamdden, er bod tystiolaeth fod y rhain yn bwysig i iechyd a lles cyffredinol pobl hŷn.

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y rôl sy'n cael ei chwarae gan wasanaethau anstatudol wrth gyfrannu at lesiant y boblogaeth leol, yn enwedig pobl hŷn, wrth wneud penderfyniadau ariannu. Gallai cwtogi'r rhain ddod ag arbedion i rai agweddau ar gyllideb awdurdod lleol, ond gall effeithio ar gost gwasanaethau eraill, megis gofal cymdeithasol a'r GIG. Gall hyn gael goblygiadau ariannol difrifol, oherwydd, yn aml iawn, gall cost yr effaith fod yn ddrutach na'r arbedion a wneir.

96. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth am effaith gadarnhaol Cronfa Gofal Integredig Llywodraeth Cymru a'i rôl wrth gefnogi cydweithio a gweithio mewn partneriaeth ar draws gwasanaethau cymdeithasol, iechyd, tai, y trydydd sector a'r sector annibynnol. Bydd mentrau o'r fath yn bwysig wrth wireddu'r argymhellion a wnaed yn yr Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol a chynllun hirdymor Llywodraeth Cymru ar gyfer iechyd a gofal cymdeithasol.

97. Cafwyd tystiolaeth gref am rôl hollbwysig gofalwyr gwirfoddol wrth ddarparu gofal i anwyliaid. Mae'r cyfraniad a wneir gan y 370,000 neu ragor o'r bobl hyn yng Nghymru yn amhrisiadwy, ac mae'r Pwyllgor yn cydnabod y byddai'r pwysau ar wasanaethau cyhoeddus hyd yn oed yn fwy sylweddol heb eu hymroddiad hwy, fel y dengys y cyfraniad o £8.1 biliwn y mae gofalwyr di-dâl neu wirfoddolwyr yn ei wneud i'r economi bob blwyddyn. Fodd bynnag, nid yw dibyniaeth o'r fath ar ofalwyr gwirfoddol yn gynaliadwy, yn enwedig gan fod llawer o'r rhai sy'n darparu'r gofal yn heneiddio eu hunain. Rhaid i ofalwyr gael y gefnogaeth sydd ei hangen arnynt i fyw bywydau cyflawn eu hunain. Mae'r Pwyllgor yn sylweddoli y bydd Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon y Cynulliad Cenedlaethol yn cynnal ymchwiliad i effaith y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant ar ofalwyr yn ystod tymor yr hydref 2018 ac mae'n croesawu'r gwaith pwysig hwn.

Casgliad 3. Roedd y Pwyllgor yn bryderus iawn o glywed am ansicrwydd a yw'r asesiadau y mae gan ofalwyr hawl iddynt o dan y Ddeddf Gwasanaethau

Cymdeithasol a Llesiant yn cael eu cynnal ac a yw'r anghenion hynny yn cael eu hasesu'n gywir. Nododd y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu gwaith ynghylch monitro canlyniadau o dan y Ddeddf. Fodd bynnag, roedd yn credu bod angen adolygiad penodol o'r mynediad at asesiadau gofalwyr ac i ba raddau y maent yn cael eu rhoi ar waith.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnal adolygiad o asesiadau gofalwyr i werthuso a yw effaith arfaethedig y Ddeddf i gryfhau'r gefnogaeth i ofalwyr yn cael ei chyflawni. Dylai'r Cynulliad gael adroddiad am ganlyniadau'r adolygiad.

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod diffyg ymwybyddiaeth am dalu am ofal cymdeithasol i oedolion, gan fod y trefniadau presennol yn gymhleth ac yn gallu arwain at annhegwch mewn perthynas â'r rheini sy'n gymwys i gael cymorth ffurfiol a ariennir yn gyhoeddus. Mae'n croesawu'r cynnydd yn y trothwy cyfalaf a'r gwahaniaeth y mae hyn wedi'i wneud i unigolion. Mae'n nodi, o'r dystiolaeth a gyflwynwyd, fod awdurdodau lleol wedi rhoi'r cyllid ychwanegol i ddarparwyr yn llawn, ac mae'n credu y dylent barhau i wneud hynny yn y dyfodol. Fodd bynnag, mae'n nodi bod peth pryder nad yw'r arian ychwanegol gan Lywodraeth Cymru i awdurdodau lleol wedi bod yn ddigonol i dalu am refeniw “coll”. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod llywodraeth leol yn asesu a yw'r arian yn ddigonol i dalu am y refeniw a gollwyd a bod Llywodraeth Cymru yn monitro'r sefyllfa, ac y canfuwyd bod yr arian yn ddigonol ar y pwynt canol.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i fonitro'r cyllid a ddarperir i awdurdodau lleol i sicrhau eu bod yn gallu parhau i gyflawni eu rhwymedigaethau yng ngoleuni'r cynnydd yn y trothwy cyfalaf.

Casgliad 5. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod sefyllfa lle mae hunan-ariannwyr yn aml yn sybsideiddio'r ffioedd a delir gan awdurdodau lleol yn anghynaliadwy ac yn annheg. Mae angen i awdurdodau lleol fod yn realistig a sicrhau bod eu cyfraddau'n adlewyrchu gwir gost y gofal a ddarperir. Mae'r Pwyllgor yn deall y gall cyfraddau cynyddol fod yn anodd i awdurdodau lleol, yn enwedig pan fyddant yn cael eu cyfyngu gan gyllidebau llai, ac yn credu y bydd dulliau newydd o gyllido yn hanfodol i sicrhau bod darparu gofal cymdeithasol yn gynaliadwy yn y tymor hir.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi blaenoriaeth i gwblhau'r gwaith o ddatblygu pecyn cymorth ar gyfer pennu ffioedd gyda phartneriaid ac yn gwneud rhagor o waith i sicrhau bod y cyhoedd yn deall ffioedd a'r tâl a godir am ofal.

4. Pwysau ariannol

98. Mae'r Pwyllgor wedi clywed bod pwysau cost yn dod ar adeg pan fo gwasanaethau cyhoeddus lleol wedi wynebu toriadau sylweddol. Mae tystion wedi datgan bod cyfres o ffactorau wedi cynyddu, neu y byddant yn cynyddu ymhellach, y gost o ddarparu gwasanaethau gofal.

4. 1. Bregusrwydd y farchnad ddarparwyr

99. Mae'r dystiolaeth gan **Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac ADSS Cymru** yn awgrymu bod y pwysau y mae gofal cymdeithasol yn eu hwynebu wedi achosi i'r farchnad ddarparwyr fynd yn fregus ers peth amser a bod arwyddion y bydd yr anawsterau hynny'n cynyddu. Dywedodd ADSS wrth y Pwyllgor fod awdurdodau lleol yn ymateb i'r bregusrwydd mewn rhai achosion drwy ddechrau darparu gwasanaethau'n fewnol eto:

> "I think one of the great issues that we have in Wales at the moment is the fragility of that independent sector market, regardless of what type of service—whether it's residential, nursing, domiciliary care; it doesn't matter."[68]

> "One of the ways authorities are responding to that fragility is actually, in some instances, by beginning to insource again. Because the level of exposure to the independent sector is so great and the risk attached to that is so significant, many authorities are beginning to take care back. In my own authority, we've got a balance at the moment of 30 per cent in-house services, 70 per cent external. That isn't an unfamiliar situation to be in, but the sustainability of that market is a major concern for us."[69]

100. Yn ei adroddiad yn 2015, "**The Care Home Market in Wales: Mapping the Sector**" dywedodd y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru (PPIW) fod y mwyafrif o ddarparwyr cartrefi gofal wedi sôn am bwysau ar draws yr holl brif feysydd gwariant. Dywedodd Gofal Cymdeithasol Cymru wrth y Pwyllgor fod rhai darparwyr gofal cartref yn dychwelyd eu contractau i'r awdurdodau lleol:

> "I think perhaps the most worrying symptom there, in terms of how providers are responding, is the numbers who are now returning their

[68] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 29

[69] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 30

> contracts to local authorities, saying that they cannot provide at that fee level, which I think is a matter of significant concern, really."[70]

101. Dywedodd ADSS wrth y Pwyllgor fod y ffaith bod darparwyr gofal yn dychwelyd eu contractau yn realiti ac yn bryder i awdurdodau lleol ledled Cymru:

> "I think the bigger concern at the moment probably relates to the domiciliary care market. I think there are very few authorities in Wales that haven't had packages of care handed back. I certainly had a very significant issue in my own authority—80-odd packages of care, 1,000 hours a week that had to be re-provisioned, because what providers are now doing is costing existing packages of care and, quite frankly, if those packages of care are not providing a return, then they're handing those packages back to local authorities. We have no other route other than to recommission those packages of care, some of which you can do with other private agencies, some of which you have to bring back in-house."[71]

102. Tynnodd Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru sylw at faterion sy'n ymwneud â chomisiynu gwasanaethau, peidio â thalu costau teithio staff, a'r amser prin a neilltuwyd i bob galwad. Dywedodd eu bod yn rhai o'r rhesymau pam mae darparwyr annibynnol wedi dychwelyd contractau i awdurdodau lleol:

> "Commissioning has presented challenges, certainly for our network partners. There are some financial disincentives, for example providing domiciliary care, the cost of travel between calls in rural areas—it's not being paid for. So, this cost is prohibitive both in terms of meeting the pay of the care worker to drive to that appointment but also the cost of the travel.... So, for some rural areas, our network partners have reported ceasing to provide domiciliary care in rural and remote areas, because they can't be commissioned at a rate at which it's affordable to do so. Fifteen-minute calls, for example, is another issue that some of the associated benefits of attending a call at home, particularly for our network partners who are there to provide respite for carers themselves—. To give that human contact, potentially to signpost and support, to engage them—they can't do that in 15 minutes. So, it doesn't meet the values and the purposes of that voluntary sector organisation,

[70] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 33

[71] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 36

so they don't engage in delivering that type of service. So, again, it narrows the market."[72]

