

Goblygiadau Ariannol y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru)

Tachwedd 2019



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 hygrych, 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 2019

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 difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Goblygiadau Ariannol y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru)

Tachwedd 2019



Am y Pwyllgor

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

Cadeirydd y Pwyllgor:



Llyr Gruffydd AC
Plaid Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Rhun ap Iorwerth AC
Plaid Cymru



Alun Davies AC
Llafur Cymru



Mike Hedges AC
Llafur Cymru



Rhianon Passmore AC
Llafur Cymru



Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig



Mark Reckless AC
Plaid Brexit

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



Mick Antoniw AC
Llafur Cymru

Cynnwys

Argymhellion5

1. Cyflwyniad7

2. Diben y Bil a’r angen amdano9

3. Ymgysylltu â rhanddeiliaid.....12

4. Y costau i sefydliadau eraill15

5. Adolygiad ôl-weithredu 28

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymgymryd â gwaith pellach yn dadansoddi ac yn amcangyfrif buddion y Bil, a nodir fel ysgogwyr allweddol ar gyfer gweithredu'r ddeddfwriaeth. Dylid cynnwys y wybodaeth hon, a ddylai gynnwys dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos yr ystod bosibl o werthoedd, mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig a gyhoeddir ar ôl trafodion Cyfnod 2.....Tudalen 11

Argymhelliad 2. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y bydd cyfran sylweddol o'r costau sy'n deillio o ofynion y Bil yn cael eu hamsugno gan randdeiliaid, fel cyrff y GIG heb nodi'r goblygiadau tebygol. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid cynnwys rhagor o wybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig. Tudalen 14

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid gwneud gwaith pellach mewn perthynas â'r costau parhaus sy'n debygol o godi o'r ddyletswydd ansawdd, nad ydynt yn cael eu meintoli yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Dylai gynnwys dadansoddiadau o sensitifrwydd i ddangos yr ystod bosibl o werthoedd, a chynnwys hyn yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig a gyhoeddir yng Nghyfnod 2.....Tudalen 17

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ailystyried lefelau'r costau ar gyfer codi ymwybyddiaeth a hyfforddiant ar gyfer y dyletswyddau ansawdd a gonestrwydd a bod y rhain yn cael eu cynnwys mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yng Nghyfnod 2.....Tudalen 19

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn paratoi dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos effaith newidiadau yn nifer y digwyddiadau ar y gost barhaus sy'n codi o gyflwyno'r ddyletswydd gonestrwydd. Dylid cynnwys y wybodaeth hon mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yng Nghyfnod 2.....Tudalen 21

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gwneud rhagor o waith ar y costau cyfreithiol sy'n codi o'r Bil ac yn diweddarau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yng Nghyfnod 2. Dylai hyn gynnwys dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos ystod o gostau, lle bo hynny'n briodol.Tudalen 23

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid cynnal dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos sut y mae amrywiadau yn y rhagdybiaethau ynghylch nifer y cwynion ychwanegol yn effeithio ar nifer y staff sy'n ofynnol ar gyfer y Corff Llais Dinasyddion newydd a'i gostau rhedeg disgwylidig. Dylid cynnwys y

wybodaeth hon mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yng Nghyfnod 2.
.....Tudalen 26

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol adlewyrchu'r ystod bosibl o gostau TGCh yn hytrach na'r amcangyfrif cost isel.
.....Tudalen 27

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell, wrth adolygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, y dylid cynnwys gwybodaeth am fethodolegau a chynnwys penodol yr adolygiad ôl-weithredu. Dylai hyn gynnwys gwybodaeth am sefyllfa'r llinell sylfaen y gellir mesur ac asesu effaith y Bil yn ei herbyn.....Tudalen 30

1. Cyflwyniad

1. Cyflwynwyd y **Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru)** (y Bil) a'r **Memorandwm Esboniadol**, gan gynnwys Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gan Vaughan Gething AC, y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (y Gweinidog) ar 17 Mehefin 2019.

2. Diben y Bil yw:

- gosod ystyriaethau ansawdd wrth wraidd holl gyrff y GIG yng Nghymru a Gweinidogion Cymru (mewn perthynas â'u swyddogaethau iechyd) drwy ddyletswydd benodol o ran ansawdd;
- cryfhau llais dinasyddion ar draws y gwasanaethau iechyd a chymdeithasol, gyda Chorff Llais Dinasyddion newydd ar gyfer iechyd a gofal cymdeithasol (gan ddisodli Cyngorau Iechyd Cymuned);
- gosod dyletswydd gonestrwydd ar bob un o sefydliadau'r GIG, gan ei gwneud yn ofynnol iddynt fod yn agored ac yn onest pan aiff pethau o chwith; a
- chryfhau'r trefniadau llywodraethu ar gyfer Ymddiriedolaethau'r GIG, drwy gyflwyno rôl Is-gadeirydd ffurfiol ar gyfer pob Ymddiriedolaeth.¹

3. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi fel a ganlyn:

"Mae Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru) (y Bil) yn defnyddio deddfwriaeth fel dull o wella a diogelu iechyd, gofal a llesiant poblogaeth bresennol a phoblogaeth y dyfodol yng Nghymru. Mae'n cynnwys darpariaethau mewn perthynas â pholisi iechyd a gofal cymdeithasol."²

4. Clywodd y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) dystiolaeth am oblygiadau ariannol y Bil ar **3 Corffennaf 2019**, gan:

- Vaughan Gething AC, y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol;

¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3

² Memorandwm Esboniadol, paragraff 1

- Sioned Rees, Uwch-swyddog Cyfrifol, Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru), Llywodraeth Cymru; a
- Rhian Williams, Arweinydd Polisi, Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru), Llywodraeth Cymru.

5. Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon a graffodd ar bolisi'r Bil.

2. Diben y Bil a'r angen amdano

Y cefndir

- 6.** Mae'r Bil yn cyflwyno cyfres o ddiwygiadau i gryfhau gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol, hwyluso llais cryfach dinasyddion a gwella atebolrwydd gwasanaethau i ddarparu gwell profiad ac ansawdd gofal i bobl yng Nghymru.
- 7.** Ymgynghorodd Llywodraeth Cymru gyntaf ar gynigion rhwng mis Gorffennaf a mis Tachwedd 2015 fel rhan o'r Papur Gwyrdd, "~~Ein Hiechyd. Ein Gwasanaeth Iechyd~~", a oedd wedi ceisio barn ar faterion sy'n ymwneud ag ansawdd gwasanaethau iechyd a'i lywodraethu a'i swyddogaethau.
- 8.** Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi goblygiadau ariannol y Bil ac mae wedi'i strwythuro o amgylch yr amcanion polisi, gan nodi goblygiadau ariannol pob opsiwn ac yn darparu cyfrifiadau ar yr amcangyfrifon cost. Caiff costau eu meintoli am gyfnod o chwe blynedd "gan fod disgwyl i gostau a manteision y Bil sefydlogi yn gyflym".³
- 9.** Amcangyfrifir bod cost net gyffredinol y Bil rhwng £11.0 miliwn ac £11.5 miliwn. O hyn, nodwyd £7.3 miliwn (neu ddwy ran o dair o gyfanswm y gost, amcangyfrif isel) fel costau trosiannol, neu gostau "untro" gyda £0.5 miliwn arall ar gyfer costau cydymffurfio a chostau rheolaidd neu barhaus sy'n amrywio o £3.2 miliwn i £3.7 miliwn.
- 10.** Mae mwyafrif cyfanswm y gost, £6.1 miliwn, yn gysylltiedig â chostau sefydlu a rhedeg y Corff Llais Dinasyddion newydd, a fydd yn cael ei hysgwyddo gan Lywodraeth Cymru. Disgwylir i gostau eraill hefyd gael eu hysgwyddo gan Lywodraeth Cymru mewn perthynas â dyletswydd ansawdd a dyletswydd gonestrwydd (£77,300 a £74,100 yn y drefn honno).
- 11.** Bydd goblygiadau ariannol hefyd i gyrff y GIG. Disgwylir i ddyletswyddau ansawdd a gonestrwydd arwain at gyfanswm cost o £4.6 miliwn i gyrff y GIG, gan gynnwys practisau gofal sylfaenol. Bydd hyn, ar y cyfan, yn digwydd mewn perthynas â chostau trosiannol codi ymwybyddiaeth staff a hwy'n ymgymryd â hyfforddiant (£2.9 miliwn), a'r gost i gyrff y GIG o ddatblygu cynlluniau gweithredu ar gyfer dyletswydd gonestrwydd (£1.2 miliwn).

