Archwilio Cymru
Audit Wales

Comisiynu Cartrefi Gofal i Bobl Hŷn

Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru

Rhagfyr 2021

Paratowyd y ddogfen hon yn rhan o waith a berfformiwyd yn unol â swyddogaethau statudol.

Os derbynnir cais am wybodaeth y gallai'r ddogfen hon fod yn berthnasol iddo, tynnir sylw at y Cod Ymarfer a gyhoeddwyd o dan adran 45 o Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000.

Mae Cod adran 45 yn nodi'r arfer a ddisgwylir gan awdurdodau cyhoeddus wrth ymdrin â cheisiadau, gan gynnwys ymgynghori â thrydydd partïon perthnasol. Mewn cysylltiad â'r ddogfen hon, mae Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru yn drydydd partïon perthnasol. Dylid anfon unrhyw ymholiadau ynglŷn â datgelu neu ailddefnyddio'r ddogfen hon i Archwilio Cymru yn swyddog.gwybodaeth@archwilio.cymru

Rydym yn croesawu gohebiaeth a galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi. We welcome correspondence and telephone calls in Welsh and English. Corresponding in Welsh will not lead to delay.

Mae'r ddogfen hon hefyd ar gael yn Saesneg.

Cynnwys

Adroddiad cryno 4

Nid yw'r trefniadau presennol ar gyfer comisiynu lleoliadau cartrefi gofal pobl hŷn yn datrys rhai materion hirsefydlog; mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru sicrhau ei hun bod diwygiadau polisïau arfaethedig yn mynd yn ddigon pell 4

Am yr adroddiad hwn 4

Ledled Cymru, mae costau comisiynu cartrefi gofal i bobl hŷn yn rhedeg i gannoedd o filiynau o bunnoedd bob blwyddyn ac effeithir ar filoedd lawer o bobl 5

Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i awdurdodau lleol a byrddau iechyd gydweithredu'n effeithiol wrth iddynt gyflawni eu dyletswyddau comisiynu cartrefi gofal 7

Mae'r Archwilydd Cyffredinol wedi codi pryderon â Llywodraeth Cymru o'r blaen ynghylch a yw cronfeydd cyfun rhanbarthol, mewn cysylltiad â chartrefi gofal i bobl hŷn, yn rhoi gwerth am arian 9

Nododd ein gwaith ar gomisiynu lleoliadau cartrefi gofal i bobl hŷn ar draws y gogledd rai materion sylfaenol sy'n debygol o gael eu hadlewyrchu ledled Cymru i ryw raddau 11

Mae cyfle amserol i Lywodraeth Cymru sicrhau bod gwaith diwygio cynlluniedig yn datrys rhai o'r materion hirsefydlog a heriol sy'n ymwneud â chomisiynu cartrefi gofal a gofal integredig 14

Argymhellion 15

Atodiadau 16

1 Gwariant ar leoliadau cartrefi gofal a gomisiynwyd ledled Cymru 17

Adroddiad cryno

Nid yw'r trefniadau presennol ar gyfer comisiynu lleoliadau cartrefi gofal pobl hŷn yn datrys rhai materion hirsefydlog; mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru sicrhau ei hun bod diwygiadau polisïau arfaethedig yn mynd yn ddigon pell

Am yr adroddiad hwn

1 Rydym wedi cwblhau adolygiad ynghylch comisiynu lleoliadau cartrefi gofal ar gyfer pobl hŷn yn y gogledd yn ddiweddar. Roedd ein gwaith yn cynnwys amrywiaeth o bartneriaid comisiynu ond yn canolbwyntio'n bennaf ar y chwe awdurdod lleol[1] a Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr. Rydym wedi paratoi adroddiad manwl ar gyfer y sefydliadau hyn i helpu i sbarduno gwelliant, yn y gogledd yn benodol: Comisiynu Lleoliadau Cartrefi Gofal i Bobl Hŷn – Cynghorau Gogledd Cymru a Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr. Galluogodd ein hadolygiad i ni ystyried yn fanylach, ar draws y rhanbarth, faterion a godwyd mewn gwaith archwilio blaenorol ar bwysau cyllidebol gwasanaethau cymdeithasol mewn dau o'r awdurdodau lleol[2].

2 Rydym wedi paratoi'r adroddiad byr hwn i dynnu allan o'n gwaith yn y gogledd rai materion o arwyddocâd cenedlaethol ehangach ac i wneud argymhellion i Lywodraeth Cymru eu hystyried. Ein nod yw tynnu sylw at heriau y dylid eu hystyried yn rhan o ddiwygio polisïau arfaethedig a sicrhau newid ystyrlon a gwell canlyniadau i bobl ledled Cymru. Mae'r adroddiad wedi ei wreiddio mewn tystiolaeth o'n gwaith yn y gogledd, ond rydym hefyd wedi defnyddio ein gwybodaeth archwilio ehangach megis o'n hadolygiad Cymru gyfan o'r Gronfa Gofal Integredig ym mis Gorffennaf 2019 a data sydd ar gael i'r cyhoedd ar wariant a gweithgarwch.

1 Y cynghorau dan sylw yw Ynys Môn, Conwy, Sir Ddinbych, Sir y Fflint, Gwynedd a Wrecsam.

2 Yn 2020, gwnaethom adrodd ar bwysau cyllidebol gwasanaethau cymdeithasol yng Nghyngor Bwrdeistref Sirol Conwy a Chyngor Sir Ddinbych.