"….Providers have not been paid for cancelled calls by local authorities, so, again it impacts on the viability of the service, and in the same vein, some local authorities have changed the methods through which they're paying, from paying in advance to in arrears. That has a huge impact on the cash flow of small organisations, and within our own partnership, larger organisations have had the reserves to withstand those kind of last minute changes—that's not something smaller organisations can do. So, if we want to keep a plurality of providers and more innovative approaches, really, different approaches to how care is provided within a community, we need to support all types of providers, and I would have some concerns that commissioning processes haven't supported that."[73]

103. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru ei fod yn credu bod methiant i recriwtio digon o staff i'r sector gofal cartref yn un o'r problemau a oedd yn cyfrannu at y ffaith fod contractau'n cael eu dychwelyd, ac roedd yn galw am wella statws gweithwyr gofal:

"We have got to do something very substantial to change the status, and, I have to be honest, it's not going to just be registering People … … If we simply register them …—and we don't have a proper financial structure that people can understand, and that they can see a future, we're not going to get people to want to come into the sector and stay in the sector, and that is going to be a massive issue."[74]

104. Dywedodd Conffederasiwn GIG Cymru wrth y Pwyllgor ei fod yn sylweddoli bod cartrefi yn y sector gofal preswyl yn cau, yn enwedig cartrefi llai sy'n aml iawn mewn cymunedau lleol:

"I know that particularly north Wales are under a lot of pressure. I've seen a couple of small homes in Powys—. And it particularly affects those where the critical mass of beds is not there—so, the smaller, more independent homes, which often are those more local homes to people rather than the big 60-bedded areas."[75]

[72] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 55
[73] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 56
[74] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 146
[75] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 24

105. Dywedodd ADSS Cymru hefyd fod cau cartrefi gofal yn effeithio'n arbennig ar gymunedau lleol:

> "I think particularly the residential care market in Wales has got a particular peculiarity to it in the sense that many of those homes are locally owned by private individuals. Many of those individuals, like the rest of us, are getting older, and it comes to the point of, actually, are you going to be able to pass on that initiative via a sale, or are you going to close that home down and sell it for flats? That has certainly happened in my own borough quite a lot. So, that is a concern."[76]

106. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru fod cau cartrefi gofal yn effeithio'n fwy ar y bobl hynny a ariennir gan y wladwriaeth ac y gall hynny, yn ei dro, effeithio ar y GIG:

> "And what we're seeing is that homes are closing much more quickly than they're opening. So, we're seeing a loss of homes that traditionally have supported those poorer people, if you like, those local authority- or health board-funded individuals, and that is becoming a great pressure on the NHS itself. So, when you look from a financial point of view at how the NHS itself is starting to really get that backlog, if you like, coming through from social care failing, you know it can only become more critical."[77]

107. Rhybuddiodd Fforwm Gofal Cymru fod angen gwneud mwy i gynnal y gwasanaethau presennol ac i fuddsoddi mewn cartrefi gofal newydd, gan ychwanegu bod y buddsoddiad sydd ei angen i agor cartref newydd oddeutu £100,000 y gwely:

> "What we have to have is a system that takes away some of this bureaucracy, where people are encouraged to sustain those services they already have, particularly in small communities, because I could take you to a nursing home—a care home with nursing, I should say—on the Denbigh Moors: it has 20 people; it is always full; it serves a local Welsh-speaking community; and nobody in their right mind would replace that service once it's gone. So we need to cherish those, but equally there are parts of the country where we've got to bring in a way

[76] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 35

[77] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 162

> to invest. Either the public sector has to invest or the private sector or third sector have to be encouraged to invest."[78]

108. Aeth Fforwm Gofal Cymru ymlaen i egluro'r anawsterau a wynebir wrth ddenu buddsoddiad i'r sector gofal preswyl gan fod yr elw am y buddsoddiad yn wael:

> "The care home business and providing care in a residential setting is capital intensive.... It's extremely capital intensive. Investors and the sources of those capital would want a return for that level of investment. The primary source tends to be banks—retail banks—but since the credit crunch, the care sector is not a favourable area for bankers to be looking at, since there have been some spectacular failures. So, we find that the funding coming from retail banking is contracting, and it's now being replaced, where it can, by equity finance. Equity finance, because of the higher risks related to equity finance, demands a higher reward, and that is the issue that Mario alluded to. That's the reason we're not seeing investment into care homes that are local authority-funded, because the returns aren't there to reward that sort of investment."[79]

4. 2. Pwysau ar y gweithlu

109. Mae'r dystiolaeth yn dangos mai costau staffio yw'r prif bwysau o ran costau ar y farchnad ddarparwyr, a dywedodd **Fforwm Gofal Cymru** fod rhwng 60 a 70 y cant o gostau darparwyr yn ymwneud â staffio, gyda gofal yn y cartref hyd yn oed yn fwy dibynnol ar gostau staffio na chartrefi gofal. Cyfeiriodd Fforwm Gofal Cymru at yr adroddiad gan Knight Frank, "Care Homes Trading Performance Review",[80] sy'n cyfeirio at y pwysau o ran costau ar ddarparwyr yn sgil y cynnydd yn y costau staffio. Dywedodd, yng nghyd-destun y DU:

> "In 2016/17 local authority fees increased by an average of circa 3.4% which is significantly below the 7% increase in staff costs per resident."

110. Dywedodd **Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac ADSS Cymru** fod "cyfran fawr o bwysau ar ochr gyflenwi'r blynyddoedd nesaf yn deillio naill ai o gostau gweithlu uniongyrchol cynghorau, neu gostau anuniongyrchol darparwyr

[78] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 163
[79] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 171
[80] Knight Frank: 2017 Care Homes Trading Performance Review

trydydd parti".[81] Maent yn dweud bod y pwysau wedi dod yn sgil newidiadau pensiwn, costau teithio, effaith newidiadau HMRC a'r Cyflog Byw Cenedlaethol, a dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrth y Pwyllgor:

> "…care is about people. So, the people provide the care; it's all people costs. People costs are rising because the people that work in the care sector are low paid—they're some of the lowest paid people in our society—and so they will benefit from the minimum wage increasing and they will benefit from increased pensions, but that comes at a cost and that cost will be met by local authorities and that is a significant increase in costs."[82]

Recriwtio a chadw

111. Dywedwyd wrth y Pwyllgor yn gyson am yr anawsterau wrth recriwtio staff i'r sector gofal cymdeithasol ac wrth gadw'r staff a benodwyd.

112. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru fod recriwtio a chadw yn fater yn y sector ar gyfer nyrsys a rheolwyr, yn ogystal â gweithwyr gofal. Dywedodd fod darparwyr gwasanaethau gofal yn cystadlu ag archfarchnadoedd a'r diwydiant lletygarwch am weithwyr gofal, sy'n aml iawn yn gallu ennill mwy wrth lenwi silffoedd. Dywedodd ei fod yn ymwybodol bod y GIG yn cael trafferth recriwtio nyrsys a dywedodd ei fod yn anoddach fyth i ddarparwyr annibynnol. Mae'n honni nad yw'r rheini yn gallu cynnig telerau ac amodau fel y rhai a gynigir i staff y GIG, megis tâl salwch, tâl mamolaeth a buddion pensiynau.[83]

113. Hefyd, fe wnaeth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru sylwadau am recriwtio a chadw staff:

> "We do live in a society where people feel that a big part of their value and their status is determined by their pay, and when they are paid less than, quite often, colleagues who can be doing the same job, they can be looking after the same people and get paid less for it."[84]

114. Wrth gyfeirio at y cynnydd yn y cyflog ar gyfer rhai gweithwyr gofal cymdeithasol yn sgil y Cyflog Byw Cenedlaethol, roedd rhai tystion - gan gynnwys Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac ADSS Cymru - yn dweud nad yw hyn yn

---

[81] Tystiolaeth ysgrifenedig: Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac ADSS Cymru

[82] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 14

[83] Tystiolaeth ysgrifenedig: Fforwm Gofal Cymru

[84] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 65

gwneud y sector yn fwy atyniadol i ddarpar weithwyr oherwydd bod yr isafswm cyflog yn cynyddu'r cyflogau ar gyfer proffesiynau eraill.

115. Dywedodd Gofal Cymdeithasol Cymru, er bod gweithwyr gofal yn mwynhau eu gwaith ac yn gweld gwerth ynddo, roedd llawer yn teimlo bod gormod yn cael ei ddisgwyl ohonynt am rhy ychydig. Roedd yn credu y byddai mynd i'r afael â'r tâl a'r telerau ac amodau ar gyfer staff, yn enwedig contractau dim oriau a thalu am amser teithio, yn hanfodol o ran denu a chadw staff.[85] Dywedodd hefyd, pan fydd y staff gofal cymdeithasol wedi cael cymwysterau – y cânt eu hannog i'w cael – mae rhai'n dod o hyd i waith â chyflog gwell, yn aml yn y GIG.[86]

116. Soniodd Fforwm Gofal Cymru am ei rwystredigaeth wrth weld staff, sydd wedi cael eu hyfforddi gan y sector annibynnol, yn symud i swyddi yn y sector cyhoeddus er mwyn cael gwell cyflog:

> It is an ongoing source of frustration for independent providers that local authorities and health boards will recruit staff they have trained because they offer them better terms and conditions than those same local authorities and health boards enable providers to pay through the fee levels they commission at.[87]

117. Hefyd, cyfeiriodd Fforwm Gofal Cymru at brinder rheolwyr cymwys ar gyfer cartrefi gofal fel problem ychwanegol sy'n wynebu'r sector, gan amlygu'r anawsterau o ran cael cymhwyster ond heb fod mewn swydd, fel dirprwy, a fyddai'n darparu'r profiad i gyflawni'r cymhwyster galwedigaethol.[88] Holwyd faint o amser fyddai'n ei gymryd i gael cymhwyster, ac atebodd cynrychiolydd:

> "It could take six months to a year. Recently, it's taken one of our managers about a year, not because of intent, but more because the training companies, et cetera, were not able to support the process any faster. So, it can take up to a year. It's very, very difficult for a care home to have a manager in situ, but not a manager, if you see what I mean. So, it causes an issue, supporting a manager to be in a post where you do need a registered manager."[89]

