

Senedd Cymru

Y Pwyllgor Cydraddoldeb a
Chyflawnder Cymdeithasol
Gofal plant a chyflogaeth rhieni: y
pandemig a thu hwnt
CPE(09)
Ymateb gan Comisiynydd Plant Cymru

Welsh Parliament

Equality and Social Justice Committee

Childcare and parental employment:
the pandemic and beyond
CPE(09)
Evidence from Children's
Commissioner for Wales

Gwybodaeth gefndir am Comisiynydd Plant Cymru

Prif nod Comisiynydd Plant Cymru yw diogelu a hybu hawliau a lles plant. Wrth ymarfer eu swyddogaethau, rhaid i'r Comisiynydd roi sylw i Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (CCUHP). Mae cylch gorchwyl y Comisiynydd yn cwmpasu holl feysydd pwerau datganoledig y Senedd sy'n effeithio ar hawliau a lles plant.

Cytuniad hawliau dynol rhyngwladol yw CCUHP, ac mae'n berthnasol i bob plentyn a pherson ifanc hyd at 18 oed. Mae Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu CCUHP yn sylfaen ar gyfer pob polisi a greir i blant a phobl ifanc, ac mae Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru, wrth ymarfer eu swyddogaethau, i roi 'sylw dyledus' i CCUHP.

Nid ymateb cyfrinachol yw hwn.

Er fy mod yn nodi bod yr ymchwiliad hwn yn ymwneud yn bennaf â chyflogaeth rhieni, oherwydd fy'r rôl statudol fel pencampwr annibynnol i hawliau plant, rwyf wedi rhoi sylw yn fy ymateb i'r ystyriaethau datblygiad plant a dadleuon hawliau plant mewn perthynas â'r Cynnig Gofal Plant. Bydd eraill mewn sefyllfa well i wneud sylwadau'n uniongyrchol ar fynediad i gyflogaeth a'i chadw, neu gynhyrchedd yn y gweithle.

Rwyf wedi defnyddio'r cylch gorchwyl a gyhoeddwyd ar gyfer yr ymchwiliad i strwythuro fy ymateb.

Mae fy ymateb yn cwmpasu'r canlynol:

- Yr angen am bolisi gofal plant plentyn-ganolog;
- Yr angen am adolygu telerau'r Cynnig Gofal Plant presennol; ac
- Argymhelliaid i gynnal Asesiad Effaith llawn ar Hawliau Plant (CRIA) wrth adolygu'r polisi.

I ba raddau mae'r ddarpariaeth gofal plant bresennol yng Nghymru yn cefnogi rhieni, yn enwedig mamau, yn ddigonol i gael mynediad i gyflogaeth, aros yno a gwneud cynnydd, a pha newidiadau allai fod yn angenrheidiol i wella effeithiolrwydd y ddarpariaeth gofal plant wrth wneud hyn.

Ar hyn o bryd mae'r meinu prawf ar gyfer y cynnig Gofal Plant yng Nghymru¹ yn benodol iawn; roedd hyn yn rhywbeth y bûm i'n mynegi pryder yn ei gylch wrth i'r Bil (Cyllido) Gofal Plant a ddaeth â'r Cynnig i rym fynd trwy'r Senedd. Yn fy nhystiolaeth ysgrifenedig² a'm hadroddiad blynnyddol ar gyfer 2016-17³ fe wnes i fynegi pryder bod plant o aelwydydd diwaith yn cael eu heithrio o'r Cynnig, gan fod hynny'n debygol o ehangu'r bwlch rhwng y grŵp hwn a'r rhai sydd â rhieni sy'n gweithio o ran parodrwydd i fynd i'r ysgol. Er bod y ddarpariaeth gofal plant a gynigir mewn ardaloedd Dechrau'n Deg yn diwallu peth o'r angen hwn, nid yw'r holl blant y mae eu rhieni'n ddi-waith yn byw mewn ardaloedd Dechrau'n Deg. Mae ymchwil a gomisiynwyd gan Achub y Plant yn awgrymu nad yw 44% o'r plant sy'n byw mewn amddifaddedd o ran incwm yng Nghymru, ar gyfartaledd, yn gymwys ar gyfer Dechrau'n Deg⁴.