Ledled Cymru, mae costau comisiynu cartrefi gofal i bobl hŷn yn rhedeg i gannoedd o filiynau o bunnoedd bob blwyddyn ac effeithir ar filoedd lawer o bobl

3 Mae comisiynu cartrefi gofal yn ganlyniad i asesu anghenion y boblogaeth, cynllunio, llywio, caffael, a darparu gwasanaethau cartref gofal weithiau. Mae'n cynnwys monitro a rheoli ansawdd gwasanaethau. Dylid ei wneud gyda'r nod o ddarparu capasiti digonol o gartrefi gofal o ansawdd da i ddiwallu'r angen cyfredol a'r angen disgwyliedig yn y dyfodol. Dylai ganolbwyntio ar werth i'r trethdalwr a chanlyniadau i'r defnyddwyr gwasanaeth. Mae'n llawer mwy na phrynu lleoliadau cartref gofal yn y fan a'r lle.

4 Mae'r arian cyhoeddus sy'n gysylltiedig â chomisiynu cartrefi gofal yn deillio o gyllidebau awdurdodau lleol a byrddau iechyd. Mae comisiynu cartrefi gofal hefyd yn defnyddio rhannau helaeth o gynilion bywyd unigolion. Ar lefel uchel, mae'r cyfrifoldeb am ffioedd cartrefi gofal yn syml:

- gall person ddewis symud i gartref gofal ar ei draul ei hun;
- os oes gan berson anghenion gofal iechyd parhaus, yna'r bwrdd iechyd sy'n gyfrifol am dalu'r costau llawn;
- os mai anghenion gofal cymdeithasol yn unig sydd gan rywun, mae'r awdurdod lleol yn gyfrifol am dalu'r costau hyn, ond caiff y defnyddiwr gwasanaeth ei asesu i benderfynu faint y dylai ei dalu tuag at ei ofal; ac
- os oes gan rywun gyfuniad o anghenion iechyd a gofal, yna bydd y cyngor a'r bwrdd iechyd yn rhannu'r costau.

Gall cymhlethdod godi pan fo angen i fyrddau iechyd ac awdurdodau lleol gytuno ar gymhwysedd i gael cyllid.

5 Mae **Arddangosyn 1** yn darparu rhai ffeithiau a ffigurau allweddol sy'n berthnasol i gomisiynu cartrefi gofal ledled Cymru. Mae'r ffigurau ar gyfer gwahanol flynyddoedd yn dibynnu ar y data cyhoeddedig diweddaraf sydd ar gael, ar ddiwedd mis Mehefin 2021. Rydym wedi adrodd am gostau byrddau iechyd yn 2019-20 er mwyn eu cymharu ag awdurdodau lleol. Mae **Atodiad 1** yn cynnwys dadansoddiad ychwanegol o gostau penodol ar gyfer awdurdodau lleol unigol a byrddau iechyd o'u cymharu â'u poblogaethau. Y data a ddefnyddir yn yr adroddiad hwn yw'r wybodaeth ddiweddaraf sydd ar gael cyn y pandemig; ni fyddai defnyddio data mwy diweddar yn adlewyrchu lefelau gweithgarwch arferol.

Arddangosyn 1: rhai ffeithiau allweddol sy'n berthnasol i gomisiynu cartrefi gofal

6.24 miliwn o ddiwrnodau

Cyfanswm y diwrnodau y cafodd oedolion 65 oed a hŷn eu cefnogi mewn cartrefi gofal preswyl yn 2018-19 (StatsCymru)

£297 miliwn

O wariant gan awdurdodau lleol ar leoliadau nyrsio a phreswyl ar gyfer pobl 65 oed a hŷn yng Nghymru yn 2019-20 (StatsCymru)

16,144

o bobl 65 oed a hŷn sy'n derbyn gwasanaethau gofal i oedolion gan awdurdodau lleol yn 2018-19.

O'r rhain, mae **5,534** yn derbyn gwasanaethau nyrsio hefyd.

Mae'r data diweddaraf yn dangos:

677 o gartrefi gofal yng Nghymru

bod **263** o'r rhain yn darparu gofal nyrsio

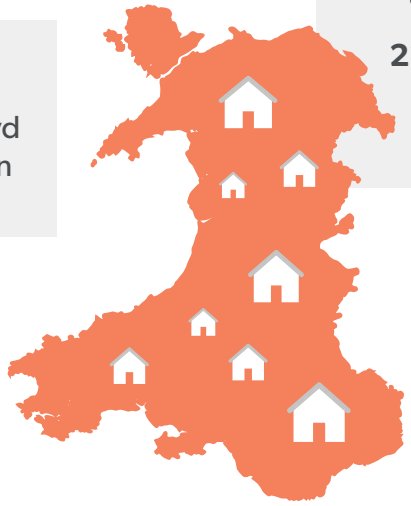
96 o gartrefi gofal a gynhelir gan awdurdodau lleol yng Nghymru

22,706 o welyau cartrefi gofal yng Nghymru (CMA 2017)

25,500 o staff gofal preswyl

£415 miliwn

Ar ofal iechyd parhaus y Bwrdd Iechyd a chostau gofal nyrsio a ariannwyd yn 2019-20 (Cyfrifon Blynyddol)



833 diwrnod

Y cyfnod cyfartalog y cefnogwyd oedolion dros 65 oed mewn cartrefi gofal preswyl fel y'u cofnodwyd yn 2018-19 (StatsCymru)

Ffynonellau:

- Gofal Cymdeithasol Cymru – proffil gweithlu 2018
- The future of care in Wales, Wales Fiscal Analysis
- Cyfrifon Blynyddol y Bwrdd Iechyd. Mae'r rhan fwyaf ond nid yr holl gostau gofal iechyd parhaus yn ymwneud â lleoliadau cartrefi gofal
- Competitions and Market Authority (CMA) – Care-homes market study 2017
- StatsCymru

Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i awdurdodau lleol a byrddau iechyd gydweithredu'n effeithiol wrth iddynt gyflawni eu dyletswyddau comisiynu cartrefi gofal