[85] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 38
[86] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 41
[87] Tystiolaeth ysgrifenedig: Fforwm Gofal Cymru
[88] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 154
[89] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 156

118. Cyfeiriodd Conffederasiwn GIG Cymru at faint y broblem, gan ddweud bod rhai darparwyr gofal cartref yn gweld trosiant o rhwng chwarter a thraean o'u staff bob blwyddyn.[90]

119. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru hefyd fod y gweithlu gofal cymdeithasol yn heneiddio a chyfeiriodd at yr heriau a ddaw yn sgil hyn:

> "...your nurses and your carers who've been caring for 20-odd years are now coming up to retirement. For the new recruits now, we're having to compete with different career paths and better career paths than what we can offer financially and progression-wise, and that's putting on a lot of strain."[91]

120. Dadleuodd Conffederasiwn GIG Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru fod angen gwneud mwy o waith mewn perthynas â chynllunio'r gweithlu. Yn ôl Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru:

> "We need to properly plan for how many staff we need and where. We need to properly plan for how many places we need. We need to properly plan for how many people are going to need domiciliary care across Wales. I spoke about the lack of effective workforce planning and the lack of effective long-term forward planning. I still see little evidence that we're getting that right. I have report after report land on my desk, but I've asked the question: in 15 years' time, how many residential care beds will we need, how many nursing care beds will we need and what levels of staff will we need, particularly those with specialist skills? The answer that usually comes there is none. So, I think that that's the big link."[92]

121. Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i godi proffil gweithwyr gofal cymdeithasol, fel bod gofal cymdeithasol yn dod yn ddewis gyrfa cadarnhaol lle mae pobl yn cael eu gwerthfawrogi a'u cefnogi. Dywedodd fod Gofal Cymdeithasol Cymru – fel rheoleiddiwr y gweithlu – yn cydweithio'n agos â rhanddeiliaid allweddol i ddatblygu strategaeth gweithlu sy'n nodi'r anghenion o ran adnoddau a gallu yn awr ac at y dyfodol, a sut y cânt eu diwallu. Dywedodd y dystiolaeth y bydd Gofal Cymdeithasol Cymru hefyd yn arwain ymgyrch

[90] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 23

[91] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 167

[92] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 126

genedlaethol i ddenu, recriwtio a chadw i helpu i hyrwyddo delwedd gadarnhaol o ofal ac i ddenu a chadw mwy o bobl yn y sector.[93]

4. 3. Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd:

122. Dywedodd tystion wrth y Pwyllgor nad yw effaith ymadael â'r UE ar y gweithlu gofal cymdeithasol yn hysbys ond bod risg, serch hynny. Rhagwelodd Cyngor Caerdydd y bydd ymadael â'r Undeb Ewropeaidd yn debygol o waethygu'r anawsterau o ran recriwtio a chadw staff gofal cymdeithasol. Dywedodd Fforwm Gofal Cymru fod yr ansicrwydd ynghylch statws mewnfudo ar ôl Brexit eisoes yn cael effaith o ran recriwtio oherwydd bod angen i lawer o ddarparwyr recriwtio o wledydd tramor i lenwi swyddi[94] ac ymhelaethodd ei gynrychiolydd fel a ganlyn:

> "We know that we need, for the sector to work, to have nurses coming in from across the world, and we've already heard about the shortages there, and also we're recruiting care workers from, in particular, eastern Europe. The uncertainty about immigration changes and immigration rules, going forward, has made that more difficult."[95]

123. Dywedodd y Gweinidog y bydd Llywodraeth Cymru yn:

> "…parhau i weithio â rhanddeiliaid allweddol, gan gynnwys Gofal Cymdeithasol Cymru, i fesur effeithiau posibl Brexit ar y sector gofal cymdeithasol yng Nghymru ac i ystyried opsiynau ar gyfer eu rheoli. Mae hyn yn cynnwys gwneud defnydd effeithiol o Gronfa Bontio'r Undeb Ewropeaidd, cronfa werth £50 miliwn a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru er mwyn cefnogi'r paratoadau ar gyfer Brexit yng Nghymru."[96]

4. 4. Polisïau a chyllid Llywodraeth Cymru

Grant y Gweithlu Gofal Cymdeithasol

124. Disgrifiodd tystion yr anawsterau a wynebir mewn rhai rhannau o'r sector gofal cymdeithasol. Mae **Rheoliadau Gwasanaethau Rheoleiddiedig (Darparwyr Gwasanaethau ac Unigolion Cyfrifol) (Cymru) 2017**, a gyhoeddwyd o dan **Ddeddf Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2016,** yn cynnwys gofynion ar ddarparwyr gofal yn y cartref, o fis Ebrill 2018, mewn perthynas â

[93] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol
[94] Tystiolaeth ysgrifenedig: Fforwm Gofal Cymru
[95] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 193
[96] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

chontractau oriau (neu “ddim oriau”) heb eu gwarantu ac mae'n cyfeirio at amser teithio ac amser gofal.

125. Mae gan awdurdodau lleol gyfrifoldeb am wariant ac mae ganddynt ddisgresiwn wrth osod cyllidebau. Roedd **Setliad Refeniw a Chyfalaf Llywodraeth Leol 2018-19** yn cynnwys £19 miliwn ar gyfer Grant y Gweithlu Gofal Cymdeithasol, a gynhwyswyd yn y Grant Cynnal Refeniw. Dywedodd y Gweinidog fod hwn yn "gyllid cylchol ychwanegol drwy awdurdodau lleol i gefnogi darparwyr gofal i ymdopi â rhai o effeithiau ariannol y lleiafswm cyflog cenedlaethol”. Ychwanegodd fod y "buddsoddiad hwn yn rhan o’r ymrwymiad triphlyg rhwng Llywodraeth Cymru, llywodraeth leol a chyflogwyr i wneud cynnydd ar y mater hwn”.[97]

126. Dywedodd **ADSS Cymru** wrth y Pwyllgor fod yr arian hwn wedi cael ei roi i'r sector annibynnol yn llawn:

> “…passed over to the independent sector in full, but that, still, if we're very honest, leaves a deficit. If that deficit simply can't be met, those providers become very, very fragile.”[98]

Arian ychwanegol – Grant Cynnal Refeniw

127. Hefyd, dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru, yn 2017-18, wedi buddsoddi “£55 miliwn ychwanegol yn y gwasanaethau cymdeithasol drwy'r Grant Cynnal Refeniw a grantiau penodol”, gyda'r cyllid hwn yn cael ei gynnwys ar sail gylchol yn y setliad llywodraeth leol o 2018-19 ymlaen. Dywedodd hefyd, fel y nodir yn y ddogfen “**Cynigion Manwl Cyllideb Ddrafft 2018-19**” fod Setliad Refeniw a Chyfalaf Llywodraeth Leol 2018-19 yn cynnwys cyllid ar gyfer cyllidebau gofal cymdeithasol i gynnal cyfran Llywodraeth Cymru o'r gwariant craidd ar lefelau 2017-18, yn 2018-19 yn ogystal â 2019-20. Mae hyn yn cyfateb i £42 miliwn yn 2018-19.[99]

Safbwynt y Pwyllgor

128. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod ac yn gwerthfawrogi rôl hanfodol y gweithlu gofal cymdeithasol a'r gwahaniaeth y mae'n ei wneud. Mae hyn yn arbennig o wir yn achos pobl hŷn, sy'n dibynnu ar weithwyr gofal cymdeithasol, nid yn unig am y gofal maent yn ei ddarparu, ond hefyd am wasanaethau nad ydynt yn cael eu

---

97 Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

98 Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 29

99 Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

diwallu gan eraill. Mae'n hollbwysig i rai ac efallai mai dyma'u hunig gysylltiad â phobl eraill.

129. Mae'r Pwyllgor yn nodi gyda phryder y dystiolaeth a glywyd sy'n ymwneud â bregusrwydd y sector gofal annibynnol. Mae'r sector hwn yn chwarae rhan hanfodol wrth ddarparu gofal i bobl hŷn a phobl agored i niwed ac mae pob colled yn cael effaith niweidiol ar y dewis o ofal sydd ar gael. Mae'r Pwyllgor yn arbennig o bryderus am effaith cau cartrefi gofal llai mewn cymunedau lleol, a'r rheini'n aml mewn ardaloedd gwledig. Mae cynaliadwyedd cartrefi gofal lleol yn y cymunedau y mae pobl yn byw ynddynt yn hanfodol er mwyn galluogi pobl i fyw'n agos at deulu a ffrindiau a pharhau i deimlo'n rhan o'r gymuned honno pe byddai angen gofal preswyl arnynt.

130. Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol o'r symud o ofal a ddarperir gan awdurdodau lleol i ofal a ddarperir gan ddarparwyr preifat ac annibynnol, yn enwedig yn y sector gofal domestig. Mae wedi clywed faint o awdurdodau lleol sydd wedi cael contractau yn ôl gan ddarparwyr allanol nad ydynt wedi llwyddo i fod yn ariannol hyfyw. Clywodd hefyd sut mae staffio yn cyfrif am rhwng 60 y cant a 70 y cant o gostau darparwyr, gyda gofal yn y cartref yn fwy dibynnol ar gostau staffio na chartrefi gofal.

131. Mae'r Pwyllgor yn pryderu nad yw'r sector gofal preifat yn gyfle buddsoddi deniadol ar hyn o bryd i fanciau o ystyried cyn lleied yw'r elw am y cyllid. Rhaid i'r sector hwn allu chwarae rôl ymarferol wrth ddarparu gofal yn y dyfodol er mwyn cynnig dewis a bodloni gofynion amrywiol y rhai sydd angen gofal.

> **Casgliad 6.** Cred y Pwyllgor ei bod yn hollbwysig, pan gyhoeddir contractau gan awdurdodau lleol, y dylai'r asesiad o gost darparu'r gwasanaethau hynny fod yn realistig, gan gynnwys costau staff. Mae'n bryderus, os nad yw'r asesiadau o gostau yn gywir, y bydd cynnydd mewn angen heb ei ddiwallu, gan adael pobl hŷn mewn amgylchiadau bregus. Yn ei dro, gallai hyn gynyddu'r siawns o ddatblygu neu waethygu problemau iechyd, gan gynyddu'r pwysau a'r gost ar y GIG.