Yn fy sesiwn o dystiolaeth lafar ar y Bil gyda'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg⁵, fe ges i fy herio yng hylch hyn, ar y sail ei bod yn alwad benodol ym maniffesto'r blaid Lafur ac yn cael ei gweithredu yn ôl y telerau a addawyd. Fodd bynnag, mae dyletswydd gyfreithiol ar y Llywodraeth i roi sylw dyledus i hawliau plant wrth ymarfer unrhyw rai o'u swyddogaethau, ac nid oeddwn yn credu eu bod wedi gwneud hynny'n ddigonol, trwy gyflwyno polisi mor oedolyn-ganolog.

Mae'r gofyniad i weithio isafswm o 16 awr yr wythnos, a bod y ddau riant mewn cwpl yn gweithio, yn golygu y gallai aelwydydd incwm isel gael eu heithrio rhag cael mynediad i'r Cynnig.

Mae yna rai cynlluniau sy'n darparu gofal plant i'r rhai sy'n chwilio am gyflogaeth, ond nid yw'r rhain yn berthnasol os ydych chi mewn gwaith rhan amser (llai nag 16 awr) neu os ydych chi mewn addysg neu hyfforddiant. Efallai bod addysg neu hyfforddiant yn ffyrdd allweddol i rieni godi lefel eu sgiliau neu ychwanegu at eu cymwysterau er mwyn dychwelyd i'r farchnad lafur, ond mae diffyg argaeledd gofal plant yn rhwystr gwirioneddol i lawer sy'n mynd ar ôl yr opsiwn hwn. Bu aelodau'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg yn pwysol galed am hyn yn ystod cyfnod 1 y craffu ar y Bil, ond ni chafodd ei newid yn y fersiwn derfynol a ddaeth i rym.

¹ <https://gov.wales/childcare-3-and-4-year-olds>

² <https://business.senedd.wales/documents/s75785/CCF%2002%20Childrens%20Commissioner%20for%20Wales.pdf>

³ <https://www.childcomwales.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/A-Year-of-Change-CCFW-AnnualReport.pdf>

⁴ Little pieces, big picture, Save the Children, 2018, tudalen ix. ⁵

<https://record.assembly.wales/Committee/4798>

Nododd adroddiad gwerthuso'r Llywodraeth o gyfnod peilot y Cynnig Gofal Plant yn 2019⁵ fod 92% o'r rhieni a ymatebodd i'r arolwg yn dal i ddefnyddio'r un darparwr gofal plant ag yr oeddent cyn i'r Cynnig gael ei weithredu. Roedd mwyafrif y teuluoedd oedd yn manteisio arno wedi clywed am y Cynnig trwy eu darparwr presennol. Ar ben hynny, un o'r prif fanteision a nodwyd oedd cynnydd mewn incwm i'w wario (cyfeiriad 84% o'r cyfranogwyr at hynny) yn hytrach na chynnydd yn y nifer oedd yn manteisio ar ofal plant neu'n gallu cynnal neu dderbyn cyflogaeth newydd. Wrth gwrs, mae incwm ychwanegol i'w wario yn gyfraniad cadarnhaol pwysig i deuluoedd, o ran potensial i daclo tlodi plant, ond byddai trothwyon incwm uchel y cynnig gofal plant yn awgrymu nad dyma'r ffordd fwyaf effeithlon o gyflawni'r nod hwn.

Dylai unrhyw ddarpariaeth gofal plant sy'n cael ei hariannu gan y wladwriaeth fod o safon uchel a helpu plant i wireddu ystod o hawliau, gan gynnwys cymorth ychwanegol os oes ganddynt anabledd (Erthygl 23) a chael eu hamddiffyn rhag niwed (Erthygl 39).

Mae Erthygl 2 o CCUHP yn nodi'n benodol bod dyletswydd ar bartion gwladol i sicrhau hawliau pob plentyn, heb wahaniaethu mewn unrhyw ffordd, gan gynnwys statws eu rhieni. Mae'r polisi presennol wedi'i seilio'n bennaf ar statws rhieni, ac felly gellid dadlau nad yw'n cydymffurfio â hawliau plant.