6 Daeth Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 i rym ar 6 Ebrill 2016. Mae'r Ddeddf yn darparu'r fframwaith cyfreithiol ar gyfer gwella llesiant pobl sydd angen gofal a chymorth, a thrawsnewid gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru. Mae'n cynnwys rhai gofynion allweddol o ran comisiynu cartrefi gofal. Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol a byrddau iechyd gydweithio i asesu anghenion gofal a chymorth y boblogaeth yn eu hardal[3]. Roedd yn ofynnol i awdurdodau lleol a byrddau iechyd gyhoeddi eu hasesiadau poblogaeth cyfunol cyntaf fel sy'n ofynnol erbyn mis Ebrill 2017. Ar ôl hynny, mae'n ofynnol i awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol baratoi un adroddiad asesu poblogaeth cyfunol fesul cylch etholiadol llywodraeth leol.

7 Yn ogystal â dyletswyddau cydraddoldeb penodol presennol[4] y sector cyhoeddus ar gyfer awdurdodau cyhoeddus yng Nghymru, mae'r ddyletswydd economaidd-gymdeithasol a ddechreuodd ar 30 Mawrth 2021 yng Nghymru yn rhoi cyfrifoldeb cyfreithiol ar gyrff perthnasol. Mae'r rhain yn cynnwys rhai awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol[5], pan fyddant yn gwneud 'penderfyniadau strategol' i roi sylw dyledus i'r angen i leihau anghydraddoldeb canlyniadau sy'n deillio o anfantais economaidd-gymdeithasol. Mae canllawiau Llywodraeth Cymru yn nodi mai penderfyniadau strategol yw'r rhai sy'n helpu corff perthnasol i gyflawni ei ddiben statudol a fwriadwyd. Nid oes rhestr gynhwysfawr o benderfyniadau a fydd yn ymgysylltu â'r ddyletswydd, er bod enghreifftiau'n cynnwys datblygu polisïau strategol, penderfyniadau comisiynu mawr megis y rhai ar gyfer comisiynu cartrefi gofal a phennu amcanion llesiant[6].

3 Cod Ymarfer mewn perthynas â pherfformiad a gwella gwasanaethau cymdeithasol a gyhoeddwyd o dan adran 145 o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014

4 The Public Sector Equality Duty Section 149 of the Equality Act 2010; Rheoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011

5 Adran 2(6) o Ddeddf Cydraddoldeb 2010; Rheoliadau Deddf Cydraddoldeb (Awdurdodau sy'n ddarostyngedig i ddyletswydd ynghylch Anghydraddoldebau Economaidd-gymdeithasol) (Cymru) 2021, mae cyrff perthnasol yn cynnwys Byrddau Iechyd Lleol a Chyngor Sir neu Gyngor Bwrdeistref Sirol

6 Canllawiau Llywodraeth Cymru – Cymru Fwy Cyfartal – Y Ddyletswydd Economaidd-gymdeithasol 2010

8 Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol gynnal adolygiadau o sefydlogrwydd y farchnad ond ni phennodd ddyddiad cychwyn ar gyfer y rhain. Mae rheoliadau a gyflwynwyd ym mis Ebrill 2021 wedi gosod gofynion penodol i gyhoeddi'r adroddiad sefydlogrwydd erbyn 1 Mehefin 2022, chwe blynedd ar ôl i'r Ddeddf ddod i rym. Felly, mae effaith y gofynion hyn ar gomisiynu cartrefi gofal i bobl hŷn i'w gweld o hyd.

9 Mae Canllawiau Statudol Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 sy'n ymwneud â threfniadau partneriaethau[7] yn nodi y dylai byrddau iechyd lleol ac awdurdodau lleol, mewn cysylltiad â chartrefi gofal, gynnal asesiad o anghenion y boblogaeth a dadansoddi'r farchnad er mwyn ymgorffori anghenion unigolion sy'n ariannu eu gofal eu hunain. Dylent gytuno hefyd ar ddatganiad sefyllfa'r farchnad rhanbarthol integredig priodol a strategaeth gomisiynu ranbarthol. Dylai'r rhain nodi'r canlyniadau sy'n ofynnol gan gartrefi gofal, gan gynnwys yr ystod o wasanaethau sydd eu hangen, a chonsensws ar y dulliau comisiynu. Hefyd, mae'r canllawiau'n nodi y dylai awdurdodau lleol a byrddau iechyd:

- gytuno ar gontract a manyleb gyffredin.
- cytuno ar feini prawf a phrosesau monitro contractau cyffredin sy'n cynnwys sylwadau gan ddefnyddwyr gwasanaethau.
- datblygu dull integredig o gytuno ar ffioedd gyda darparwyr.
- datblygu dull integredig o sicrhau ansawdd.
- mabwysiadu defnydd tryloyw o adnoddau. Mae'n rhaid i gyllidebau fod yn gyson â'r gwariant cyffredinol a nodwyd, ynghyd ag ymrwymiadau ariannol y ddwy asiantaeth i gomisiynu cartrefi gofal. Bydd angen i'r trefniadau hyn fod yn ddarostyngedig i gytundeb ysgrifenedig.

10 Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff a gwmpesir gan y Ddeddf – gan gynnwys byrddau iechyd ac awdurdodau lleol – weithio'n wahanol. Mae'n rhaid iddynt ddangos eu bod yn cymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy. Mae hyn yn cynnwys cydbwyso anghenion tymor byr a hirdymor, ystyried sut mae eu hamcanion yn integreiddio â phartneriaid eraill, cydweithredu, cynnwys rhanddeiliaid, a cheisio dulliau ataliol. Fel y sonnir uchod, wrth gyflawni dyletswyddau presennol a allai fod yn strategol, megis pennu amcanion llesiant, mae'n ofynnol bellach i gyrff perthnasol ddangos eu bod hefyd yn rhoi sylw dyledus i'r ddyletswydd economaidd-gymdeithasol wrth wneud penderfyniadau.