132. O gofio effaith sylweddol y gwasanaethau y maent yn eu darparu, mae'r Pwyllgor yn pryderu o glywed tystiolaeth gymhellol i awgrymu bod argyfwng o ran recriwtio a chadw staff gofal cymdeithasol, yn enwedig ym maes gofal cartref, lle mae darparwyr yn gweld trosiant o rhwng chwarter a thraean o'u staff bob blwyddyn. Mae'n bryderus nad yw staff yn cael eu denu i'r rôl oherwydd y tâl isel a'r canfyddiad bod statws cymdeithasol isel i'r rôl, yn enwedig pan fo staff yn gallu ennill mwy mewn swyddi yn y sector manwerthu. Mae'n arbennig o bryderus y bydd y problemau recriwtio a chadw presennol yn gwaethygu ymhellach yn y

dyfodol agos o ganlyniad i ymddeoliad staff profiadol ac anawsterau posibl wrth recriwtio staff o dramor o ganlyniad i ymadawiad y DU â'r UE. Mae'r Pwyllgor wedi'i galonogi bod Llywodraeth Cymru wedi rhoi blaenoriaeth i ofal cymdeithasol yn ei chynllun gweithredu economaidd, "Ffyniant i Bawb". Mae hefyd yn croesawu'r gwaith sy'n cael ei wneud gyda Gofal Cymdeithasol Cymru o ran gwella statws y gweithlu gofal cymdeithasol, ond mae o'r farn bod angen gwneud mwy o gofio pwysigrwydd y sector hwn a'r pwysau y mae'n eu hwynebu.

133. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am yr honiadau bod darparwyr gofal, ar ôl buddsoddi i hyfforddi eu gweithluoedd, yn colli staff i'r GIG ac awdurdodau lleol sydd ag amodau gwaith a phecynnau gweithwyr mwy deniadol. Er ei fod yn deall bod staff gofal cymdeithasol wedi cael budd o'r Cyflog Byw Cenedlaethol yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae'n pryderu na fu hyn yn ddigon o gymhelliant i annog y staff presennol i aros a denu aelodau newydd o staff i'r sector o gofio bod newidiadau o'r fath wedi digwydd ar draws pob diwydiant.

Casgliad 7. Mae mynd i'r afael â materion y gweithlu yn hanfodol i sicrhau cynaliadwyedd system lle mae pobl hŷn yn cael y gofal sydd ei angen arnynt. Dim ond os oes staff ar gael y gellir darparu gofal. Heb staff pwrpasol, hyfforddedig, ni fydd pobl hŷn, y mae rhai ohonynt yn agored i niwed, yn gallu cael y cymorth sydd ei angen arnynt i fyw bywydau cyflawn ac urddasol.

Casgliad 8. Mae'n rhaid i ofal cymdeithasol gael ei ystyried yn yrfa ddeniadol er mwyn annog aelodau newydd o staff newydd i ymuno, cael y gefnogaeth sydd ei hangen arnynt i ddod yn aelodau profiadol o staff ac i aros yn y sector yn y tymor hir. Rhaid i'r gwaith hwn fod ag amodau gwaith sydd gydradd â'r rhai a gynigir i staff sy'n gweithio yn y GIG er mwyn dangos pa mor werthfawr yw'r rolau hyn.

Casgliad 9. Mae'r sector gofal cymdeithasol yn arbennig o agored i bwysau ychwanegol ar y gweithlu gan fod cyfran uchel o'r staff yn heneiddio a bod dibyniaeth ar staff o dramor. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen gwneud mwy mewn perthynas â chynllunio'r gweithlu, yn enwedig o ran mynd i'r afael â phryderon ynghylch cael staff yn lle staff profiadol pan fyddant yn ymddeol, a'r anawsterau o ran denu staff wrth i'r DU yn ymadael â'r UE.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi blaenoriaeth i ddatblygu strategaeth ar gyfer y gweithlu gofal cymdeithasol ac yn cymryd camau priodol i godi statws gweithwyr gofal cymdeithasol, a rhoi cymorth iddynt, fel bod y rôl yn yrfa ddeniadol gyda chyflog priodol.

5. Diwygiadau at y dyfodol

134. O ystyried y pwysau presennol a wynebir gan ddarparwyr gofal cymdeithasol a'r dybiaeth y bydd y pwysau hyn yn parhau i gynyddu yn y dyfodol, clywodd y Pwyllgor sut y dylid ystyried opsiynau ariannu newydd ar frys er mwyn sicrhau cynaliadwyedd y sector.

135. Atgoffwyd y Pwyllgor gan dystion, gan gynnwys Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru / ADSS, nad yw'r heriau'n rhai newydd, ac er bod y cwestiwn o sut i dalu am ofal wedi bod yn rhan o weithgarwch sylweddol o ran gwleidyddiaeth, polisi ac yn y cyfryngau yn ystod yr ugain mlynedd diwethaf, nid yw'r mater wedi'i ddatrys ac mae'n dod yn fwy o frys bob blwyddyn.

136. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod angen sgwrs genedlaethol am rôl gofal cymdeithasol.[100] Roedd Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru o'r un farn, a dywedodd y dylid hefyd ystyried disgwyliadau pobl am y gofal cymdeithasol a gânt:

> "…it's not all about money, but there does come a point where it is about money… but there does come a point where you get what you pay for, and I think we need that big national debate that says to people, 'What sort of quality of care do you want? Because we're not sure we can provide that any more, with what we're paying in, and if you want it to be better then we need to have a big grown-up debate about how we do that, not just in the short term, but where that takes us in the longer term as well'."[101]

137. Hefyd, dywedodd Conffederasiwn GIG Cymru wrth y Pwyllgor fod ymgysylltu â'r cyhoedd yn hanfodol cyn penderfynu ar ddiwygio cyllidol:

> "So, for us, actually, in thinking about all of the conversations we've had about needing to transform the system, the critical part is about how we engage the public in recognising the challenges and responding to them … So, it's all part and parcel of that conversation that we need to be having with the public before we get to the point where we jump to, 'And now you need to pay more.'"[102]

---

[100] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 67
[101] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 135
[102] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mawrth 2018, paragraff 113

138. Yng nghyd-destun diwygio cyllidol, dywedodd Fforwm Gofal Cymru wrth y Pwyllgor ei bod yn bwysig penderfynu sut y bydd unrhyw arian ychwanegol yn cael ei wario.

> "My concern is that there's a danger that we get very bogged down in a debate about how to raise more money, and that we haven't actually thought through how to spend it."[103]

139. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor ei fod yn rhagdybio y byddai gan system gofal cymdeithasol yn y dyfodol o leiaf bedair elfen gyllido wahanol, sef rôl barhaus i awdurdodau lleol a'r cyllid y gallant ei godi, hunan-ariannwyr, gofal anffurfiol, a rhagor o gyfraniadau cyhoeddus ar ffurf ardoll neu dreth. Dywedodd wrth y Pwyllgor:

> "Not one of those strands is going to be able to take up the demand that we know is there, and I believe a mixed economy in which contributions from all of those four strands will be necessary in future."[104]

5. 1. Grŵp o Weinidogion

140. Dywedodd y Gweinidog fod y Prif Weinidog wedi gofyn iddo gadeirio Grŵp o Weinidogion ar dalu am ofal cymdeithasol, gyda'r bwriad o ddarparu safbwynt polisi gofal cymdeithasol ochr yn ochr ag ystyriaethau ariannol cronfa gofal cymdeithasol. Dywedodd y Gweinidog y bydd hyn yn dwyn ynghyd y Gweinidogion Iechyd, Gofal Cymdeithasol, Cyllid, Llywodraeth Leol a Thai i ystyried materion polisi gofal cymdeithasol sy'n effeithio ar greu cronfa a'i defnyddio, a pharodrwydd y cyhoedd i'w derbyn fel dull posibl o ariannu gofal cymdeithasol yn y dyfodol.

141. Mewn datganiad ysgrifenedig a wnaed gan y Gweinidog ar 10 Gorffennaf 2018,[105] cadarnhaodd mai pum ffrwd waith y grŵp fyddai "Codi'r Cyllid", "Dosbarthu'r Cyllid", "Defnyddio'r Cyllid", "Rhyngwyneb Llywodraeth y DU" a "Chyfathrebu". Ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor ar 26 Gorffennaf 2018 yn amlinellu cylch gorchwyl manylach y grŵp.[106]

---

[103] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2018, paragraff 231
[104] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 23
[105] Datganiad ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal Cymdeithasol
[106] Llythyr gan y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal Cymdeithasol

5. 2. Y dewisiadau ar gyfer diwygio cyllid

142. Awgrymodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 wrth y Pwyllgor y gallai fod cyfyngiad ar y graddau y gellir defnyddio'r Dreth Gyngor neu newid cyfraddau treth incwm Cymru ar gyfer ariannu'r pwysau ar wasanaethau gofal cymdeithasol.[107]

143. Dywedodd y Gweinidog, law yn llaw â'r gwaith ar yr ardoll gofal cymdeithasol, fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu comisiynu ADSS Cymru i:

> "…present a cross-local government view of the future pressures, and hence funding priorities, for social care over the next 10 years. This is to begin to provide the evidence as to how money raised through a levy, or any other mechanism, should be used, taking account of our response to the Parliamentary Review of Health and Social Care and the future delivery of social care. This is planned to report later this summer."[108]

5. 3. Cynllun yswiriant gorfodol cyfrannol (neu "ardoll gofal cymdeithasol")

144. Roedd y papur a gyhoeddwyd gan yr Athro Gerald Holtham a Tegid Roberts ar gyfer y Sefydliad Materion Cymreig, "Solving Social Care. And more besides"[109] yn awgrymu cronfa yswiriant cyffredin i dalu am y cynnydd yng nghost gofal cymdeithasol i oedolion o ystyried y amcanestyniadau o'r boblogaeth sy'n heneiddio.

145. Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu gwaith ymchwil ychwanegol gan yr Athro Holtham i ymchwilio ymhellach i'r materion a godwyd gan ei fodel treth gofal cymdeithasol ac i'r achos economaidd dros greu cronfa gofal cymdeithasol. Ar 28 Mehefin 2018, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru adroddiad annibynnol yr Athro Holtham, "Talu am Ofal Cymdeithasol".[110]

146. Mae'r Athro Holtham yn dweud bod awdurdodau lleol yng Nghymru ar hyn o bryd yn talu dros £550 miliwn bob blwyddyn ar gyfer gofal cymdeithasol i'r henoed. Dywed hefyd:

---

[107] Tystiolaeth ysgrifenedig: Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025:

[108] Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol:

[109] Solving Social Care. And more besides.

[110] Talu am ofal cymdeithasol: Adroddiad annibynnol gan yr Athro Gerald Holtham

> "Hyd yn oed os bydd economi'r DU a chyllideb Cymru yn tyfu ar gyfradd o 1½ y cant y flwyddyn yn gyflymach na chostau gofal, bydd gwario cyfran gyson o'r gyllideb ar ofal yn arwain at gynnydd gwirioneddol mewn cyllid o tua 30 y cant yn unig ar gyfer gofal cymdeithasol i'r henoed erbyn 2035. Byddai hynny yn creu bwlch rhwng y galw a'r adnoddau sydd ar gael o fwy na 50 y cant o'r gwariant presennol."[111]

147. Mae'r Athro Holtham yn dweud bod ei amcanestyniadau o ofal cymdeithasol i bobl hŷn:

> "…yn awgrymu cynnydd o 47 y cant mewn gwariant o 2016-17 hyd at 2026-7 ac o 67 y cant erbyn 2030-1 Y cynnydd cyfatebol mewn arian parod yw £260 miliwn a £350 miliwn yn y drefn honno."[112]

148. Yn 2017-18, roedd cyfartaledd cyffredinol Treth Gyngor Band D yng Nghymru (gan gynnwys elfennau'r heddlu) 3.3 y cant yn uwch nag yn y flwyddyn flaenorol.[113] Yn sgil hyn, a'r newidiadau yn y lefelau ar gyfer pob band arall, roedd swm y Dreth Gyngor a gesglir gan awdurdodau lleol Cymru wedi cynyddu bron £67 miliwn (i £1.48 biliwn) yn 2017-18 o gymharu â'r flwyddyn flaenorol.[114]

149. Prif egwyddorion y cynllun, fel y'u nodir yn **nhystiolaeth ysgrifenedig** yr Athro Holtham oedd:

- câi'r cyfraniadau eu gwneud fel cyfran o incwm;
- byddai'r gyfradd i'w thalu yn cael ei phennu yn ôl yr oedran ar gyfer dechrau talu - po hynaf y person wrth iddo gyfrannu gyntaf, po uchaf y gyfradd y gofynnid iddo ei thalu;
- mae pobl mewn carfan oedran benodol yn talu'r un gyfradd gydol eu hoes cyfrannu - nid yw'r cyfraniadau'n codi wrth fynd yn hŷn;
- gofynnir i bobl barhau â'r taliadau hyd nes y byddant yn 67 oed (neu oedran pensiwn y wladwriaeth) i gadw hawlogaeth lawn; ac
- wrth i'r cynllun aeddfedu, ac wrth i'r carfanau hŷn ymddeol, bydd y rhan fwyaf o bobl sy'n cyfrannu wedi dechrau yn gynt a bydd y gwahaniaethau yn y cyfraddau a delir yn lleihau.

[111] Talu am ofal cymdeithasol, Crynodeb gweithredol
[112] Talu am ofal cymdeithasol, paragraff 1.28
[113] Ystadegau ar gyfer Cymru: Lefelau'r Dreth Gyngor yng Nghymru: 2017-18
[114] StatsCymru: Casgliad y Dreth Gyngor ar 31 Mawrth, yn ôl math o incwm

150. Y cynnig yn adroddiad yr Athro Holtham oedd y byddai'r rhai dros 55 oed yn talu 3 y cant ychwanegol tra byddai'r rhai dros 20 oed yn talu 1 y cant gyda graddfa gynyddol cyd-rhwng y ddau. Fodd bynnag, dywedodd wrth y Pwyllgor mai dewis arall fyddai gofyn i bawb dalu 1.5 y cant.[115] Cyfeiriodd tystiolaeth ysgrifenedig yr Athro Holtham at “addewid o ofal”. Cyfeiriodd at y cyfraddau cyfrannu ac y gellid codi'r prawf modd ar werth asedau yn sylweddol. Fodd bynnag, nid oedd yn nodi sut y byddai'r arian yn cael ei ddefnyddio, na pha safon o ofal cymdeithasol y gallai'r cyhoedd ei disgwyl o dan y cynigion.

151. Yn ei adroddiad annibynnol, daeth yr Athro Holtham i'r casgliad y gallai cynllun treth neu ardoll gyfrannol a ariennir fod yn ateb dilys i'r broblem o ariannu gofal cymdeithasol o ystyried y newidiadau demograffig. Nododd fod hyn yn amodol ar y rhagdybiaeth y gellir negodi costau casglu a gweinyddu rhesymol gyda CThEM ac na fyddai'r incwm yn y gronfa yn cael ei drethu. Mae dadansoddiad economaidd yr Athro Holtham yn adlewyrchu ystod o ragdybiaethau eraill, gan gynnwys y rheini am y gyfradd elw a ddisgwylir ar fuddsoddiadau, a gwariant y pen. O ran yr olaf, mae'r Athro Holtham yn tybio y bydd cynnydd o 20 y cant o wariant targed y pen, ar ben y cynnydd a awgrymir gan dueddiadau demograffig, yn cael ei gyflwyno fesul cam yn ystod y cyfnod 2020-2025. Dywedodd:

> “…efallai y bydd cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen yn amcangyfrif teg o’r hyn sydd ei angen i ymateb i chwyddiant cost anarferol ac yn rhoi rhywfaint o hyblygrwydd ym maes polisi cyhoeddus o ran penderfynu i ba raddau y dylid gwella safonau gofal neu i ba raddau y dylid gwella telerau profion modd.”[116]

152. Fodd bynnag, dywed yr Athro Holtham ei bod yn amlwg, fodd bynnag, fod angen astudiaeth arall i allu pennu'r gofynion yn fanwl gywir. Gan nodi natur “amodol” ei astudiaeth, mae hefyd yn cyfeirio at feysydd eraill y byddai angen eu harchwilio gan arbenigwyr. Mae'r rhain yn cynnwys ystyried a ddylai profion modd fod yn llai difrifol, a ddylid ystyried neu gyflwyno cyfraniadau fel premiwm yswiriant gorfodol yn hytrach na threth ac, yn arwyddocaol, diffinio'r safon ofal y gall y cyhoedd ei disgwyl o dan y cynllun (neu'r “addewid o ofal”).

Y cynnig

153. Mae'r cynnig yn adroddiad yr Athro Holtham yn seiliedig ar ragdybiaethau o gynnydd o 20 y cant y pen yn y cyllid. Dywedodd wrth y Pwyllgor fod y gwaith a

[115] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 225

[116] Talu am ofal cymdeithasol, paragraff 1.16

wnaeth i sefydlu graddfa'r sefyllfa yn amodol iawn, ac ychwanegodd na allai wybod beth fyddai polisïau'r dyfodol, eu costio nac edrych yn fanwl ar sut y gallai datblygiadau yn y sector gofal effeithio ar gostau yn y dyfodol.[117] Aeth ymlaen i ddweud:

> "So, that was the first proposition, and I thought, 'Well, if we restore the 20 per cent decline, maybe that will go a long way to resolving these issues'. Should it be 23 per cent or 17 per cent? I don't know. That is work that needs to be done, but it seems to me that that at least puts you in the ballpark."[118]

154. Eglurodd yr Athro Holtham fod y gostyngiad o 20 y cant y pen yn y gwariant ar ofal i bobl dros 70 oed, ynghyd â'r dirywiad yn nifer y lleoedd gofal preswyl yn ystod y blynyddoedd diwethaf a'r cynnydd yng nghostau staff, wedi ei arwain i ddod i'r casgliad a ganlyn:

> "…you're looking at an 80 per cent increase in expenditure required on top of the current £550 million. So, maybe it's not £400 million—maybe it's £350 million, maybe it's £450 million. Anyway, it's quite a lot of money as an annual payment, and so that gave me a ballpark to estimate to talk about how we close such a gap but, certainly, more work needs to be done on precisely delineating that gap and deciding what policies you want to make, and they, of course, will affect the calculation of what's required."[119]

155. Er iddo bwysleisio bod angen rhagor o ymchwil i weld a oedd cynnydd o 20 y cant yn y gwariant yn gywir, honno yr Athro Holtham, os mai'r amcanion yw gwella lefel y gofal cymdeithasol, sicrhau hyfywdra'r sector cartrefi gofal preifat, a thalu staff yn ddigonol, yna ni fyddai'n betio'i grys ar allu gwneud hynny i gyd am lawer llai nag 20 y cant.[120]

156. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor, o dan system fel yr un a gynigir gan yr Athro Holtham, y byddai'n rhaid gwahaniaethu rhwng pobl a oedd wedi talu i mewn i'r system a'r rhai nad oedd wedi gwneud hynny, gan gynnwys pobl a oedd wedi symud i Gymru yn ddiweddarach yn eu bywydau, ac felly heb allu gwneud cyfraniadau trwy eu hincwm. Dywedodd y byddai'r un lefel o ofal yn cael ei darparu i unigolion mewn unrhyw achos, ond y gallai'r rhai a gyfrannodd

[117] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 119
[118] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 122
[119] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 123
[120] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 214

ddisgwyl cadw lefel uwch o asedau personol o gymharu â'r rhai a oedd heb gyfrannu.[121]