³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 164

- 12.** Bydd gweddill costau'r Bil yn dod o'r taliadau i Is-gadeirydd ym mhob un o Ymddiriedolaethau'r GIG (rhwng £0.2 miliwn a £0.6 miliwn).
- 13.** Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn meintoli arbedion cost mewn perthynas ag awdurdodau lleol a sefydliadau gwirfoddol sydd â gwerth cyfanredol o £0.03 miliwn dros chwe blynedd, yn deillio o'r diddymiad arfaethedig o'r Cynghorau Iechyd Cymuned.⁴ Mae hyn yn ymwneud â'r gost i awdurdodau lleol a sefydliadau gwirfoddol recriwtio aelodau gwirfoddol Cynghorau Iechyd Cymuned.
- 14.** Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn awgrymu bod disgwyl i'r Bil arwain at ystod o fuddion, megis gwella ansawdd gwasanaethau, hwyluso llais cryfach i ddinasyddion ac o bosibl lleihau nifer y cwynion am wasanaethau. Fodd bynnag, mae'n nodi nad oes modd meintoli'r buddion "gan eu bod yn amrywio cryn dipyn, neu bod y data sydd ar gael yn brin".⁵
- 15.** Mae'r Asesiad hefyd yn nodi rhai costau anhysbys, gan gynnwys amcangyfrif o oblygiadau ariannol newid arferion gwaith cyrff y GIG a Gweinidogion Cymru i gydymffurfio â'r ddyletswydd ansawdd.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

- 16.** Cadarnhaodd y Gweinidog fod angen y Bil er mwyn cyflawni'r amcanion polisi.⁶ Dywedodd:

"...what we have in the Bill are things we can't do without primary legislation. So, for example, the most non-controversial element is appointing vice-chairs to NHS trusts. We need to amend primary legislation to do that. To introduce a broader duty of quality, again we need to use primary legislation to do that, and the same thing with introducing a duty of candour...So, those things do require primary legislation."⁷

- 17.** Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor hefyd:

"part of the challenge is that we can only quantify some of the improvement that we want to make, and we can only quantify some of

⁴ Memorandwm Esboniadol, paragraff 105

⁵ Memorandwm Esboniadol, tudalen 49

⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 13, 3 Gorffennaf 2019

⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 13, 3 Gorffennaf 2019

the cost ... when you talk about what happens if you improve the system of quality and candour, you can't quantify all of that.”⁸

18. Dywedodd y Gweinidog fod y ddeddfwriaeth yn ymwneud ag arwain newid diwylliannol⁹ a bod â dyletswyddau i gyflawni hynny. Dywedodd nad oedd yn bosibl rhoi gwerth ariannol ar bob rhan o'r newid.¹⁰ Ychwanegodd:

“I don't think that's a helpful way to look at the conversation about quality and candour, but I'm absolutely convinced it will mean that we have a better health and social care system as a result.”¹¹

Safbwynt y Pwyllgor

19. Mae'r Pwyllgor yn nodi barn y Gweinidog ei fod yn gwbl argyhoeddedig y bydd y Bil yn arwain at well system iechyd a gofal cymdeithasol. Er ein bod yn derbyn y gallai'r buddion fod yn amrywiol ac yn anodd eu meintoli, mae'r Pwyllgor yn disgwyl i Asesiadau Effaith Rheoleiddiol gynnwys yr amcangyfrif gorau posibl ar gyfer costau a buddion i'w alluogi i graffu'n llawn ar oblygiadau ariannol cyffredinol Bil.

20. O ystyried bod yr ymgynghoriad ar gyfer y Bil hwn wedi digwydd yn 2015, ac wedi cymryd pedair blynedd i'w ddatblygu, mae'r Pwyllgor yn siomedig nad yw'r Asesiad yn meintoli buddion y Bil nac yn darparu dadansoddiadau o sensitifrwydd i ddangos yr ystod bosibl o werthoedd.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymgymryd â gwaith pellach yn dadansoddi ac yn amcangyfrif buddion y Bil, a nodir fel ysgogwyr allweddol ar gyfer gweithredu'r ddeddfwriaeth. Dylid cynnwys y wybodaeth hon, a ddylai gynnwys dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos yr ystod bosibl o werthoedd, mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig a gyhoeddir ar ôl trafodion Cyfnod 2.

⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 22, 3 Gorffennaf 2019

⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 24, 3 Gorffennaf 2019

¹⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 24, 3 Gorffennaf 2019

¹¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 24, 3 Gorffennaf 2019

3. Ymgysylltu â rhanddeiliaid

21. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi ei fod yn cyflwyno'r amcangyfrif gorau o gostau a buddion y Bil yn seiliedig ar y dystiolaeth sydd ar gael a bod y dadansoddiad wedi'i lywio drwy ymgysylltu â rhanddeiliaid allweddol, gan gynnwys y byrddau iechyd lleol ac awdurdodau lleol.¹²

22. Dywedodd y Gweinidog:

“...in terms of understanding the different costs and what that means for different organisations, there has been, obviously, the internal conversation across different parts of Government...there have been regular conversations with the community health councils there currently are and with the Welsh Local Government Association... So, you'll see figures in there that come from conversations with the health service, with local government and with other partners too, including CHCs and the wider voluntary sector. So, they do help to underpin and inform the cost estimates that we've got, and it's fair to say that those partners, those other stakeholders, agree that the estimates we've provided are reasonable assumptions to start from.”¹³

23. Mae Rhan 3 o'r Bil “Dyletswydd Gonestrwydd” yn creu dyletswydd gonestrwydd statudol ar ddarparwyr gwasanaethau'r GIG i ddarparu gwybodaeth a chefnogaeth i ddefnyddwyr gwasanaeth pan fydd digwyddiad o ran diogelwch cleifion yn digwydd sy'n arwain at ganlyniad niweidiol. Eglurodd swyddog y Gweinidog:

“I think what's been really pleasing is that there has been a real positive engagement from the health sector with regard to the duty of candour, and wanting to be involved in the development of the training materials, and be involved in the development of the guidance, so that it's co-designed with them, and it's been really positive... And that's been built into how we've looked at the regulatory impact assessment and the cost with regard to that as well, which will aid us, I think, with regard to the culture change that we're looking at with regard to the duty of candour and quality.”¹⁴