7 Llywodraeth Cymru, Codau a chanllawiau: Canllawiau Statudol Rhan 9 (Trefniadau Partneriaeth) Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 Llywodraeth Cymru a gyhoeddwyd o dan Adran 169 o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014

11 Yn ein hadroddiad rhanbarthol diweddar ar Comisiynu Lleoliadau Cartrefi Gofal Pobl Hŷn, gwnaethom argymell bod Cynghorau'r gogledd a Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr yn adolygu eu trefniadau comisiynu ar gyfer lleoliadau cartrefi gofal er mwyn sicrhau eu bod yn cyflawni eu cyfrifoldebau statudol o ran y Gymraeg a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn benodol.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol wedi codi pryderon â Llywodraeth Cymru o'r blaen ynghylch a yw cronfeydd cyfun rhanbarthol, mewn cysylltiad â chartrefi gofal i bobl hŷn, yn rhoi gwerth am arian

12 Noda ein hadroddiad mis Gorffennaf 2019 ar Gronfa Gofal Integredig Llywodraeth Cymru, cyn Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 a chyflwyniad y gronfa yn 2014, fod partneriaethau iechyd a gofal cymdeithasol wedi archwilio'r potensial o gyfuno arian er mwyn datblygu gwasanaethau integredig. Fodd bynnag, dim ond llond llaw o enghreifftiau ymarferol a gafwyd ac roedd parodrwydd cyrff cyhoeddus allweddol i ryddhau cyllid ar gyfer trefniadau ar y cyd yn rhwystr allweddol.

13 Arweiniodd Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 at sefydlu Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol statudol a chyda disgwyliad y byddent yn datblygu cronfeydd cyfun. Noda ein hadroddiad ar y Gronfa Gofal Integredig fod cronfeydd cyfun ar gyfer comisiynu darpariaeth cartrefi gofal i oedolion wedi bod ar waith ledled Cymru ers mis Ebrill 2018. Mae'r adroddiad yn adlewyrchu safbwynt swyddogion Llywodraeth Cymru bod aeddfedu trefniadau partneriaeth oherwydd y Gronfa Gofal Integredig wedi darparu sylfaen gadarn ar gyfer bwrw ymlaen â threfniadau cyllido cyfun. Fodd bynnag, mae'n canfod hefyd nad oedd llawer o dystiolaeth bod prosiectau llwyddiannus yn cael eu prif ffrydio a'u cyllido yn rhan o'r broses o ddarparu gwasanaethau craidd cyrff cyhoeddus.

14 Ym mis Medi 2020, ysgrifennodd yr Archwilydd Cyffredinol i Lywodraeth Cymru, gan gopïo'r llythyr at bob prif weithredwr awdurdod lleol a bwrdd iechyd yng Nghymru, yn codi pryderon am gronfeydd cyfun rhanbarthol mewn cysylltiad â chartrefi gofal i bobl hŷn. Daeth y pryderon hyn i'r amlwg o waith archwilio mewn dau o'r awdurdodau lleol yn y gogledd yn gynharach y flwyddyn honno (**paragraff 1**). Er bod cyllid oddi wrth y sefydliadau perthnasol wedi ei adneuo mewn cronfa gyfun a weinyddir gan Gyngor Sir Ddinbych i ddechrau, canfuom fod cyllid pob cyfrannwr wedi ei ddychwelyd iddo 24 awr yn ddiweddarach.

15 Cododd ein canfyddiadau rai pryderon sylweddol ynghylch cymhwyso cyllidebau cyfun yn ymarferol ar gyfer darpariaeth cartrefi gofal yn y gogledd, ac yn ehangach yng Nghymru o bosibl. Er nad oeddem wedi profi'r trefniadau mewn rhanbarthau eraill, roeddem yn credu eu bod o natur debyg. O siarad â swyddogion Llywodraeth Cymru ar y pryd, roeddem yn deall bod y trefniad yn y gogledd yn bodloni'r gofynion technegol lleiaf posibl o dan Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Fodd bynnag, daethom i'r casgliad nad oedd y trefniad yn cynnig gwerth am arian, nac unrhyw un o fanteision ehangach arfaethedig cronfa gyfun. Pwysleisiodd swyddogion Llywodraeth Cymru hefyd nad oeddent yn ystyried y math hwn o drefniad yn ymateb boddhaol i'r bwriad polisi o alluogi cydweithrediad agosach rhwng comisiynwyr cartrefi gofal er budd pobl sy'n derbyn gofal a chymorth.

16 Mewn ymateb i lythyr yr Archwilydd Cyffredinol, dywedwyd wrtho fod y Dirprwy Weinidog dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol [ar y pryd] eisoes wedi trafod y materion hyn â chadeiryddion y Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol ac wedi herio partneriaid rhanbarthol i gynyddu'r ddarpariaeth.

17 Ym mis Tachwedd 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru adroddiad Fframwaith Gwerthuso Cyllidebau Cyfun (y Fframwaith). Roedd Llywodraeth Cymru wedi comisiynu'r adroddiad i asesu'r cynnydd yr oedd pob un o'r saith Bwrdd Partneriaeth Rhanbarthol wedi ei wneud o ran datblygu cronfeydd cyfun. Canolbwyntia'r adolygiad ar ddefnyddio cyllidebau cyfun sy'n ymwneud â llety mewn cartrefi gofal i bobl hŷn (65 oed neu'n hŷn).