157. Cytunodd yr Athro Holtham, o dan gynllun o'r fath, y byddai angen newid y rheolau ynghylch asedau cyfalaf o ran cael gofal cymdeithasol, gan ddweud y byddai angen indemnio neu ddiogelu rhai o asedau pobl.[122] Aeth ymlaen i ddweud y byddai angen gwneud penderfyniadau gwleidyddol mewn perthynas â phobl nad oeddent wedi cyfrannu trwy ardoll, fel yn achos pobl sy'n cael budd-daliadau neu bobl nad ydynt yn cael cyflog oherwydd eu bod yn ddibynyddion i bobl mewn cyflogaeth.[123]

158. Pwysleisiodd yr Athro Holtham wrth y Pwyllgor fod angen gwneud rhagor o waith:

> "I think more work is needed on precisely what offer you want to make before you can then cost it, and then you have to make sure that the taxes you propose to levy have got a good chance of funding that gap. I made an initial shot at the gap, which is, as I say, highly provisional, and then worked out what the tax rates would have to be on reasonable assumptions in order to plug that particular gap."[124]

159. Awgrymodd yr Athro Holtham hefyd, o dan ei gynnig ef, y byddai'r arian a gaiff ei godi yn dod â manteision ehangach posibl drwy strategaeth fuddsoddi gysylltiedig. Byddai'n rhaid cadw'r rhan fwyaf o'r asedau ar gyfer ariannu gofal cymdeithasol yn ddiogel, ond awgrymodd yr Athro Holtham y gellid defnyddio cyfran fechan i hyrwyddo amcanion cymdeithasol eraill, fel adeiladu tai cymdeithasol a hybu twf busnesau addawol yng Nghymru.

160. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod y gronfa "cyfoeth sofran" arfaethedig yn bwysig wrth sicrhau bod cyllid ar gael i fuddsoddi mewn prosiectau seilwaith yng Nghymru, ac y byddai'r dadleuon yn ei chylch yn eilbeth i'r prif nod o hybu'r gallu i ddarparu'r gofal y byddai ei angen ar gyfer pobl yn y dyfodol.[125] Rhybuddiodd hefyd am yr angen i fod yn ymwybodol o sut y byddai Llywodraeth y DU a Thrysorlys EM yn ystyried unrhyw incwm a godir drwy gyfrwng ardoll gofal cymdeithasol yng Nghymru. Awgrymodd fod posibilrwydd na fyddai'r arian yn cael ei ystyried yn arian ychwanegol i Gymru ond yn hytrach ffordd

---

[121] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 54
[122] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 159
[123] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 199-200
[124] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 167
[125] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 48

wahanol o godi arian sydd ar gael yng Nghymru eisoes, gan leihau'r cyllid sy'n cael ei ddyrannu i Gymru drwy'r grant bloc. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor ei fod ef a'r Gweinidog wedi ysgrifennu ar y cyd at Drysorlys EM, yr Ysgrifennydd Gwladol dros Iechyd, a'r Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau i ddechrau trafodaethau manylach gyda hwy.[126]

161. Eglurodd yr Athro Holtham y byddai angen i unrhyw fuddsoddiad a wneir gan ddefnyddio adnoddau a gesglir i gronfa o'r fath gynhyrchu elw o 4.5 y cant o leiaf, a dywedodd na fyddai buddsoddi mewn ardaloedd risg uchel neu lle na fyddai modd cynhyrchu elw o 4.5 y cant yn cyflawni'r rhwymedigaethau i'r drethdalwyr.[127]

162. Pwysleisiodd Ysgrifennydd y Cabinet fod rhwystredigaeth ers tro ymhlith y cyhoedd am y graddau y mae costau'n amrywio o un rhan o Gymru i un arall, a chyfeiriodd at yr ymgynghoriad a wnaed yn 2009 ar y Papur Gwyrdd ar gyllido gwasanaethau gofal cymdeithasol yn y dyfodol a gyhoeddwyd gan Gwenda Thomas, a oedd, bryd hynny, yn Ddirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol. Dywedodd y byddai dull gweithredu, fel yr un a gynigiwyd gan yr Athro Holtham, yn dileu'r anghysondebau rhwng awdurdodau lleol ac yn ein symud i lawr y ffordd at system fwy cenedlaethol yn gyfan gwbl.[128]

163. Clywodd y Pwyllgor y gallai'r cymhlethdodau wrth weinyddu ardoll gofal cymdeithasol fod yn farc posibl yn ei erbyn, ac y byddai CThEM yn feirniadol o hynny. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod profiad blaenorol Llywodraeth Cymru o weithio gyda CThEM yn amwys ar y gorau ac, fel cyflenwr sydd â monopoli, y gallai CThEM fod yn awyddus i godi taliadau eithaf uchel am ddarparu'r gwasanaeth hwnnw.[129]

Cefnogaeth y cyhoedd ar gyfer ardoll gofal cymdeithasol

164. Pwysleisiodd yr Athro Holtham hefyd fod angen i rai agweddau, megis penderfyniadau ynghylch profion modd, gael eu trafod â'r cyhoedd. Soniodd wrth y Pwyllgor am ganlyniad arolwg barn gyhoeddus a gynhaliwyd gan Demos a ddangosodd mai agwedd gyffredinol y cyhoedd oedd eu bod yn credu bod gofal cymdeithasol yn gyfrifoldeb ar y cyd, a dywedodd fel a ganlyn yn achos Cymru:

[126] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 60-61
[127] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 169
[128] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 69
[129] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 59

> "...what was surprising was that the proportion of people who thought it was a shared responsibility and shouldn't be entirely a state function, was higher in Wales than in the rest of the UK. Now, that surprised me; I thought we had rather more collectivist attitudes here, but, in this particular area, that was the finding of that study."[130]

165. Er hyn, cyfeiriodd yr Athro Holtham at ddiffyg parodrwydd cyffredinol ymhlith y cyhoedd i gynilo ar gyfer eu blynyddoedd hŷn a bod hynny wedi bod yn feincnod ar gyfer dod i'r cagliad na fyddai cynllun yswiriant gwirfoddol yn casglu digon o arian i dalu am ddarpariaeth gofal cymdeithasol yn y dyfodol:

> "…the thing to remark on is that everybody tells surveys that they think that looking after yourself in old age is partly an individual responsibility. They all say that, but they're not saving enough to do anything about it. The savings rate is wholly inadequate. Most people's savings rate is wholly inadequate to meet those costs. If they're not saving enough, why would they undertake voluntary insurance to an adequate level? It's the same thing: you're giving up current income in order to have provision in future. So, I think the risk of under-insurance would be considerable."[131]

Model o ddarpariaeth gofal cymdeithasol ar gyfer y dyfodol.

166. Nid oedd y cynnig yn yr adroddiad gan yr Athro Holtham wedi gwneud unrhyw awgrymiadau ynghylch lefel y gofal cymdeithasol y gallai'r cyhoedd ddisgwyl ei chael yn sgil eu cyfraniadau. Dywedodd yr Athro Holtham wrth y Pwyllgor y byddai angen gwneud rhagor o waith i asesu sut i gael cydbwysedd rhwng defnyddio arian i wella ansawdd y gofal a mynediad at ofal:

> "But you've essentially got two dimensions for the improvement of care provision. One is, yes, the quality of care provision—how much you pay the care home or the workers who are helping with domiciliary care, and how you regulate that. That's one dimension. The other dimension is the access to supported care—what kind of means testing you have and, of course, to some extent, for a given sum of money, they're competitive. The more you spend on the one, the less you'll have on the other, so there's a balance to be struck in terms of where you put the

[130] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 131
[131] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 140

> emphasis. Again, that's something where further work is needed. I'm not able to help you very much on that."[132]

167. Dywedodd yr Athro Holtham ac Ysgrifennydd y Cabinet, ill dau, fod angen archwilio'r agwedd hon yn fanylach. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor:

> "…I don't think you could sell this proposition to the public if what you're saying to them is, 'What this will pay for will essentially be what you've got now, with some marginal improvements.' What you've got to be able to say to people is that we are thinking about the sort of social care services that we need in the future. …
>
> From the Gerry Holtham report, we've got a pretty good emerging idea of how it could be funded and what the possibilities there are, complex as they may be. What we don't yet have, I think, is a sufficiently worked up and articulated idea of what you'd say to people: 'And this is what you'll get for your money; this is what you'll be able to have in the future that you don't have now.' And I don't think—. If we can't answer that question, we can't make the report fly."[133]

168. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor mai un o ffrydiau gwaith y Grŵp o Weinidogion fyddai ystyried sut i ddisgrifio'n well yr hyn y byddai pobl yn ei gael pe byddai cronfa o'r fath yn cael ei sefydlu.[134]

5. 4. Cyfradd Treth Incwm Cymru

169. Trafododd y Pwyllgor gydag Ysgrifennydd y Cabinet y posibilrwydd o gasglu adnoddau ychwanegol gan ddefnyddio pwerau Cyfradd Treth Incwm Cymru a fydd ar gael o fis Ebrill 2019 ymlaen yn hytrach na thrwy ardoll gofal cymdeithasol ar wahân. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y gellid ei wneud yn y fath fodd ac mai manteision y dull hwnnw o weithredu fyddai bod y pwerau yn nes wrth law ac y byddai'r costau gweinyddol yn is. Ond, serch hynny, dywedodd y gallai manteision ardoll ar wahân fod yn fwy derbyniol i'r cyhoedd:

> "…if they can see that the money that they are contributing is in a dedicated fund, carefully separate from everyday Government expenditure, safe from future finance Ministers, who are under pressure on other fronts and see a fund that they could dip into for these

[132] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 126

[133] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 90

[134] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 95

> purposes, and that a revived national insurance scheme would give people more confidence that the money they're contributing is there for them when they need it."[135]

5. 5. Opsiynau eraill ar gyfer diwygio cyllid

170. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod modelau amgen ar gyfer diwygio cyllid gofal cymdeithasol. Cyfeiriodd at y rhai a ddisgrifir yn yr adroddiad ar y cyd gan Bwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol a'r Pwyllgor Tai, Cymunedau a Llywodraeth Leol yn Nhŷ'r Cyffredin, "Long-term funding of adult social care," sy'n ystyried amryw o ddulliau posibl eraill o ariannu gofal cymdeithasol yn y dyfodol, trwy ddefnyddio'n bennaf offerynnau trethiant sydd heb eu datganoli.