Pa effaith mae'r Cynnig Gofal Plant yn arbennig wedi'i chael o ran cyflawni amcan Llywodraeth Cymru o "helpu rhieni, yn arbennig mamau, i ddychwelyd i'r gwaith neu gynyddu oriau"

Nid yw fy Swyddfa'n monitro nac yn casglu data ar effaith polisiau ar rieni, ond rwy'n nodi, yn adroddiad gwerthuso 2019, mai 14% yn unig o'r rhieni a ymatebodd i'r arolwg oedd wedi gallu cynyddu eu horiau gwaith. O'r rhain, roedd mwy o fenywod na dynion wedi gallu cynyddu eu horiau, ond at ei gilydd mae'r cynnydd a nodwyd yn gymharol isel.

Effaith argaeledd gofal plant cyfyngedig ar lefel cynhyrchiant Cymru

Ni fyddai gennyf ddata na gwybodaeth perthnasol ar gael i ateb y cwestiwn hwn.

Sut mae trefniadau gofal plant wedi effeithio ar gyflogaeth rhieni yn ystod pandemig y coronafeirws, yn arbennig mewn perthynas â mamau. Pa wersi allai gael eu cymhwys o i ddarparu cefnogaeth well yn ystod unrhyw gyfnodau clo neu gyfyngiadau llymach yn y dyfodol

Yn ystod y pandemig cysylltodd rhieni â'm Swyddfa yn pryderu eu bod yn gorfol parhau i dalu am leoedd gofal plant yr oedden nhw'n cael eu hatal rhag eu defnyddio yn ystod y cyfnodau clo.

⁵ https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2020-02/evaluation-of-the-earlyimplementation-of-the-childcare-offer-for-wales-year-two_0.pdf

Yn y cyfnod clo cyntaf yn arbennig, roedd rhaid i'r ddau riant fod wedi'u cyflogi mewn sectorau penodol i fod yn gymwys ar gyfer hybiau ysgol neu ddarpariaeth gofal plant i 'weithwyr allweddol'. Cafodd hynny effaith ar allu rhieni i ofalu am eu plant a pharhau i gyflawni eu horiau cyflogaeth llawn yn gyson ac yn ddibynadwy. Yn anecdotaidd, clywsom am rieni'n gorvod newid neu leihau eu patrymau gwaith i reoli hyn, yn arbennig oherwydd anallu i gael mynediad i opsiynau gofal plant anffurfiol o fewn y teulu chwaith ar yr adeg hon.

Problem benodol yn ystod y cyfnod hwn oedd mynediad i ddarpariaeth ar gyfer plant ag anghenion dysgu ychwanegol. Roedd lleoliadau yn pryderu am eu gallu i ddiwallu anghenion plant, ond y plant hyn yw'r rhai sy'n elwa'n arbennig o gefnogaeth a darpariaeth reolaidd ac arbenigol.

Croesawn y ffaith bod mein prawf gweithwyr allweddol wedi cael eu gwneud yn fwy 'hyblyg' yn ystod cyfnodau clo dilynol, er nad dyna brofiad pob teulu o reidrwydd. Trwy ein gwasanaeth gwaith achosion annibynnol, fe ddyswyd bod angen yn aml i'n swyddfa ymyrryd a siarad â lleoliadau neu awdurdodau lleol er mwyn i deuluoedd gael mynediad i ddarpariaeth yr oedd ganddynt hawl i'w derbyn. Roedd pwysau ar hybiau gofal plant, a galw mawr am leoedd, ac arweiniodd hynny at rai o'r anawsterau mynediad a gyflwynwyd i'n swyddfa gan deuluoedd yn ystod y cyfnod hwn.

Ar ben hynny, achosodd atal ceisiadau newydd am y Cynnig ansicrwydd i rieni, gan fod angen o leiaf 6 wythnos i brosesu ceisiadau fel arfer. Roedd rhieni wedi cynllunio'u trefniadau gwaith gan ddisgwyl manteisio ar y Cynnig, ac felly rodden nhw'n pryderu yngylch sut gallen nhw wneud trefniadau amgen a thalu amdanyst os na fyddai'r cynnig ar gael iddyn nhw. Fodd bynnag, pan wnaethon ni godi hyn gyda Llywodraeth Cymru, rodden ni'n falch o weld bod y Dirprwy Weinidog wedi cyhoeddi datganiad⁶ yn egluro rhai o'r trefniadau, mewn ymateb i bryderon rhieni.