18 Daeth yr adolygiad i'r casgliad bod Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol yn bodloni'r gofyniad sylfaenol at ei gilydd mewn cysylltiad â'r cronfeydd cyfun ar gyfer cartrefi gofal i bobl hŷn, ond nad oedd llawer o Fyrddau Partneriaeth Rhanbarthol yn cyfuno'r cyllidebau'n ffisegol nac yn rhannu risgiau ar gyfer cartrefi gofal i bobl hŷn. Dim ond dau o'r saith rhanbarth yng Nghymru sy'n cyfuno arian yn ffisegol ar gyfer cartrefi gofal pobl hŷn, a thynnodd mwyafrif y Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol sylw at gartrefi gofal i bobl hŷn fel maes cyntaf heriol i gyfuno arian, o dan y ddeddfwriaeth sy'n dangos lefelau gwahanol o aeddfedrwydd ar draws y Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol. Mae rhai o'r heriau allweddol a amlygir yn y Fframwaith yn ymwneud â rheoli carfan amrywiol o anghenion ar draws ardaloedd yn hytrach na gwasanaethau arbenigol, yr oeddent yn ystyried eu bod yn fwy addas ar gyfer dull cyfun o weithredu, a'r risg o groesgymorthdalu ar draws ffiniau awdurdodau lleol.

19 Canfuom drwy ein gwaith rhanbarthol yn y gogledd nad oedd ymateb Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol y gogledd i'r Dirprwy Weinidog yn rhoi unrhyw sicrwydd bod partneriaid yn bwriadu gweithredu yn y tymor byr i fynd i'r afael â phryder yr Archwilydd Cyffredinol. Roedd yr ymateb yn dangos nad oedd y Bwrdd Partneriaeth Rhanbarthol yn bwriadu gwneud unrhyw newidiadau i'w drefniadau cyllideb cyfun nes bod Llywodraeth Cymru wedi bwrw ymlaen â'i chynigion Papur Gwyn ar Ailgydbwyso gofal a chymorth. Deallwn fod y Bwrdd Partneriaeth Rhanbarthol yn cynnal deialog barhaus gyda Llywodraeth Cymru ynghylch y ffordd orau o weithredu'r Ddeddf yn ehangach, ac nid mewn cysylltiad â chronfeydd cyfun yn unig.

20 Yn 2020-21, rydym wedi gweld llawer o enghreifftiau o bartneriaid yn dod at ei gilydd yn effeithiol mewn amgylcheddau hynod gymhleth a heriol. Er enghraifft, datblygu gwasanaeth profi, olrhain a diogelu a gwasanaeth brechu newydd COVID-19. Mae ewyllys da ac ymrwymiad partneriaid wedi arwain at welliant.

21 Mae hyn, a rhywfaint o'n gwaith cynharach ar y Gronfa Gofal Integredig, yn awgrymu, pan fo partneriaid yn dod at ei gilydd i reoli cyllid ychwanegol ar y cyd, eu bod wedi cael rhywfaint o lwyddiant ond pan fyddant yn dod at ei gilydd i rannu eu hadnoddau craidd eu hunain, eu bod wedi cael llawer llai o lwyddiant. Er bod Llywodraeth Cymru wedi cyfarwyddo awdurdodau lleol a byrddau iechyd i gydweithredu a chyfuno cronfeydd ar gyfer cartrefi gofal pobl hŷn, cyfyngedig yw'r cynnydd ac nid yw'r defnyddwyr gwasanaethau yn gweld fawr o fudd, os o gwbl.

Nododd ein gwaith ar gomisiynu lleoliadau cartrefi gofal i bobl hŷn ar draws y gogledd rai materion sylfaenol sy'n debygol o gael eu hadlewyrchu ledled Cymru i ryw raddau

22 Yn seiliedig ar ganfyddiadau ein hadolygiad blaenorol o'r Gronfa Gofal Integredig ac adroddiad Fframwaith Gwerthuso Cyllidebau Cyfun Llywodraeth Cymru, rhagwelwn y bydd canfyddiadau ein hadolygiad o'r gogledd yn cael eu hadlewyrchu ledled Cymru i ryw raddau. Yn ein gwaith diweddaraf yng ngogledd Cymru, daethom i'r casgliad bod **partneriaid yn gweithio'n unigol ac ar y cyd i ddarparu lleoliadau cartrefi gofal i ddefnyddwyr gwasanaethau sy'n agored i niwed; gwneir hyn yn anoddach gan brosesau cenedlaethol cymhleth, gan arwain at bwyslais sylweddol ar gostau, sy'n achosi rhaniadau ymhlith partneriaid ac sydd â'r potensial i gael effaith andwyol ar ddefnyddwyr gwasanaethau a'u teuluoedd. Mae gan y broses o gryfhau atebolrwydd a datblygu strategaeth a chynllun cyflawni rhanbarthol y potensial i ysgogi newid cadarnhaol a gweithio gwell mewn partneriaeth, yn enwedig mewn cysylltiad â gofal cymhleth a mwy arbenigol**.

23 Er bod lle i wella yng ngogledd Cymru, pan fo partneriaid rhanbarthol yn gyfrifol am y ffordd y gweithredir deddfwriaeth, fframweithiau a pholisïau cenedlaethol, mae rhai o'r materion sylfaenol yn codi oherwydd fframweithiau deddfwriaethol cenedlaethol hirsefydlog a threfniadau polisïau a chyllido.