171. Roedd y dystiolaeth i'r Pwyllgor yn cynnwys cynigion eraill ar gyfer diwygio cyllid. Cyfeiriodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru/ADSS at awgrym a wnaed gan sylwebydd y Financial Times, Merryn Somerset Webb, i gapio ffioedd y diwydiant rheoli asedau er mwyn rhyddhau arian ar gyfer gofal cymdeithasol. Yn ei bapur polisi diweddar, "**Is it time for the 'Care Pension'?**" mae'r Royal London yn awgrymu y gallai cynnyrch ariannol newydd – y pensiwn gofal – fod yn rhan o'r ateb ar gyfer ariannu costau cynyddol gofal cymdeithasol yn y DU.

172. Cydnabu'r Athro Holtham y gellid ystyried llawer o atebion amgen ac amrywiol, ond unwaith eto roedd yn cydnabod eu bod y tu allan i reolaeth Llywodraeth Cymru.[136]

173. Dywedodd yr Athro Holtham wrth y Pwyllgor y gallai cynigion o'r fath fod â rhyw werth neu'n ymddangos yn eithaf rhesymol a diddorol. Fodd bynnag, dywedodd hefyd:

> "My difficulty was that none of them were under the control of the Welsh Government… So, if you were assuming that whatever happened wouldn't be adequate, and you were saying to the Welsh Government, 'What should you do?', then the options were rather restrictive. That's the problem maybe."[137]

174. Cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd yn ôl at Bapur Gwyrdd 2009, a oedd yn ymgynghori ynghylch pum opsiwn gwahanol ar gyfer sut y gellir talu am ofal cymdeithasol yn y dyfodol, gan ddweud bod cynnig yr Athro Holtham yn fath o

---

[135] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 50
[136] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraffau 149 ac 154
[137] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 149

amrywiad ar un o'r pum opsiwn hynny, ond y byddai'r pedwar opsiwn arall yno o hyd.[138]

5. 6. Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol yng Nghymru

175. Cafodd **Adroddiad Terfynol** yr Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol yng Nghymru ei gyhoeddi ar 16 Ionawr 2018. Daeth yr Adolygiad Seneddol i'r casgliad bod ar Gymru angen system wahanol o ofal a gwnaeth ddeg argymhelliad, a oedd yn canolbwyntio ar ddatblygu un system o iechyd a gofal di-dor i Gymru.

176. Wrth groesawu adroddiad yr Adolygiad Seneddol, cyfeiriodd rhai tystion at y gwahaniaeth rhwng y GIG a'r sectorau gofal cymdeithasol. **Dywedodd ADSS Cymru** fod y sector gofal cymdeithasol braidd fel gwasanaeth sinderela gan ychwanegu:

> "I think there is a misconception that, actually, there is a much smaller group of people that benefit from social care. That may be true in the numbers of people that actually directly receive that care, but in terms of the impact of social care on the broader family and broader communities, actually, the numbers are far, far greater. I don't think there's that understanding within, as you say, the broader population in Wales. I think the Welsh Government piece of work around 'Prosperity for All' is very significant in helping social care move up that ladder of awareness, but we've still got some way to go. There's little doubt that the parliamentary review has the opportunity to help, but we have to be on the front foot as a sector, and politically, in viewing the social care sector as being just as important as the national health service, and we are not there at the moment."[139]

177. Yn ôl **Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru**:

> "…we are also firmly of the belief that only by working together will we find the solutions, and we think there's an opportunity there. So, there will be more money coming to the NHS - there's always more money coming into the NHS. We would argue that if we work together across the public sector, then we can build at pace and at scale some of those

[138] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 73

[139] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 59

> interventions that will keep people at home for longer and independent."[140]

178. Wrth groesawu'r ffocws cryf ar integreiddio yng Nghymru, dywedodd Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru wrth y Pwyllgor fod manteision ac anfanteision wrth integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol. Meddai:

> "The pros are more flexibility and more resilience. The con is that social care remains the junior partner and health continues to suck up resources —"[141]

179. Yn ei **Ddatganiad i'r Cyfarfod Llawn ar 12 Mehefin 2018, cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol** at **gynllun tymor hir Llywodraeth Cymru ar gyfer iechyd a gofal cymdeithasol**, "Cymru Iachach: ein cynllun iechyd a gofal cymdeithasol". Ymateb oedd y cynllun tymor hir hwn i'r argymhellion yn "**Adroddiad Terfynol yr Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol yng Nghymru – Chwyldro o'r Tu Mewn: Trawsnewid Iechyd a Gofal yng Nghymru**" Yn y Rhagair, dywed Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol:

> "Ein huchelgais bellach yw dod â gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol ynghyd, er mwyn iddynt gael eu cynllunio a'u darparu yn unol ag anghenion a dewisiadau unigolion, gan roi mwy o bwyslais ar gadw pobl yn iach. Rydym am weld gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn cael eu darparu drwy un system gyfan ddi-dor. Dylai gwasanaethau gwahanol ddarparwyr gael eu cydlynu'n ddi-dor, ac fe ddylem edrych y tu hwnt i'r gwasanaethau i wneud gwahaniaeth i'r ffactorau cymdeithasol ac economaidd sy'n dylanwadu ar iechyd, llesiant a chyfleoedd bywyd."

5. 7. Dull gweithredu ar sail Cymru neu ar sail y DU gyfan?

180. Trafododd y Pwyllgor ag Ysgrifennydd y Cabinet ai ateb ar gyfer Cymru'n unig ynteu'r DU gyfan fyddai orau. Cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet at Bapur Gwyrdd Llywodraeth y DU ar ofal cymdeithasol, yr oedd disgwyl iddo gael ei gyhoeddi yn nhymor yr hydref 2018. Dywedodd wrth y Pwyllgor y byddai Llywodraeth Cymru yn edrych yn ofalus iawn ar y cynigion yn Lloegr:

---

[140] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 53

[141] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Ebrill 2018, paragraff 189

> "...that if it was the right scheme, I think there are strong reasons why you would want to do it on a UK basis. So, we don't rule it out in that way."[142]

181. Aeth Ysgrifennydd y Cabinet ymlaen i ddweud mai ei ddewis ef fyddai ateb ar gyfer y DU lle bo hynny'n bosibl:

> "For what it's worth, I still probably believe myself that a UK-wide solution to some of these things is preferable if it can be a satisfactory solution, and so we will look at that Green Paper very closely."[143]

182. Cytunodd yr Athro Holtham y byddai'n well dod o hyd i ateb ar gyfer y DU gyfan:

> "I think if the UK Government wanted to do it, in many ways, that would be optimal. That would be better. I think the only consideration is—and I don't know the answer to this—is there a different political centre of gravity? In other words, do the Welsh electorate want to have more security about social care than the English electorate, so that, in a perfectly functioning democratic system, we here would want to have more than they would want to have? I don't know whether that's the case, but, if it were, that again makes the case for doing something supplementary. But, unless that is the case, clearly it's optimal to do it at the UK level."[144]

5. 8. Yr angen am weithredu

183. Cydnabu Ysgrifennydd y Cabinet fod angen cymryd camau brys, gan ddweud bod llawer o lywodraethau wedi ceisio dod o hyd i ateb am o leiaf ugain mlynedd, ond nad oedd yr un ohonynt wedi llwyddo. Dyfynnodd adolygiad yr Arglwydd Darzi o iechyd a gofal i egluro'r anawsterau wrth ddatrys y broblem:

> "'social care has been challenged by an unwillingness...to follow through with the funding reforms it so desperately needs. The political economy of social care mitigates against reform: it is a sector whose voice is rarely heard. Its workforce is low-paid with little job security and scant union membership—and often drawn from migrant workers. Providers are far more diverse than the NHS and almost exclusively in the private sector.

---

[142] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 82

[143] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 43

[144] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 292

> By definition, the users of social care are typically those who are more vulnerable and less politically vocal.'"[145]

184. Nid oedd Ysgrifennydd y Cabinet yn gallu rhoi syniad pryd y gellid rhoi trefniadau newydd ar waith, gan esbonio bod cymaint o ffactorau i'w hystyried:

> "…there is an urgency about all of this, which means that delay needs to be avoided if you can. But there are a lot of imponderables here, which does make it difficult to confidently say, 'We can do it by this date.' The Green Paper is one; some of the complexities in Gerry's report; the relationship with HMRC and when they would be able to do work for us, if we were really wanting to do it, in a practical sense. So, I think the general point that David Rees makes is absolutely right. We need to get on with it. But I'm not in a position to give you a reliable idea of how quick that could be, given the number of factors that are not directly in our own hands."[146]

Safbwynt y Pwyllgor

185. Mae neges glir wedi dod i'r amlwg o'r dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor; mae pobl yn byw'n hirach, bydd llawer yn datblygu anghenion cymhleth a bydd angen gofal arnynt yn ddiweddarach yn eu hoes. Bydd y gost o ddarparu'r gofal hwnnw yn rhoi pwysau sylweddol ar y system gofal cymdeithasol a'r GIG. Mae'r system gofal cymdeithasol eisoes yn wynebu galw cynyddol sy'n anodd ei ddiwallu, toriadau i gyllidebau llywodraeth leol, pwysau o ran y gweithlu a sector annibynnol bregus, felly bydd cynnal system gynaliadwy o ofal hyd yn oed yn fwy heriol yn wyneb newidiadau demograffig cynyddol.

186. Nid yw'r heriau hyn yn newydd, ond mae'r amser bellach wedi dod i ddiwygio'n sylweddol a/neu ystyried atebion radical yn briodol. Mae pobl hŷn yn ased sylweddol ac mae'r Pwyllgor yn cydnabod, yn y pen draw, y dylai'r system gofal cymdeithasol fod yn helpu pobl i barhau i gyflawni eu potensial yn ddiweddarach yn eu hoes. Bydd yn bwysig sicrhau bod cyllido gofal cymdeithasol yn y dyfodol yn galluogi pobl hŷn i fyw gydag urddas a chyfrannu eu profiad gwerthfawr i gymdeithas.