¹² Memorandwm Esboniadol, paragraff 50

¹³ Cofnod y Trafodion, paragraff 31, 3 Gorffennaf 2019

¹⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 56, 3 Gorffennaf 2019

24. Er nad yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn meintoli unrhyw gostau sy'n debygol o gael eu hysgwyddo gan awdurdodau lleol o ganlyniad i'r Bil, soniodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor am drafodaethau gyda Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC). Dywedodd:

“The WLGA, for example, have been really clear on a range of Bills that they're anxious about how accurate some of the cost estimates are, but on this they agree that this is a fair basis to move forward. Obviously, as we go through an understanding of what's happened in influencing the system, they'll I'm sure want to make a case in the future about whether or not there are additional real costs. But at this point in time, they agree that this is a fair basis to estimate the costs for them and others.”¹⁵

25. Mae'r Asesiad yn nodi bod ystod o ffynonellau wedi'u defnyddio i asesu goblygiadau ariannol y Bil. Mae'n nodi:

“pan fo ansicrwydd, defnyddiwyd dull gofalus o gyfrifo amcangyfrifon costau. Mae hyn yn debygol o olygu mewn rhai meysydd y bydd y gwir gostau cysylltiedig â rhoi'r ddeddfwriaeth ar waith o bosib yn is. Mewn nifer o lefydd, lle bo ansicrwydd, defnyddiwyd ystod o amrywiol gostau posib, neu rhoddwyd y rhesymeg ynghylch pam na fyddai amrywio lgostau yn ystyrlon.”¹⁶

Costau cyfle

26. Amcangyfrifir bod cost net gyffredinol y Bil rhwng £11.0 ac £11.5 miliwn dros chwe blynedd. O'r gost gyffredinol hon, bydd rhwng £4.8 miliwn a £5.2 miliwn yn mynd i gyrff y GIG. Disgrifir popeth ond taliadau Is-gadeiryddion Ymddiriedolaethau'r GIG (rhwng £0.2 miliwn a £0.6 miliwn) a chaiff y costau cyfreithiol ychwanegol yr amcangyfrifir eu bod yn daladwy gan gyrff y GIG sy'n codi yn sgil cyflwyno'r ddyletswydd gonestrwydd (£21,000) eu disgrifio yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol fel “costau cyfle” i gyrff y GIG.

27. Pan holwyd y Gweinidog a oedd yn realistig disgwyl i fyrddau iechyd lleol a chyrff eraill y GIG amsugno'r costau ychwanegol y byddai'r Bil yn eu gosod arnynt, dywedodd:

“Yes, in a word. We've gone through, we've worked with and we've met with NHS bodies as part of coming up to this point in the Bill to

¹⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 32, 3 Gorffennaf 2019

¹⁶ Memorandwm Esboniadol, tudalen 49

understand what we're trying to do, what we're trying to achieve in terms of improving the way our health service is delivered, and you're right—there are real financial challenges in the health service. Without getting into an argument about the impact of austerity, some of those changes and challenges are driven by demographics, they're driven by advances in the way that we understand healthcare can be delivered, and they're also driven by the fact that we're deliberately changing and shifting our system. If we want to have a more integrated health and care system, we need to make sure that the duties around that system are consistent with the way that we are reorganising our system... And so, actually, there is some change that is entirely necessary. The duties, I think, are appropriate and they are proportionate..."¹⁷

Safbwynt y Pwyllgor

28. Mae'r Pwyllgor yn falch o glywed bod amcangyfrif o gost a buddion y Bil wedi'u llywio gan ymgysylltiad Llywodraeth Cymru â rhanddeiliaid allweddol, gan gynnwys y byrddau iechyd lleol ac awdurdodau lleol. Mae'r Pwyllgor hefyd yn falch o nodi bod y sector iechyd wedi bod yn rhan o'r gwaith o ddatblygu deunyddiau hyfforddi mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd a chred y bydd hyn o gymorth i'r newid diwylliannol y mae'r Bil yn ceisio ei gyflawni. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi bod gwaith pellach i'w wneud, y credwn y gellid fod wedi'i wneud yn gliriach yn yr Asesiad.

29. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y Gweinidog o'r farn ei bod yn realistig i gyrff y GIG amsugno'r costau ychwanegol a osodir arnynt o ganlyniad i'r Bil. O ystyried yr heriau ariannol sy'n wynebu cyrff y GIG, mae'r Pwyllgor o'r farn bod hyn yn broblem, yn enwedig o gofio nad yw'r Asesiad yn meintoli'r holl gostau a osodir ar gyrff y GIG o ganlyniad i'r Bil. Hoffai'r Pwyllgor weld rhagor o wybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Argymhelliad 2. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y bydd cyfran sylweddol o'r costau sy'n deillio o ofynion y Bil yn cael eu hamsugno gan randdeiliaid, fel cyrff y GIG heb nodi'r goblygiadau tebygol. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cynnwys rhagor o wybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig.

¹⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 49, 3 Gorffennaf 2019

4. Y costau i sefydliadau eraill

4.1. Camau i wella ansawdd

Y cefndir

30. Mae Rhan 2 o'r Bil, "Gwella Gwasanaethau Iechyd", yn gosod dyletswydd sy'n ymwneud â gwella ansawdd gwasanaethau iechyd ar Weinidogion Cymru a chyrrff y GIG.

31. Mae cyrrff y GIG wedi bod dan ddyletswydd i wneud trefniadau at y diben o wella ansawdd gofal iechyd ers cyflwyno Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd a Safonau Cymunedol) 2003 (Deddf 2003).

32. Mae'r Bil yn disodli'r ddyletswydd yn Neddf 2003 â "dyletswydd gonestrwydd ehangach, sy'n cyd-fynd yn fwy â'r ffordd rydym am i gyrrff GIG weithio, a fydd yn cryfhau camau gweithredu a'r broses o wneud penderfyniadau i ysgogi gwelliannau mewn ansawdd"¹⁸, gan sicrhau "newid mawr"¹⁹. Mae'n gosod y ddyletswydd hon ar Weinidogion Cymru wrth arfer eu swyddogaethau sy'n gysylltiedig ag iechyd, a ystyrir yn fwlch gyda'r ddyletswydd gyfredol. Mae'r Bil hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru a chyrrff y GIG adrodd yn flynyddol ar y camau y maent wedi'u cymryd i gydymffurfio â'r ddyletswydd.

33. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn meintoli'r goblygiadau ariannol i Lywodraeth Cymru, Gweinidogion Cymru a chyrrff y GIG ar gyfer ailfframio'r ddyletswydd ansawdd, fel y rhai a ddisgwylir ar gyfer codi ymwybyddiaeth, datblygu deunyddiau hyfforddi a derbyn hyfforddiant, adrodd yn flynyddol a pharatoi astudiaethau achos. Fodd bynnag, nid yw'n nodi gwybodaeth am y camau disgwyliedig i newid yr arferion gwaith o fewn Llywodraeth Cymru (gan weithredu ar ran Gweinidogion Cymru) a chyrrff y GIG i gyflawni'r amcanion polisi a gwella ansawdd gwasanaethau'r GIG. Nid yw ychwaith yn meintoli eu cost ddisgwyliedig. Mae'r Asesiad yn nodi bod hyn oherwydd y bydd y gost yn:

"...dibynnu ar y strategaethau y byddan nhw'n eu datblygu i ateb yr amcanion y maen nhw wedi'u pennu mewn ymateb i'r ddeddfwriaeth...yn y pen draw cyfrifoldeb y sefydliadau, ac yn wir dewis y sefydliadau, yw pa gamau i'w cymryd, ond bydd disgwyl i'r cyrrff gyfiawnhau y camau hyn drwy eu trefniadau adrodd. Gan nad yw'r penderfyniadau hyn wedi'u gwneud eto...mae'n anodd amcangyfrif

¹⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 24

¹⁹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 42

costau gweithredu Llywodraeth Cymru a chyrrff y GIG ar hyn o bryd gan fod ystod y camau a'r canlyniadau posibl yn rhy eang. Mater i'r sefydliadau eu hunain yw dod o hyd i'r atebion cynaliadwy gorau yn y cyd-destun y maen nhw'n gweithredu ynddo. Gan hynny, mae'r costau hyn yn anhysbys ar hyn o bryd.”²⁰

34. Mewn llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd, Gwasanaethau Cymdeithasol a Chwaraeon, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

“Yn y Pwyllgor Cyllid, daeth yn amlwg, er bod cefnogaeth gyffredinol i'r bwriad polisi eang ytu ôl i'r cynigion, bod diddordeb yn y modd y bydd yr amcanion a'r buddion yn cael eugwireddu'n benodol o ran y dyletswyddau ansawdd a gonestrwydd...

Bydd [y Bil] yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff y GIG a Gweinidogion Cymru feddwl a gweithredu mewn ffordd wahanol drwy gymhwyso'r cysyniad 'ansawdd', nid yn unig i'r gwasanaethau a ddarperir, ond i'r holl benderfyniadau a threfniadau yng nghyd-destun anghenion iechyd eu poblogaethau.”²¹

35. Roedd y llythyr yn darparu enghreifftiau o sut “y gall holl rannau'r system gyfrannu at wella ansawdd a chanlyniadau”²², gan gynnwys sut y gellir gwella ansawdd gwasanaethau clinigol drwy ddatblygiadau mewn gwasanaethau digidol a chan gyrff y GIG yn adrodd ar gamau i wella diogelwch, neu wella cyfraddau canfod. Dywed y Gweinidog y bydd y rhain yn arwain at ganlyniadau gwell i gleifion.

36. Mewn ymateb i sut y byddai'r Bil yn gwella ansawdd gwasanaethau'r GIG, dywedodd y Gweinidog ei fod yn gosod dyletswydd statudol ar bob un o'i ddarparwyr, felly nid yn unig darparwyr mewn ysbytai, ond darparwyr gofal sylfaenol hefyd, yn y ffordd y maent yn darparu gwasanaethau, a bod ansawdd yn ystyriaeth ganolog ac yn ddyletswydd ansawdd estynedig.²³ Ychwanegodd:

“So, we're going to require people to turn their minds to quality as a regular part of their decision-making process. In a way, whilst we've made improvements on quality, if we just leave it to a quality

²⁰ Memorandwm Esboniadol, paragraff 215

²¹ Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol: Y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru) - 8 Gorffennaf 2019

²² Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol: Y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Ansawdd ac Ymgysylltu) (Cymru) - 8 Gorffennaf 2019

²³ Cofnod y Trafodion, paragraff 42, 3 Gorffennaf 2019

improvement function, that isn't going to deliver what we want to see....you'll find that it isn't just the Government saying that this will help to deliver improvement, you'll find the NHS themselves will say that, you'll find that the third sector and others will say that that's a useful thing to do, and, again, there's objective evidence from outside the Government that changing the statutory duties around the duty of quality is something that should deliver a real improvement in the way that our health service functions."²⁴

Safbwynt y Pwyllgor

37. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ddyletswydd ansawdd yn y Bil sy'n disodli'r ddyletswydd yn Neddf 2003, gan gryfhau camau gweithredu a gwneud penderfyniadau y mae'r Pwyllgor yn gobeithio y byddant yn sbarduno gwelliant yn ansawdd y gwasanaethau.

38. Er ei fod yn cydnabod mai cyrff y GIG fydd yn penderfynu pa gamau neu strategaethau sy'n ofynnol i fodloni'r gofynion statudol newydd mewn perthynas â'r ddyletswydd ansawdd, mae'r Pwyllgor yn poeni am yr effaith ariannol y gallai'r Bil ei chael arnynt. Mae'r Pwyllgor yn nodi barn y Gweinidog ei bod yn anodd amcangyfrif y costau gweithredol i Lywodraeth Cymru a chyrff y GIG gan fod yr ystod o gamau gweithredu a chanlyniadau posibl yn rhy eang. Fodd bynnag, cred y Pwyllgor y dylid gwneud gwaith pellach i amcangyfrif yr ystod bosibl o gostau a dylid cynnwys hyn yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

39. Er bod y Pwyllgor yn croesawu'r wybodaeth ychwanegol a ddarparwyd gan y Gweinidog, mae'n nodi nad yw'r Asesiad yn darparu manylion am sut y bydd ansawdd yn cael ei wella ac amcangyfrif cost o'r newidiadau i'r arferion gwaith i gyflawni amcanion polisi'r Bil.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid gwneud gwaith pellach mewn perthynas â'r costau parhaus sy'n debygol o godi o'r ddyletswydd ansawdd, nad ydynt yn cael eu meintoli yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Dylai gynnwys dadansoddiadau o sensitifrwydd i ddangos yr ystod bosibl o werthoedd, a chynnwys hyn yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig a gyhoeddir yng Nghyfnod 2.

²⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 42, 3 Gorffennaf 2019

4. 2. Ymwybyddiaeth a hyfforddiant

Y cefndir

40. Mae'r Asesiad yn nodi, er mwyn symud i sefyllfa lle mae Llywodraeth Cymru a chyrff y GIG yn canolbwyntio'n fwy arferol ac yn weithredol ar ansawdd a gwelliant parhaus, bydd angen ymgyrchoedd ymwybyddiaeth a hyfforddiant ar bob lefel ar gyfer dyletswyddau ansawdd a gonestrwydd.

41. Dywed yr Asesiad, oherwydd ei "natur arbenigol"²⁵, y byddai Llywodraeth Cymru yn ceisio secondiad gan y GIG i ddatblygu cynnwys ar gyfer yr ymgyrchoedd ymwybyddiaeth, deunyddiau hyfforddi ac astudiaethau achos hyn. Byddai'n ofynnol i'r secondai hefyd ddarparu'r hyfforddiant arweinyddiaeth gwell ar gyfer y ddyletswydd ansawdd²⁶ a hyfforddiant ar gyfer y ddyletswydd gonestrwydd.²⁷

42. Dywed yr Asesiad y "rhagwelir na fydd y gwaith yn cymryd mwy na 12 mis, ac y caiff ei wneud gan aelod o staff ar lefel briodol".²⁸ Mae'n amcangyfrif bod angen 0.5 Cyfwerth ag Amser Llawn a meintiolwyd y gost fel £38,200 ar gyfer pob dyletswydd, gyda symiau ychwanegol wedi'u nodi ar gyfer costau cysylltiedig, fel y rhai ar gyfer cyfieithu a dylunio'r deunydd a'r adnewyddiad dilynol o ganllawiau. Cyfanswm y costau cysylltiedig hyn dros y chwe blynedd y mae amcangyfrifon wedi'u meintoli ar eu cyfer yw £39,100 a £35,900 ar gyfer ydyletswydd ansawdd a'r ddyletswydd gonestrwydd yn y drefn honno.

43. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod yr amcangyfrifon cost ar gyfer datblygu deunydd cwrs a'r ymgyrch codi ymwybyddiaeth y cyhoedd ar gyfer dyletswyddau statudol ansawdd a gonestrwydd mor gywir â phosibl, yn seiliedig ar brofiad blaenorol deddfwriaeth arall, gan gynnwys yr ymgyrch Gweithio i Wella a ddefnyddiwyd i lansio gweithdrefn gwynion newydd y GIG yn 2011.²⁹

Safbwynt y Pwyllgor

44. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen hyfforddiant ac ymwybyddiaeth i weithredu'r dyletswyddau ansawdd a gonestrwydd yn y Bil yn llwyddiannus. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r amcangyfrifon cost ar gyfer datblygu deunydd cwrs ac mae'r ymgyrch codi ymwybyddiaeth y cyhoedd wedi'i seilio ar ddeddfwriaeth flaenorol,

²⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 192 a 282

²⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 192

²⁷ Memorandwm Esboniadol, paragraff 282

²⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 192 a 282

²⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 53, 3 Gorffennaf 2019

gan gynnwys yr ymgyrch Gweithio i Wella a ddefnyddiwyd i lansio gweithdrefn gwynion newydd y GIG yn 2011. Fodd bynnag, cred y Pwyllgor y gallai'r costau fod yn llawer uwch.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ailystyried lefelau'r costau ar gyfer codi ymwybyddiaeth a hyfforddiant ar gyfer y dyletswyddau ansawdd a gonestrwydd a bod y rhain yn cael eu cynnwys mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yng Nghyfnod 2.

4. 3. Cost darparwyr yn hysbysu'r defnyddiwr gwasanaeth

45. Mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd disgrifir "canlyniad andwyol" fel un sydd wedi neu a allai arwain at fwy na mân niwed ac roedd darparu gofal iechyd yn ffactor, neu gallai hynny fod yn wir.⁴³ Bydd y ddyletswydd yn berthnasol i gyrff y GIG.³⁰

46. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi mai'r bwriad yw nodi mewn canllawiau statudol wybodaeth am y dehongliad o "fwy na mân niwed".³¹ Eglurodd y Gweinidog pam nad yw'r Bil yn rhagnodol o ran diffinio "mwy na mân niwed":

"we've learnt from legislation in other parts of the UK, where a more prescriptive approach on the face of the Bill has actually been unhelpful. And so I've committed to the way that we shape the guidance around the duty...So we're deliberately looking to set a low bar and to actually deliver the detail of that in guidance and in engagement with stakeholders around the service."³²

47. Mae'r Asesiad yn nodi bod yr egwyddorion Bod yn Agored a Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Trefniadau Pryderon, Cwynion ac Iawn) (Cymru) 2011 (OS 2011/704) yn gosod y gofynion cyfredol ar gyrff y GIG mewn perthynas â hysbysu defnyddwyr gwasanaeth o "bryder".³³ Fodd bynnag, bydd y ddyletswydd gonestrwydd yn ei gwneud yn ofynnol i ddarparwyr gwasanaethau'r GIG fod yn onest gyda'r defnyddiwr gwasanaeth neu ei gynrychiolydd pan fydd "mwy na mân niwed" wedi neu o bosibl wedi digwydd a pheidio ag aros am ymchwiliad cychwynnol i bennu priodoldeb.³⁴

³⁰ Memorandwm Esboniadol, paragraff 255 a 256

³¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 62

³² Cofnod y Trafodion, paragraff 62, 3 Gorffennaf 2019

³³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 310

³⁴ Memorandwm Esboniadol, paragraff 315

48. Mae'r Asesiad yn tybio y bydd y ddyletswydd i hysbysu'r defnyddiwr gwasanaeth ar ddechrau'r broses ymchwilio yn ei gwneud yn ofynnol i ddarparwyr, yn dilyn digwyddiad, gofnodi gwybodaeth, gan gynnwys sgysiau gyda defnyddwyr gwasanaeth. Amcangyfrifir bod angen 30 munud fesul digwyddiad i wneud hyn.³⁵ Defnyddiwyd y dybiaeth hon i gyfrifo'r amcangyfrif cost, sydd hefyd yn adlewyrchu nifer yr achosion a ddosberthir fel rhai "cymedrol" a mwy difrifol fel yr adroddwyd gan gyrff y GIG yng Nghymru i'r System Genedlaethol ar gyfer Adrodd a Dysgu rhwng mis Ebrill 2017 a mis Mawrth 2018.

49. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y bydd nifer yr achosion yn aros yn gyson dros y chwe blynedd yr amcangyfrifwyd costau ar eu cyfer. Meintiolwyd bod y gost yn £77,300 y flwyddyn neu'n £463,800 dros chwe blynedd.

50. Mewn perthynas â'r diffiniad o "fwy na mân niwed", dywedodd y Gweinidog yn y Cyfarfod Llawn ar 18 Mehefin 2019:

"Felly, rydym ni'n edrych mewn gwirionedd ar lefel gymharol isel ac yna ar ddeall sut y byddech chi'n disgrifio'r amrywiaeth honno o amgylchiadau ac yn darparu rhywfaint o arweiniad ar hynny."³⁶

51. Cwestiynodd y Pwyllgor ddata y System Genedlaethol ar gyfer Adrodd a Dysgu a ddefnyddiwyd ar gyfer yr amcangyfrifon cost, gan fod y fethodoleg wedi hepgor y digwyddiadau yr adroddwyd amdanynt nad oedd unrhyw niwed neu yr aseswyd bod lefel y niwed yn "isel". Dywedodd swyddog y Gweinidog:

"We've looked at moderate and severe harm or death in terms of looking at what NRLS reporting standards are, and we've taken those numbers. But as we go through the process, when we meet with the stakeholders, and we start to develop the detail of the guidance, if we think that we'll be bringing in lower levels, that's something that we can look at, in terms of maybe reframing the RIA as we go forward."³⁷

52. Can mai bwriad y Bil yw newid ymddygiad, cwestiynodd y Pwyllgor hefyd a allai ei ddarpariaethau effeithio ar nifer yr achosion a ddosberthir fel rhai sy'n achosi "mwy na mân niwed" ac felly, y costau amcangyfrifedig. Dywedodd y Gweinidog:

"There's always a bit of forecasting about behaviours, but given that it's a statutory duty that's going to apply to organisations, a statutory duty

³⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraff 318

³⁶ Cofnod y Trafodion, y Cyfarfod Llawn, paragraff 215, 18 Mehefin 2019

³⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 67, 3 Gorffennaf 2019

that's going to apply to the way we expect people to do their jobs, there is a price for avoiding that. And if people are deliberately avoiding undertaking their duties that the Bill and then the Act, as we hope it will be, requires, well, that's part of what you'd see in a range of areas—a citizen voice body helping to pursue issues for people as part of our complaints process. You'd expect to see that in the way that the inspectorate delivers their work, and you'd expect to see that if people end up with the ombudsman. So, I think there'd be pretty significant challenges for organisations who are trying to avoid the duties that are required to report on where harm is done, and that would run wholly contrary to the purpose that we're trying to achieve in introducing the duties of candour and quality.”³⁸

Safbwynt y Pwyllgor

53. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod yr amcangyfrif o'r costau parhaus ar gyfer y ddyletswydd gonestrwydd newydd yn adlewyrchu nifer y digwyddiadau a ddosberthir fel rhai “cymedrol” ac yn fwy difrifol gan gyrrff y GIG i'r System Genedlaethol ar gyfer Adrodd a Dysgu. Os yw'r diffiniad o “fwy na mân niwed” i adlewyrchu lefel isel o niwed, mae'r Pwyllgor o'r farn y gallai'r gost fod yn sylweddol uwch.