24 Crynhoir canfyddiadau ein gwaith rhanbarthol a'n dadansoddiad Cymru gyfan ychwanegol fel a ganlyn:

- **Mae gallu pobl hŷn i gael mynediad at gartrefi gofal yn gymhleth ac yn anodd ei lywio**. Mae comisiynwyr yn ymwybodol o'r effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau ond nid ydynt wedi gallu symleiddio'r broses; Llywodraeth Cymru sy'n nodi'r polisïau a'r canllawiau cyffredinol.
- **Gall dulliau'r sector cyhoeddus o gyllido gwahanol agweddau ar ofal greu ymraniad ymhlith partneriaid.** Mae lleoliadau cartrefi gofal yn gostus, a all annog gorbwyslais ar gost; er y gall gweithredu'r dull gweithredu ar lefel leol gynyddu tensiynau, Llywodraeth Cymru sy'n nodi sail y cyfrifoldebau cyllido.
- **Nid yw'r manteision a fwriadwyd a'r cyflawniad gwirioneddol wedi eu meintioli**. Mae gwybodaeth am berfformiad a gesglir ac a adroddir, sy'n ymwneud â chomisiynu iechyd a gofal cymdeithasol, yn dameidiog ar draws sectorau ac nid yw'n darparu dangosydd da o ran a yw nodau polisïau a llesiant yn cael eu cyflawni ac nid oes unrhyw dystiolaeth o newidiadau i ganlyniadau defnyddwyr gwasanaethau. Mae swyddogion Llywodraeth Cymru a'r Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol yn cwrdd â chadeiryddion y Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol a phartneriaid yn rheolaidd i asesu cynnydd o ran gweithredu polisïau cenedlaethol, ond nid yw Llywodraeth Cymru na phartneriaid rhanbarthol wedi datblygu fframwaith perfformiad ar gyfer asesu canlyniadau.
- **Nid yw'r cydymffurfio technegol lleiaf â'r gofyniad cronfa gyfun yn sicrhau unrhyw fudd gwirioneddol**. Mae cydymffurfio â'r gyfraith heb gyflawni unrhyw fanteision o'r trefniad yn ddefnydd gwael o arian cyhoeddus ac yn werth gwael am arian. Mae Llywodraeth Cymru yn ymwybodol o'r cynnydd cyffredinol o ran gweithredu trefniadau cronfa gyfun ar gyfer lleoliadau cartrefi gofal pobl hŷn. Mae wedi datblygu pecyn offer a lansiwyd drwy Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru i helpu i fynd i'r afael â'r heriau. Fodd bynnag, nid yw hyn wedi cael fawr o effaith ac nid yw trefniadau cronfeydd cyfun yn cael eu cryfhau'n gyffredinol tra bod y papur gwyn ar ailgydbwyso gofal a chymorth yn cael ei ddatblygu.

- **Mae'r broses llywodraethu a gweithredu'r Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol yn aeddfedu ond, yn unol â deddfwriaeth, mae strwythurau'n helaeth ac yn gymhleth, a cheir problemau o hyd ynghylch eu hatebolrwydd.** Yn dilyn ein gwaith yn y Gronfa Gofal Integredig, roedd disgwyl i Fyrddau Partneriaeth Rhanbarthol (yn unol â Chanllawiau y Gronfa Gofal Integredig 2020-21) fod wedi bod yn rhoi trefniadau ar waith i gefnogi gwaith craffu effeithiol ar eu penderfyniadau. Hefyd, mae ein gwaith yn y gogledd wedi herio llywodraethu ac atebolrwydd yn ehangach. Mae gan Lywodraeth Cymru swyddogaeth o ran nodi sut y dylid eu dwyn i gyfrif a'u dwyn i gyfrif am gyflawni polisïau Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae gan bartneriaid y Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol gyfrifoldeb dros sicrhau bod cytundebau allweddol yn cael eu craffu a'u cymeradwyo'n briodol hefyd, gan ddefnyddio trefniadau llywodraethu eu sefydliadau eu hunain.
- **Ceir amrywiad anesboniadwy mewn gwariant ar ofal preswyl a chostau gofal iechyd parhaus, sy'n awgrymu bod polisïau'n cael eu cymhwyso'n annheg ledled Cymru**. Bydd ffactorau megis gwneud penderfyniadau lleol a'r gwasanaethau ataliol sydd ar gael i gefnogi pobl i fyw yn y gymuned yn effeithio ar wariant lleol ar leoliadau cartrefi gofal. Mae **Atodiad 1** yn dangos yr amrywiadau hyn yn fanylach.
- **Mae'r cap ar godi tâl ar gyfraniadau defnyddwyr gwasanaeth yn wahanol ar gyfer lleoliadau cartrefi gofal o'i gymharu â phobl a gefnogir yn y gymuned**. Mae hyn yn rhoi cymhelliad gwrthnysig posibl i gomisiynwyr leoli person mewn cartref gofal, neu i berson ddewis aros gartref, fel y byddai'n well gan lawer.

25 Er bod mwyafrif y swyddogion awdurdodau lleol a byrddau iechyd y buom yn siarad â nhw yn ystod ein hadolygiad yng ngogledd Cymru yn gallu disgrifio'r problemau o'u profiadau, nid oedd yr un ohonynt yn teimlo y gallai gael unrhyw ddylanwad nac effaith ar raddfa'r newidiadau sydd eu hangen o fewn y fframwaith polisi cenedlaethol. O ganlyniad i hynny, roeddent yn derbyn ar y cyd yr angen i wneud y gorau o'r sefyllfa bresennol a gobeithio am newid.

Mae cyfle amserol i Lywodraeth Cymru sicrhau bod gwaith diwygio cynlluniedig yn datrys rhai o'r materion hirsefydlog a heriol sy'n ymwneud â chomisiynu cartrefi gofal a gofal integredig

26 Ym mis Ebrill 2021, cwblhaodd Llywodraeth Cymru yr ymgynghoriad ar ei phapur gwyn Ailgydbwyso gofal a chymorth (**paragraff 20**). Cynigiodd y papur gwyn fframwaith cenedlaethol, trefniadaeth ranbarthol a rhagor o bwerau i'r Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol. Gwnaethom ymateb i Lywodraeth Cymru yn rhan o'i hymgynghoriad, gan ddefnyddio tystiolaeth berthnasol o'n gwaith archwilio.