187. Clywodd y Pwyllgor am amryw ddulliau posibl o ddiwygio'r system ariannu gofal cymdeithasol yng Nghymru, a chafodd dystiolaeth fanwl ar yr awgrym am ardoll gofal cymdeithasol a gyflwynwyd gan yr Athro Gerry Holtham. Mae'r

---

[145] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 63

[146] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2018, paragraff 101

Pwyllgor yn croesawu'r gwaith a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru i ddatblygu'r cynnig hwn fel cam cadarnhaol tuag at gydnabod y bydd angen i'r system bresennol newid i ddiwallu'r galw yn y dyfodol.

188. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor, cydnabu'r Athro Holtham fod angen gwneud rhagor o waith ar ei ardoll arfaethedig. Yng ngoleuni hynny, ac oherwydd mai dyma'r unig gynnig penodol a gyflwynwyd fel rhan o'r ymchwiliad hwn, nid yw'r Pwyllgor mewn sefyllfa i ddod i'r casgliad a ddylid gweithredu'r model hwn o gyllido yng Nghymru. Mae'n croesawu'r gwaith pwysig hwn.

189. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru barhau i archwilio opsiynau ar gyfer diwygio'r dull o gyllido gofal cymdeithasol. Nododd y Pwyllgor y dystiolaeth am effaith newidiadau ariannu ar ymddygiad, yn enwedig y profiad yn yr Almaen, Siapan a'r Alban lle'r oedd y costau gwirioneddol ar ôl diwygio wedi bod yn uwch na'r rhagolygon oherwydd nad oedd yr amcangyfrifon wedi rhagfynegi'n ddigonol y galw cudd am wasanaethau. Byddai hyn yn fater o bwys mawr yng Nghymru pe bai Llywodraeth Cymru yn awyddus i godi arian ychwanegol o'r boblogaeth i gwrdd â'r cynnydd yng nghost gofal cymdeithasol. Byddai'r galw yn sylweddol pe bai pobl yn meddwl eu bod eisoes wedi talu am wasanaethau gofal cymdeithasol.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru, fel mater o frys, barhau i archwilio opsiynau eraill er mwyn sicrhau bod unrhyw ddiwygiadau posibl a weithredir yn y dyfodol i'r dulliau cyllido yn ddigonol i gynnal system gofal cymdeithasol gynaliadwy sy'n addas i ateb y galw.

Casgliad 10. Mae'r Pwyllgor yn cymeradwyo galwadau gan randdeiliaid, wrth wneud unrhyw ddiwygiadau i ddulliau cyllido gofal cymdeithasol, bod angen cael “sgwrs genedlaethol” am safon y gofal y mae'r cyhoedd yn awyddus i'w chael cyn gwneud penderfyniadau ynghylch talu mwy. Cyn penderfynu cyflwyno ardoll i godi arian ychwanegol ar gyfer gofal cymdeithasol gan bobl Cymru, bydd angen i Lywodraeth Cymru allu cyfiawnhau sut y bydd yr arian a godir yn cael ei ddefnyddio a gallu dangos y bydd yn gwneud gwahaniaeth. Dylai hyn gynnwys esbonio pa lefel o ofal y gallai'r cyhoedd ei disgwyl yn gyfnewid am eu cyfraniadau gan ei fod yn annhebygol y byddent yn cefnogi cynigion i dalu mwy os yw lefel y gofal yr un peth ag y mae ar hyn o bryd.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ymgysylltu â'r cyhoedd ynglŷn â chyllido gwasanaethau gofal cymdeithasol yn y dyfodol ond, yn fwy arwyddocaol, mae'n rhaid iddi drafod yr hyn y byddai'r cyhoedd yn disgwyl ei gael yn gyfnewid am wneud cyfraniadau ychwanegol.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymell, cyn penderfynu cyflwyno ardoll i godi arian ychwanegol ar gyfer gofal cymdeithasol gan boblogaeth Cymru, y bydd angen i Lywodraeth Cymru allu cyfiawnhau sut y bydd unrhyw arian a godir yn cael ei ddefnyddio a gallu dangos y bydd yn gwneud gwahaniaeth. Dylai hyn gynnwys esbonio pa lefel o ofal y gallai'r cyhoedd ei disgwyl yn gyfnewid am eu cyfraniadau gan ei fod yn annhebygol y byddent yn cefnogi cynigion i dalu mwy os yw lefel y gofal yr un peth ag y mae ar hyn o bryd.

Casgliad 11. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â dewis Ysgrifennydd Cabinet i gael ateb ledled y DU i gyllid gofal cymdeithasol, ar yr amod ei fod yn briodol i ddiwallu anghenion pobl Cymru.

190. Mae'r Pwyllgor yn croesawu penderfyniad y Prif Weinidog i sefydlu Grŵp o Weinidogion ar gyfer Talu am Ofal Cymdeithasol. Mae'n credu ei bod yn hanfodol gweithredu ar draws y llywodraeth, ac mae'n croesawu bod yr aelodaeth yn adlewyrchu'r angen am gydnabod yr amrywiaeth ehangach o wasanaethau sy'n gwneud gwahaniaeth i fywydau pobl hŷn, megis tai a gwasanaethau anstatudol.

191. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y cynnig i sefydlu un system iechyd a gofal ddi-dor i Gymru wedi'i groesawu'n fras gan y tystion ond mae hefyd yn ymwybodol o'r pryderon a godwyd bod gofal cymdeithasol yn cael ei ystyried weithiau fel “sinderela” ac yn llai pwysig na'r GIG.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn archwilio sut y gallai'r cynnig i sefydlu system iechyd a gofal ddi-dor a argymhellir yn yr adolygiad Seneddol gyfuno cronfa ar gyfer gofal cymdeithasol gyda'r GIG sydd am ddim ar y pwynt cysylltu.

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. **Mae trawsgrifiadau'r holl sesiynau tystiolaeth lafar** ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
7 Mawrth 2018	Vanessa Young, Cyfarwyddwr, Conffederasiwn GIG Cymru Carol Shillabeer, Prif Weithredwr Bwrdd Iechyd Addysgu Powys Gerry Evans, Dirprwy Brif Weithredwr, Gofal Cymdeithasol Cymru Joseph Ogle, Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025
21 Mawrth 2018	Victoria Lloyd, Prif Swyddog Gweithredol Dros Dro, Age Cymru Kate Cubbage, Uwch Reolwr Materion Allanol, Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru Mary Wimbury, Prif Weithredwr, Fforwm Gofal Cymru Mario Kreft, Cadeirydd, Fforwm Gofal Cymru Sanjiv Joshi, Aelod o'r Bwrdd, Fforwm Gofal Cymru
19 Ebrill 2018	Y Cynghorydd Huw David, Llefarydd CLlLC dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol ac Arweinydd Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr Y Cynghorydd Susan Elsmore, Dirprwy Lefarydd CLlLC dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol ac Aelod Cabinet dros Ofal Cymdeithasol ac Iechyd, Cyngor Caerdydd Dave Street, Llywydd Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru Sarah Rochira, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru

23 Mai 2018	Huw Irranca-Davies AC, y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal Cymdeithasol Albert Heaney, Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cymdeithasol ac Integreiddio Judith Cole, Dirprwy Gyfarwyddwr yr Is-adran Polisi Cyllid Llywodraeth Leol, Gweithlu a Phartneriaeth Cymdeithasol
11 Gorffennaf 2018	Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid Julian Revell, Pennaeth Dadansoddi Cyllidol Georgina Haarhoff, Pennaeth yr Is-adran Drethi: Polisi, Strategaeth ac Ymgysylltu Yr Athro Gerald Holtham

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Mae'r holl **ymatebion i'r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol** ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Sefydliad	Cyfeirnod
Cyngor Sir y Fflint	CCAP 01
Coleg Nyrsio Brenhinol Cymru	CCAP 02
Gofal Cymdeithasol Cymru	CCAP 03
Coleg Brenhinol Meddyginiaeth Frys Cymru	CCAP 04
Cymdeithas Iechyd Sosialaidd Cymru	CCAP 05
RNIB Cymru	CCAP 06
Cymdeithas Alzheimer's Cymru	CCAP 07
Unigolyn – Mrs X	CCAP 08
Cartref Gofal Cristnogol Florence Justice	CCAP 09
National Community Hearing Association	CCAP 10
Cynghrair Henoed Cymru	CCAP 11
Cymdeithas Ddeieteteg Prydain	CCAP 12
Gerald Holtham - Athro Hodge mewn Economi Ranbarthol	CCAP 13
Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru	CCAP 14
Lorraine Morgan – Ymgynghorydd Heneiddio	CCAP 15
Gwasanaethau Cymdeithasol Cyngor Caerdydd	CCAP 16
Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025	CCAP 17
Fforwm Gofal Cymru	CCAP 18
Age Cymru	CCAP 19
Unison Cymru	CCAP 20
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru / Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru	CCAP 21
Gofal a Thrwsio Cymru	CCAP 22
Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru	CCAP 23
Conffederasiwn GIG Cymru	CCAP 24

Gwybodaeth ychwanegol

Teitl	Cyfeirnod
Papur Tystiolaeth a Gyflwynwyd gan Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol	FIN(5)-13-18 P1
Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru - Tystiolaeth atodol - 2 Mai 2018	FIN(5)-12-18 PTN3
Tystiolaeth Ysgrifenedig a gyflwynwyd gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid	FIN(5)-18-18 P1
Llythyr gan Gomisiynydd Pobl Hŷn Cymru - 27 Ebrill 2018	FIN(5)-12-18 PTN2
Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid - Talu am ofal cymdeithasol: Adroddiad annibynnol gan yr Athro Gerald Holtham - 28 Mehefin 2018	FIN(5)-18-18 P2
Llythhyr gan y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal Cymdeithasol - Grŵp Rhyngweinidogol ar Dalu am Ofal Cymdeithasol - 26 Gorffennaf 2018	FIN(5)-19-18 PTN1