54. Mae'r Pwyllgor yn nodi bwriad y Gweinidog i wneud gwaith pellach mewn perthynas â'r diffiniad o “fwy na mân niwed”. Fodd bynnag, byddai'r Pwyllgor wedi disgwyl i Lywodraeth Cymru fod wedi cyflawni'r gwaith hwn cyn i'r Bil gael ei gyflwyno.

55. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod yr amcangyfrifon cost yn seiliedig ar nifer y digwyddiadau yr adroddwyd arnynt ar gyfer y flwyddyn ddiweddaraf y mae data ar gael ar eu cyfer, 2017-18, a thybir eu bod yn aros yn gyson dros y cyfnod. O'r herwydd, mae'r Pwyllgor yn pryderu na fyddai'r amcangyfrifon cost yn adlewyrchu unrhyw dueddiadau yn y data a gwir adlewyrchiad o'r costau.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn paratoi dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos effaith newidiadau yn nifer y digwyddiadau ar y gost barhaus sy'n codi o gyflwyno'r ddyletswydd gonestrwydd. Dylid cynnwys y wybodaeth hon mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yng Nghyfnod 2.

³⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 51, 3 Gorffennaf 2019

4. 4. Ffioedd cyfreithiol

56. Mae Partneriaeth Gwasanaethau a Rennir GIG Cymru yn cefnogi GIG Cymru drwy ddarparu gwasanaethau a swyddogaethau cymorth. Mae'r swyddogaethau hyn yn cynnwys cyngor cyfreithiol i gyrff y GIG mewn perthynas â gwneud yn iawn a Gweithio i Wella. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif y byddai ceisiadau cyngor yn ymwneud â'r ddyletswydd gonestrwydd yn y flwyddyn gyntaf yn dilyn deddfu (2020-21) yn cynyddu'r costau cyfredol o ran cyngor y codir tâl amdano a geisir mewn perthynas â Gweithio i Wella, sef 20 y cant i ddechrau ac yna 10 y cant yn y blynyddoedd dilynol.³⁹

57. Mae'r Asesiad yn meintoli hyn fel £6,000 am y flwyddyn gyntaf ar ôl deddfu'r Bil ac yna £3,000 am y pum mlynedd dilynol i roi cyfanswm o £21,000 dros y chwe blynedd. Mae hyn yn adlewyrchu'r "Gwasanaethau Cyfreithiol a Risg yn codi £30,000 ar gyrff y GIG mewn perthynas â materion Gweithio i Wella" ar hyn o bryd.⁴⁰

58. Cwestiynodd y Pwyllgor p'un a oedd risg y gallai'r gost wirioneddol fod yn uwch. Dywedodd y Gweinidog:

"There's always a risk that actual costs will be higher, but this comes from a conversation with NHS legal shared services...So, again, it's an estimate that's based on engaging with stakeholders in the area, and we've actually added a little bit more to try and account for that."⁴¹

Safbwynt y Pwyllgor

59. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y gwasanaethau cyfreithiol sy'n codi ar gyfer y ddyletswydd gonestrwydd yn seiliedig ar y costau presennol ar gyfer Gweithio i Wella, y mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn eu mesur fel £30,000 ar gyfer gyrff y GIG. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod hyn yn cyfateb, ar gyfartaledd, i gost flynyddol o £3,000 ar gyfer pob bwrdd iechyd lleol ac Ymddiriedolaeth GIG yng Nghymru.

60. Mae'r Pwyllgor yn pryderu y gallai'r costau cyfreithiol sy'n deillio o'r ddyletswydd gonestrwydd newydd fod yn sylweddol uwch, o ystyried yr ansicrwydd cysylltiedig ynghylch amcangyfrifon. Nid yw'r Asesiad yn nodi unrhyw wybodaeth bellach am y costau cyfreithiol cyfredol, megis nifer y cwynion y mae gyrff y GIG yn ceisio cyngor ar eu cyfer gan Bartneriaeth Gwasanaethau a Rennir

³⁹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 322

⁴⁰ Memorandwm Esboniadol, paragraff 322

⁴¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 64, 3 Gorffennaf 2019

GIG Cymru ar hyn o bryd. Nid yw'r Asesiad ychwaith yn egluro sylfaen y rhagdybiaeth ar gyfer y cynnydd blyneddol mewn costau amcangyfrifedig.

61. Mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru wedi sôn wrth y Pwyllgor ar sawl achlysur am ei bryder ynghylch nifer y cwynion iechyd a wneir i'w swyddfa. Yn ei Amcangyfrif ar gyfer 2019-20, nododd yr Ombwdsmon er ei fod wedi gweld gostyngiad a groesewir o 2 y cant yng nghyfanswm y cwynion, y cynyddodd cwynion am fyrdau iechyd gan 11 y cant.⁴²

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gwneud rhagor o waith ar y costau cyfreithiol sy'n codi o'r Bil ac yn diweddarau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yng Nghyfnod 2. Dylai hyn gynnwys dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos ystod o gostau, lle bo hynny'n briodol.

4. 5. Corff Llais Dinasyddion - costau rhedeg

Y cefndir

62. Mae Rhan 4 yn sefydlu Corff Llais Dinasyddion ar gyfer Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Cymru (y "Corff Llais Dinasyddion") fel corff corfforaethol, endid cyfreithiol ynddo'i hun, a'i amcan cyffredinol fydd cynrychioli buddiannau'r cyhoedd ym maes iechyd a gofal cymdeithasol.⁴³

63. Bydd hefyd yn darparu gwasanaeth eirioli cwynion mewn perthynas ag iechyd a gofal cymdeithasol. Bydd y Corff Llais Dinasyddion yn gorff cenedlaethol a fydd yn disodli'r saith Cyngor Iechyd Cymuned yng Nghymru sy'n gweithredu ar lefelau lleol a Bwrdd y Cyngorau Iechyd Cymuned sy'n goruchwyllo'r Cyngorau lleol.⁴⁴

64. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn meintoli cost y Corff Llais Dinasyddion newydd, yr amcangyfrifir y bydd yn gwbl weithredol erbyn mis Hydref 2021, i fod yn £6.1 miliwn. Mae hyn yn adlewyrchu costau trosiannol o £3.1 miliwn ar gyfer sefydlu'r sefydliad newydd, gan gynnwys cost y Bwrdd Gweithredu. Y gweddill yw'r costau cylchol ychwanegol i Lywodraeth Cymru yn sgil y Corff Llais Dinasyddion newydd, yn ychwanegol at gyllid cyfredol y Cyngorau Iechyd Cymuned presennol. Amcangyfrifir bod hyn oddeutu £0.7 miliwn y flwyddyn. Bydd y gost flynyddol gylchol o £0.06 miliwn ar gyfer "nawdd" parhaus y corff newydd hefyd yn cael ei ysgwyddo gan Lywodraeth Cymru.

⁴² Craffu ar Amcangyfrif Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ar gyfer 2019-20, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Atodiad

⁴³ Memorandwm Esboniadol

⁴⁴ Memorandwm Esboniadol

- 65.** Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y bydd staff cyfredol Cyngorau Iechyd Cymuned (73 Cyfwerth ag Amser Llawn, cost 2018-19, £3 miliwn) yn trosglwyddo i'r Corff Llais Dinasyddion newydd. Fodd bynnag, bydd angen i'r Corff newydd recriwtio wyth aelod ychwanegol o staff i ddarparu gwasanaeth cyngor a chymorth cwynion mewn perthynas â gwasanaethau nad ydynt yn dod o dan Gyngorau Iechyd Cymuned ar hyn o bryd, gan gynnwys cwynion am wasanaethau'r GIG i blant a swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol a darparwyr rheoledig gwasanaethau cymdeithasol.
- 66.** Mae'r Asesiad yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi cael data gan rai cyrff y GIG ac awdurdodau lleol i seilio rhai elfennau o'i hamcangyfrifon cost arnynt. Fodd bynnag, mae'r Asesiad yn nodi "nid oes unrhyw ddata ynghylch nifer y cwynion a gyflëir i ddarparwyr gwasanaethau a reoleiddir".⁴⁵ Mae'r Asesiad yn mabwysiadu, fel dirprwy, nifer y cwynion am swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol.
- 67.** Mae'r amcangyfrif cost hwn yn adlewyrchu rhagdybiaethau ynghylch nifer y cwynion ychwanegol y disgwylir iddynt ddod o fewn cwrpas swyddogaethau cwynion y Corff newydd, a rhagwelir y bydd eu nifer yn aros yn gyson dros y chwe blynedd y meintiolwyd y goblygiadau ariannol ar eu cyfer.
- 68.** Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi'r Adolygiad o waith Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru, a gynhaliwyd gan Ruth Marks MBE, yr oedd y canfyddiadau'n awgrymu bod angen i Gyngorau Iechyd Cymuned gynnig "llawer mwy o gyngor a chymorth i bobl sydd â phryderon ac sy'n dymuno cwyno am y gofal iechyd a gawsant".⁴⁶
- 69.** Dywedodd y Gweinidog, os yw'r Corff Llais Dinasyddion yn gallu derbyn cwynion fod hyn yn "werth go iawn" na ellid ei feintioli mewn termau ariannol. Dywedodd ei fod yn rhan o ddarparu gwell system iechyd a gofal sy'n fwy ymatebol a rhagweithiol.⁴⁷
- 70.** Eglurodd swyddog y Gweinidog fod un maes nad oeddent wedi gallu ei gostio mewn perthynas ag awdurdodau wrth edrych ar yr hyn y gall y Corff Llais Dinasyddion ei gyfrannu iddynt.⁴⁸ Ychwanegodd y swyddog:

"Well, the representations could range from very minor representations that would take a few minutes to consider to something that is far

⁴⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraff 537

⁴⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 94

⁴⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 26, 3 Gorffennaf 2019

⁴⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 3 Gorffennaf 2019

more substantial... we said we'd prefer not to put anything in the RIA to say something that wasn't really capable of quantification at the moment, but to engage with the WLGA and local authorities once the duty had been in place for a little while to look to see what the actual costs were."⁴⁹

71. Dywedodd swyddog y Gweinidog fod awdurdodau lleol yn gyfforddus y gallai'r costau hyn gael eu hasesu fel rhan o adolygiad ôl-weithredu a dyna fyddai'r amser cywir i wneud hynny.⁵⁰

72. Mewn perthynas â sut y mae'r amcangyfrif o gostau rhedeg y Corff Llais Dinasyddion newydd yn adlewyrchu canfyddiadau'r adolygiad o Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru, dywedodd y Gweinidog:

"...part of what Ruth Marks was saying was about refocusing the mission of CHCs as the voice of the public, and they have a mixed mission at the moment. So actually, the new citizen voice body would have some clarity that it's not there to replicate the role of the inspectorate. Actually, we think that would help in the way they use some of their resources already. When CHCs were formed back in the 1970s, we didn't have the same regulatory and inspectorate structures that we do now. There is a point of modernising and updating the point and the purpose, and to be the voice with and for the person."⁵¹

Safbwynt y Pwyllgor

73. Mae'r Pwyllgor yn siomedig na chyfrifwyd am y gost i awdurdodau lleol o edrych ar y cyfraniadau y gall y Corff Llais Dinasyddion eu gwneud iddynt yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Er ein bod yn cydnabod y bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i weithio gyda CLILC ac awdurdodau lleol unwaith y bydd y ddyletswydd wedi'i sefydlu, gellid bod wedi gwneud mwy o waith cyn cyflwyno'r Bil.

74. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod costau rhedeg y Corff Llais Dinasyddion newydd yn adlewyrchu rhagdybiaethau ynghylch nifer y cwynion ychwanegol y disgwylir iddynt ddod o fewn cwrmpas swyddogaethau cwynion y Corff newydd. Rhagwelir y bydd nifer y cwynion yn aros yn gyson dros y chwe blynedd y mae'r goblygiadau ariannol wedi'u meintioli ar eu cyfer. Mae'r Pwyllgor yn pryderu y gallai nifer y

⁴⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 3 Gorffennaf 2019

⁵⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 38, 3 Gorffennaf 2019

⁵¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 79, 3 Gorffennaf 2019

cwynion godi ac nad yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyflwyno'r ystod o gostau tebygol, yn enwedig y rhai a allai ddeillio o amrywiad yn nifer y cwynion.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cynnal dadansoddiad o sensitifrwydd i ddangos sut y mae amrywiadau yn y rhagdybiaethau ynghylch nifer y cwynion ychwanegol yn effeithio ar nifer y staff sy'n ofynnol ar gyfer y Corff Llais Dinasyddion newydd a'i gostau rhedeg disgwylledig. Dylid cynnwys y wybodaeth hon mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yng Nghyfnod 2.

Costau TGCh - Corff Llais Dinasyddion

75. Mae'r elfen fwyaf arwyddocaol o'r gost drosiannol o sefydlu'r Corff Llais Dinasyddion yn ymwneud â chostau TGCh cyfalaf. Mae'r amcangyfrif cost, fel yr adlewyrchir yng nghost net y Bil, yn £2.13 miliwn. Fodd bynnag, mae'r wybodaeth ategol, fel y nodir yn Nhabl 68 yr Asesiad, yn cynnwys costau sy'n amrywio o £2.13 miliwn i £3.12 miliwn.⁵²

76. Mae ystod o gostau o £0.52 miliwn i £0.76 miliwn y flwyddyn hefyd wedi'u nodi ar gyfer costau TGCh gweithredol parhaus. Fodd bynnag, fel gyda'r gost gyfalaf, mae'r Asesiad yn rhagdybio'r amcangyfrif cost isel.

77. Yn ôl yr Asesiad, er bod y costau wedi'u cyflwyno fel ystod, y "defnyddiwyd y pwynt cost isaf gan ein bod yn teimlo bod hwn yn amcangyfrif mwy cywir".⁵³

78. Dywedodd swyddog y Gweinidog wrth amcangyfrif y costau TGCh eu bod wedi mynd gyda'r gost is. Dywedodd fod hyn yn seiliedig ar y gost lawn o amgylch y strwythur Cyngorau Iechyd Cymuned cyfredol, sy'n cynnwys 12 swyddfa ac felly mae'n ailwampiad llawn o'r swyddfeydd hynny.⁵⁴ Aeth swyddog y Gweinidog ymlaen i ddweud:

"...we also have built in ongoing IT costs as well, because we see IT as an enabler for the new body moving forward as well. So, with regard to the ongoing revenue cost for IT, it's calculated as £520,000 per annum, because we see that as a really important enabler for the organisation in the way it engages and the way it can flexibly work within communities across Wales, and that's a significantly greater amount than currently the CHCs have on an annual basis for ICT support."⁵⁵

⁵² Memorandwm Esboniadol: Tabl 68, tudalen 158

⁵³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 572

⁵⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 73, 3 Gorffennaf 2019

⁵⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 73, 3 Gorffennaf 2019

Safbwynt y Pwyllgor

79. Mae'r Pwyllgor yn nodi, gan fod yr elfen fwyaf arwyddocaol o gostau trosiannol sefydlu'r Corff Llais Dinasyddion yn ymwneud â chostau TGCh, mae'n siomedig bod y gost is ar gyfer TGCh wedi'i defnyddio. Er bod y Pwyllgor yn cydnabod rôl TGCh fel galluogwr a hwylusydd arferion gwaith hyblyg, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi digon o dystiolaeth i ddangos hyn ac felly nid yw'n cefnogi'r defnydd o'r amcangyfrifon cost isel wrth asesu goblygiadau ariannol y Bil.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol adlewyrchu'r ystod bosibl o gostau TGCh yn hytrach na'r amcangyfrif cost isel.

5. Adolygiad ôl-weithredu

Y cefndir

80. Mae Pennod 9 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi gwybodaeth mewn perthynas â'r adolygiad ôl-weithredu o'r Bil. Dywed:

“Bydd rhaglen o weithgarwch monitro a gwerthuso'n cael ei datblygu i gyfateb i weithgareddau allweddol a bydd ystod o ddulliau ymchwil a gwerthuso'n cael eu hystyried, gan ddibynnu ar natur y data sy'n ofynnol.”⁵⁶

81. Mae'r Asesiad yn nodi na ellir cwblhau'r fethodoleg werthuso benodol hyd nes bod manylion gweithredu gwahanol feysydd y Bil wedi'u cytuno. Fodd bynnag, mae'n nodi bod “nifer o'r materion y mae'r Bil yn mynd i'r afael â hwy hefyd yn cael sylw trwy fathau eraill o weithredu”.⁵⁷ O'r herwydd, “ni fyddai'n realistig tybio na fyddai unrhyw ffactorau eraill yn dylanwadu ar fodlonrwydd y cyhoedd/defnyddwyr gwasanaethau yn ystod y broses o'i weithredu ac ar ôl ei weithredu”⁵⁸ ac “felly, bydd yn anodd priodoli rhai tueddiadau ar lefel y boblogaeth...i effeithiau'r Bil”.⁵⁹

82. Mae'r Asesiad yn nodi “lle bynnag y bo'n bosibl, bydd gweithgarwch i fonitro'r broses o weithredu'r Bil yn cyd-fynd â gwaith perthnasol arall”.⁶⁰ Mae'r rhain yn cynnwys ystadegau a data iechyd, yn ogystal â data gweinyddol. Mae'n adrodd y bydd “ystyriaeth bellach yn cael ei rhoi i gynnwys penodol gweithgarwch gwerthuso o'r fath dros y misoedd nesaf”.⁶¹

83. Yn seiliedig ar y costau cyfatebol ar gyfer deddfwriaeth arall, mae'r Asesiad yn amcangyfrif y bydd cost monitro a gwerthuso'r Bil yn amrywio o £250,000 i £300,000 dros bum mlynedd.⁶²

⁵⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 616

⁵⁷ Memorandwm Esboniadol, paragraff 617

⁵⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 617

⁵⁹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 617

⁶⁰ Memorandwm Esboniadol, paragraff 618

⁶¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 622

⁶² Memorandwm Esboniadol, paragraff 624

84. Dywedodd y Gweinidog ei fod wedi ymrwymo i gynnal adolygiad ôl-weithredu “er mwyn deall y newid sydd wedi’i wneud” o ran newid diwylliannol a sefydliadol.⁶³ Ychwanegodd:

“...the fact that there’s going to be an annual statement from Welsh Ministers on the duty of quality will be an obvious point where people will take interest....I expect that the first time that that duty is provided there’ll be a demand to have either a debate or a statement in the Chamber, for Members to ask questions about it, and I’m sure there’ll be lots of wider public interest as well. So, every year, we will be providing that statement and there’ll be an opportunity, when we’re doing that post-legislative review, to look back on what those statements have shown and set out, and how we track through any level of improvement. For example, the way in which the duty of candour is engaged, and not just the numbers of time but whether we can actually then point to improvements that have been made, as a result. So, I do think you, and other Members, will be able to see that over time, deliberately set out, in making sure there’s a very obvious opportunity to scrutinise whether the duty of quality has made any difference.”⁶⁴

85. O ran amseriad tebygol yr adolygiad o’r Bil, dywedodd swyddog y Gweinidog wrth y Pwyllgor:

“Obviously, we would want to see some of the reports coming through before we undertook that evaluation.... So, we’d be looking at it after three years of implementation in order to get some real figures.”⁶⁵

Safbwynt y Pwyllgor

86. Cred y Pwyllgor fod cynnwys adolygiad ôl-weithredu cadarn yn arfer da ac yn helpu i sicrhau bod amcanion deddfwriaeth yn cael eu cyflawni yn unol â’r disgwyliadau a bod gwerth am arian wedi’i gyflawni. Mae’r Pwyllgor yn falch bod adolygiad ôl-weithredu wedi’i gynnwys yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac mae’n croesawu cadarnhad y bydd yn cael ei gynnal tair blynedd ar ôl deddfu.

87. Mae’r Pwyllgor yn cydnabod yr anawsterau posibl wrth fonitro effeithiau’r Bil o ystyried polisïau a mentrau cysylltiedig Llywodraeth Cymru, yn ogystal â

⁶³ Cofnod y Trafodion, paragraff 26, 3 Gorffennaf 2019

⁶⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 95, 3 Gorffennaf 2019

⁶⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 98, 3 Gorffennaf 2019

ffactorau eraill. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor wedi nodi o'r blaen bwysigrwydd cynnwys gwybodaeth yn yr Asesiad am y fethodoleg i fonitro canlyniad deddfwriaeth yn effeithiol. Mae'r Pwyllgor yn nodi y dylid rhoi ystyriaeth bellach i'w gynnwys penodol.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell, wrth adolygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, y dylid cynnwys gwybodaeth am fethodolegau a chynnwys penodol yr adolygiad ôl-weithredu. Dylai hyn gynnwys gwybodaeth am sefyllfa'r llinell sylfaen y gellir mesur ac asesu effaith y Bil yn ei herbyn.