27 Mae'r materion a amlygwyd o'n gwaith diweddaraf ar gomisiynu cartrefi gofal yn y gogledd yn dangos nad yw'r ddeddfwriaeth a'r polisïau presennol yn cael yr effaith gadarnhaol a ddymunir. Fodd bynnag, maent hefyd yn cyfeirio at rai materion ymarferol ac amharodrwydd diwylliannol a allai gwestiynu a yw'r cynigion yn y papur gwyn yn mynd yn ddigon pell i fynd i'r afael â'r materion sylfaenol hyn. Wrth wraidd ein canfyddiadau, mae cyfrifoldebau ac atebolrwydd cyllidebol annibynnol ac ar wahân yn creu ymraniad, sy'n arwain at ganolbwyntio ar gost, ac yn gofyn am lwybrau cymhleth i'w llywio a all gael effaith negyddol ar lesiant defnyddwyr gwasanaethau a'u teuluoedd. Rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru yn cynnig diwygio sylfaen y ddeddfwriaeth a'r polisïau sy'n achosi'r materion hyn, ond mae angen iddi sicrhau ei hun bod y newidiadau'n mynd yn ddigon pell i'w datrys nhw.

28 Mae'r pandemig wedi amlygu breuder gwasanaethau gofal ledled Cymru, ond roedd mwyafrif y materion a wynebir yn awr yno o'r blaen i ryw raddau. Mae'r materion yn cynnwys capasiti a gallu'r Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol i hwyluso gweithio rhanbarthol ac, er enghraifft, pryderon ynghylch lefelau ffioedd, a ystyrir gan gynghorau i fod yn faterion lleol yn hytrach na materion rhanbarthol neu genedlaethol. Dywedwyd wrthym yn ystod ein hadolygiad nad yw dull rhanbarthol yn gweddu i gomisiynu cartrefi gofal bob amser. Nid yw'n glir a yw'r atebion a gynigir gan y papur gwyn ar ailgydbwyso gofal a chymorth mewn cysylltiad â gweithio rhanbarthol yn ymarferol ac y byddant yn cyflawni'r newid gofynnol.

29 Mae cyfle yn awr i adeiladu consensws ymhlith darparwyr, comisiynwyr, defnyddwyr gwasanaethau a'r cyhoedd, ynglŷn â'r newidiadau sy'n angenrheidiol i gyflawni gwelliannau y mae mawr eu hangen, gan sicrhau bod y rhain yn mynd i'r afael yn llawn â'r holl faterion sy'n aros yn y sector.

Argymhellion

Arddangosyn 2: argymhellion

Argymhellion

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gwneud y canlynol:

A1 ystyried beth y mae'r canfyddiadau o'n gwaith yn y gogledd yn ei olygu ar gyfer diwygio polisïau arfaethedig ac a fydd y gwaith diwygio hwn yn mynd yn ddigon pell i fynd i'r afael ag achosion sylfaenol y materion; ac

A2 yn fwy penodol, dylai:

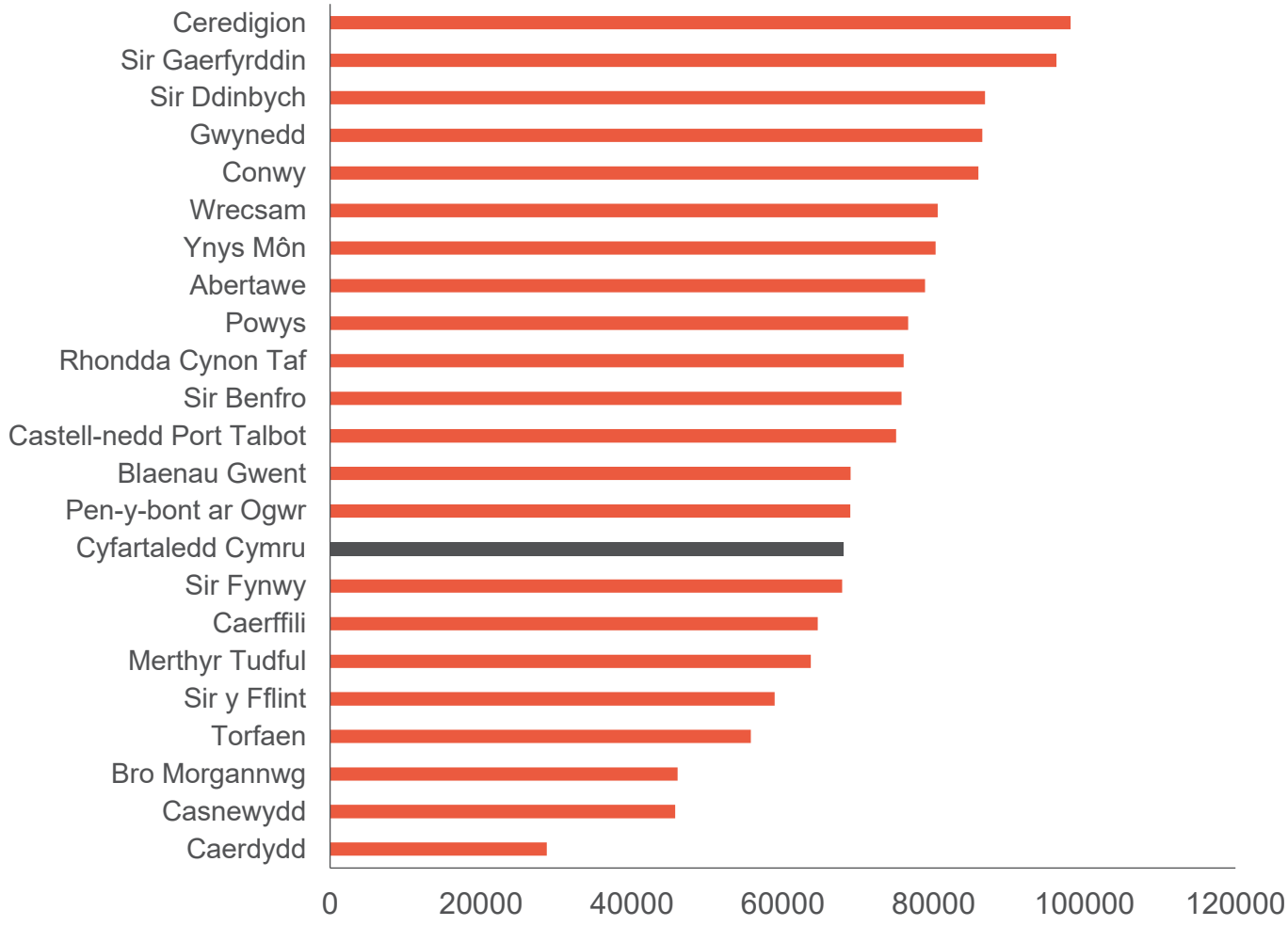
- leihau cymhlethdod y cyfrifoldebau ariannu ar draws partneriaid er mwyn symleiddio trefniadau;
- disgrifio a chyfleu'n glir sut y mae'n disgwyl i gronfeydd cyfun weithredu ar draws partneriaid iechyd a gofal cymdeithasol;
- cymryd camau i fynnu trefniadau craffu cryfach ac atebolrwydd Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol (gan eu dilyn â chamau ychwanegol mewn ymateb i argymhelliad yn ein hadroddiad blaenorol ar y Gronfa Gofal Integredig); a
- datblygu fframwaith ar gyfer adrodd ar berfformiad sy'n seiliedig ar ganlyniadau, sy'n cysylltu ag uchelgais polisïau a'r saith nod llesiant ar gyfer Cymru.