A yw'r ddarpariaeth gofal plant sy'n cael ei hariannu gan Lywodraeth Cymru yn ddigon hyblyg i gefnogi cyflogaeth rhieni, yn arbennig mamau, mewn grwpiau demograffig gwahanol, a rhai sy'n profi amgylchiadau gwahanol

Rwy'n ymwybodol o anawsterau i rai rhieni wrth wneud trefniadau pontio rhwng y Cynnig Gofal Plant a darpariaethau eraill megis darpariaeth feithrin 10 awr y cyfnod sylfaen. Bydd sicrhau bod y Cynnig Gofal Plant a ariannir yn cyd-fynd ag opsiynau gofal plant eraill yn elfen bwysig i annog manteisio ar y ddarpariaeth bwysig hon i blant, a sicrhau bod darpariaeth ddi-fwlch ar gael ar gyfer pob plentyn sydd angen hynny.

Mae dilyniant darpariaeth gofal plant yn bwysig o safbwyt profiad y plentyn, ac mae'n ddymunol sicrhau bod y lleoliad yn newid cyn lleied â phosibl ar unrhyw ddiwrnod unigol, heb newid o gwbl yn ddelfrydol. Ar hyn o bryd mae'n rhaid i

⁶ <https://gov.wales/written-statement-childcare-offer-and-coronavirus-childcare-assistance-scheme>

lawer o rieni drefnu mwy nag un lleoliad i'w plentyn eu mynchyd yn ystod un diwrnod.

Effaith darpariaeth gofal plant ffurfiol o safon uchel ar gau'r bwlcyrhaeddiad, a manteision posibl estyn y ddarpariaeth gofal plant i daclo anghydraddoldeb

Mae Astudiaeth Carfan y Mileniwm eisoes wedi dangos i ni bod plant o'r teuluoedd tlotaf eisoes ryw 10 mis y tu ôl i'r rhai o gefndir mwy cefnog o ran eu datblygiad erbyn cyrraedd 3 oed.

Canfu adroddiad Thematig gan Estyn yn 2021 ar addysgu sgiliau iaith a llythrennedd Saesneg mewn ysgolion cyfrwng Saesneg⁷⁸ fod "tlodi ac anfantais yn dal yn rhwystrau sy'n atal dysgwyr rhag datblygu sgiliau iaith a llythrennedd cadarn." Er na fydd y garfan sydd yn yr ysgolion ar hyn o bryd i gyd wedi bod trwy'r Cynnig Gofal Plant peilot cyn cychwyn yn yr ysgol, fy mhryder i fyddai bod parhau â chynnig sy'n targedu rhieni sy'n gweithio, yn hytrach nag anghenion datblygiadol plant, yn gwaethygur sefyllfa hon ymhellach.

Yn fy Adroddiad Blynnyddol ar gyfer 2016/17 fe ysgrifennais "Rwy'n ymwybodol o bryderon ymhlih y gweithlu gofal plant presennol yng Nghymru yng hylch capaciti a chynaliadwyedd, gan gynnwys darpariaeth Gymraeg". Rhaid i ddata a chynlluniau'r Llywodraeth ar gyfer dyfodol y Cynnig ystyried darpariaeth Gymraeg a darpariaeth i blant ag anghenion ychwanegol, a gweithio gyda darparwyr yn y sector i sicrhau bod capaciti digonol i gyflwyno'r ddarpariaeth ofynnol ym mhob ardal.

Beth gall Cymru ddysgu o fodelau darpariaeth gofal plant eraill sydd ar waith yng ngweddill y Deyrnas Unedig ac yn rhyngwladol, ac arfer sy'n dod i'r amlwg o ran cefnogi cyflogaeth rhieni, ac i ba raddau y gellid trosglwyddo'r modelau hyn i gyd-destun Cymru

Yn yr Alban mae'r cynnig yn cael ei estyn yn raddol, i blant dwy flwydd oed cymwys, yn ogystal â'r holl blant 3 a 4 oed⁹. Mae'r ffocws ar y plant a fyddai'n elwa fwyaf o'r cynnig, gan gynnwys yr holl blant sy'n derbyn gofal a'r plant y mae eu teulu'n derbyn budd-dal cymhwys, gan gynnwys y rhai sy'n gymwys i dderbyn prydau ysgol am ddim. Mae ffocws da i'r polisi plentyn-ganolog hwn, ac mae'n sicrhau mai prif fudd y cyllid yw dysgu a datblygiad plant. O ystyried pryderon yng hylch lefelau tlodi plant yng Nghymru, gan gynnwys tlodi 'mewn gwaith', ac effaith capio a thorri nôl ar fudd-daliadau, mae defnyddio telerau tebyg i'r rhain ar gyfer cynnig gofal plant yn llawer mwy cydnaws â hawliau plant a'm galwadau cysylltiedig innau yn y maes.

⁷ <https://www.estyn.gov.wales/system/files/2021->

⁸ </Estyn%20English%20language%20and%20literacy%20E%289%29.pdf>

⁹ <https://www.gov.scot/policies/early-education-and-care/early-learning-and-childcare/>

Dylid nodi bod Asesiad Effaith Hawliau Plant (CRIA) Bill Cyllido Gofal Plant 2019 yn amlygu'r elfennau cadarnhaol i'r plant hynny oedd yn rhan o'r cynnig yn unig, ac nad oedd yn ystyried hawliau pob plentyn. O ganlyniad, roedd yn asesiad diffygiol, a dylid dychwelyd ato, nawr bod y polisi ar waith. Roedd y polisi hwn hefyd wedi'i fwriadu fel peilot, felly mae'n amserol ystyried y gwersi a ddysgwyd o hynny, er mwyn targedu'r gefnogaeth a manteision y cyllid mewn modd sy'n cefnogi hawliau plant yn well.

Ar ben hynny, mae'n werth nodi bod Senedd yr Alban wedi pasio Bil yn unfrydol i ymgorffori CCUHP yn llawn i gyfraith yr Alban. Byddai hynny'n golygu bod modd gorfodi hawliau plant, a gofyn bod cyrff cyhoeddus, gan gynnwys y Llywodraeth, yn gweithredu'n gydnaws â hawliau plant. Byddai symudiad o'r fath yng Nghymru hefyd yn ychwanegu ymhellach at y gallu i alw llunwyr penderfyniadau i gyfrif yngylch hawliau plant. Bûm i'n hallt fy meirniadaeth o'r CRIA cyfyngedig a gynhaliwyd gan y Llywodraeth ar gyfer y Bil (Cyllido) Gofal Plant, oherwydd bod y dadansoddiad yn ystyried yr effaith gadarnhaol ar y plant oedd yn rhan o'r Cynnig yn unig, yn hytrach na sut roedd y polisi yn eithrio plant eraill a allai elwa'n fwy o dderbyn darpariaeth o'r fath.

Oherwydd bod y Llywodraeth wedi cyhoeddi dogfen CRIA, rodden nhw wedi cydymffurfio â'u dyletswyddau cyfreithiol, ac o ganlyniad, ni allwn eu herio'n uniongyrchol yngylch rhoi sylw dyledus i hawliau plant. Byddai ymgorffori CCUHP yn llawn yng Nghymru yn golygu bod modd herio polisiau a roddwyd ar waith gan y Llywodraeth yn uniongyrchol ar sail hawliau plant. Byddai'n rhaid i'r Llywodraeth ddangos bod eu camau gweithredu yn cydnaws â holl hawliau dynol plant, ac nid eu bod wedi meddwl am rai o'r effeithiau posibl o dan y model sylw dyledus yn unig. Mae'n bosibl hefyd y byddai teuluoedd wedi gallu herio'r Bil yn gyfreithiol ar y sail ei fod wedi cael ei gyflwyno heb roi sylw dyledus i'w hawliau plant, ac yna gallai'r Llywodraeth fod wedi cael eu gorchymyn i wneud addasiadau i'w polisi a'u canllawiau, er mwyn cydymffurfio â CCUHP.

Rwy'n parhau i alw ar y Llywodraeth i gymryd y camau angenrheidiol i ymgorffori CCUHP yn llawn yng nghyfraith Cymru, gan fod Mesur cyfredol Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 yn gyfystyr ag ymgorffori rhannol yn unig.

Sut byddai angen i oblygiadau ariannol ac ymarferol megis argaeledd gofal plant gael eu hystyried gan Lywodraeth Cymru mewn unrhyw ddatblygiadau polisi i estyn y ddarpariaeth gofal plant yn y dyfodol

Gallai fod o fudd i'r Pwyllgor ofyn i Lywodraeth Cymru am y data diweddaraf yngylch y nifer sy'n manteisio ar y cynnig ar draws gwahanol gymunedau, gyda ffocws arbennig ar ystyriaethau cydraddoleb megis aelwydydd sydd mewn tlodi a mynediad at ddarpariaeth Gymraeg neu gefnogaeth i blant ag anghenion ychwanegol. Gallai hyn edrych ar y teuluoedd sy'n gymwys a hefyd ar yr oriau maen nhw'n dewis manteisio arnynt, a dylid ei ddefnyddio i lywio cyfeiriad y polisi yn y dyfodol, ynghyd ag Asesiad Effaith diwygiedig ar Hawliau Plant, sy'n cymryd y data yma i ystyriaeth ac yn nodi'r dull gweithredu arfaethedig a fyddai'n lliniaru unrhyw effeithiau negyddol a nodwyd neu grwpiau sydd ar eu colled ar hyn o bryd.

Ar hyn o bryd byddai'r cynnig gofal plant ar gael i deuluoedd lle gallai incwm y ddau riant ar y cyd fod hyd at £199,000. Roedd yn debygol bod plant rhieni oedd yn ennill cyflogau uwch eisoes yn cael mynediad i ofal plant o safon uchel. Os nad yw'r cynnig gofal plant i fod ar gael i bawb, rwy'n credu y dylai gael ei gynnig i blant teuluoedd incwm is (p'un a ydyn nhw'n gweithio neu'n ddi-waith). Eto, roedd hyn yn rhywbeth y rhoddais bwys mawr arno wrth i'r Bil fynd trwy'r llywodraeth.

Ni ddylai buddsoddiad mor fawr gan y wladwriaeth mewn darpariaeth blynnyddoedd cynnar

eithrio plant rhieni di-waith yn llwyr o'r manteision. Mae hyn yn debygol o ategu anghydraddoldebau yn y canlyniadau i wahanol grwpiau cymdeithasol, ac o ganlyniad mae angen dadansoddi'n drylwyr er mwyn lliniaru unrhyw ganlyniadau niweidiol.

Byddwn i'n argymhell y dylid adlunio'r Cynnig, gan gyfeirio at unrhyw ddata gan y

Llywodraeth yngylch lefelau manteisio presennol. Os bernir nad yw estyniad syml i gynnig mwy cyffredinol yn fforddiadwy, gallai'r opsiynau ar gyfer adlunio'r Cynnig gynnwys y canlynol:

- Darpariaeth i blant iau;
- Targedu'r plentyn, yn hytrach na'r rhieni, gyda'r gefnogaeth. Bydd hyn yn dal i helpu rhieni i gael gwaith, ond yn sicrhau bod pob plentyn a allai wneud hynny yn elwa o addysg a gofal plentyndod cynnar;
- Gostwng y trothwy enillion, o ran yr isafswm oriau gwaith i gael mynediad i'r cynnig, yn ogystal â'r trothwy enillion uchaf, er mwyn dod â'r Cynnig i lawr i dargedu teuluoedd incwm is a chanolig;
- Ystwytho nifer yr oriau sy'n cael eu darparu, naill ai o ran cyfanswm yr oriau wythnosol neu nifer yr wythnosau sydd ar gael bob blwyddyn, fel bod modd creu cynnig ehangach;
- Darpariaeth ychwanegol â phrawf modd ar gyfer rhieni sy'n gweithio ar incwm is, y tu hwnt i gynnig mwy cyffredinol.