Atodiadau

1 Gwariant ar leoliadau cartrefi gofal a gomisiynwyd ledled Cymru

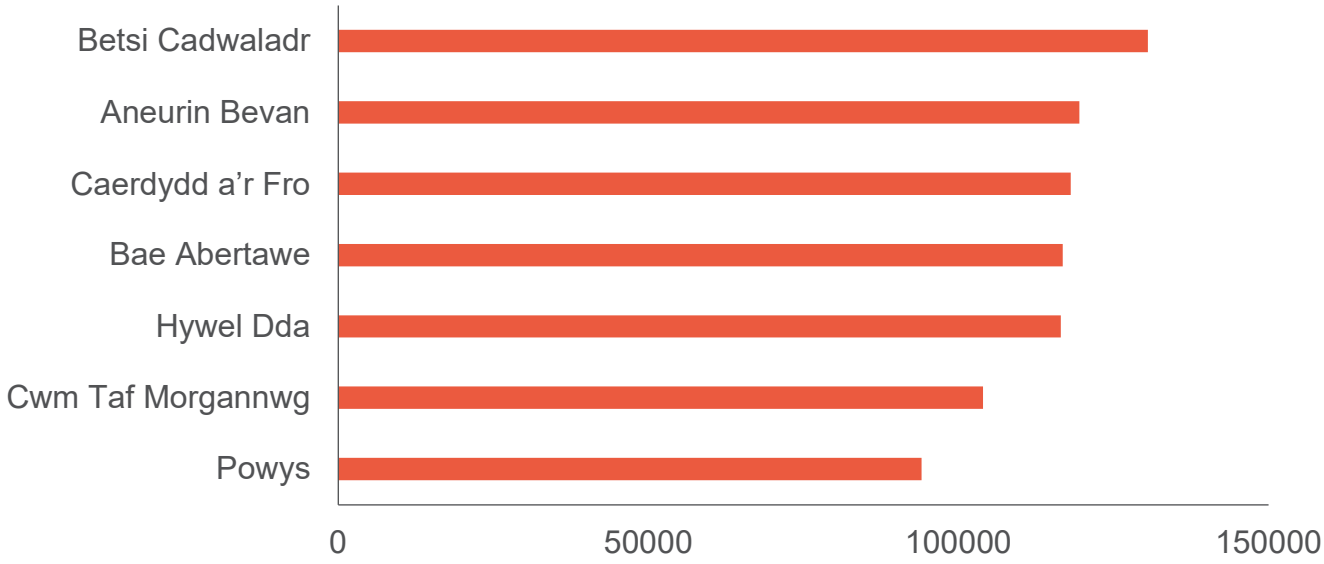
1 Gwariant ar leoliadau cartrefi gofal a gomisiynwyd ledled Cymru

Arddangosyn 3: y gwariant net (£) ar leoliadau gofal preswyl (ac eithrio gofal nyrsio) ar gyfer pobl 65 oed a hŷn fesul 1,000 o'r boblogaeth (2019-20)



Ffynhonnell: StatsCymru – Gwariant alldro refeniw y gwasanaethau cymdeithasol fesul grŵp cleientiaid (Pobl Hŷn, lleoliadau gofal preswyl) ac amcangyfrifon poblogaeth canol blwyddyn 2019 (yr wybodaeth ddiweddaraf ar gael ar 31 Awst 2021)

Arddangosyn 4: gwariant gofal iechyd parhaus (£) fesul 1,000 o'r boblogaeth, 2019-20



Ffynhonnell: Cyfrifon Blynyddol y Bwrdd Iechyd ac ystadegau poblogaeth Stats Cymru

Archwilio Cymru
Audit Wales

Swyddfa Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau
ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru