

Paul Davies AC

Aelod y Ceidwadwyr dros Breseli Sir Benfro
Conservative Member for Preseli Pembrokeshire

Llyr Gruffydd AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

16 Tachwedd 2018

Annwyl Llyr,

Bil Awtistiaeth (Cymru)

Yn dilyn ymddangosiad Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol gerbron y Pwyllgor Cyllid i roi tystiolaeth ar y Bil Awtistiaeth (Cymru), hoffwn ymateb i rai o'r materion a godwyd yn ystod y sesiwn a'r farn a fynegwyd gan Ysgrifennydd y Cabinet.

Costau a ddarperir yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol

O ran y costau a amlinellir yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol, gwyddoch na roddodd Ysgrifennydd y Cabinet wybodaeth ariannol bwysig i mi y gofynnais amdani mewn perthynas â chostau presennol gwasanaethau Anhwylderau Sbectrwm Awtistiaeth (ASD). Drwy gydol y broses hon, rwyf wedi gwneud pob ymdrech i roi data ariannol cynhwysfawr yn yr aseiad effaith ac, er gwaethaf diffyg data gan y llywodraeth, yn dadlau â phob parch bod y dadansoddiad ariannol a nodir yn yr aseiad effaith yn adlewyrchiad teg o'r costau a'r arbedion.

Nodaf awgrym Ysgrifennydd y Cabinet o ymgysylltu ag economegydd iechyd i gynorthwyo yn y broses hon. Mae'n amlwg o'm tystiolaeth i mi ofyn am gyngor arbenigol cadarn am y data sydd ar gael. Mae'n destun pryder nodi'r anawsterau a amlinellwyd i chi gan Ysgrifennydd y Cabinet wrth wahaniaethu gwariant penodol ar ASD o'r gwariant ehangach ar gyflyrau datblygu niwrolegol, gan y byddai disgwyl bod y llywodraeth yn casglu'r data hyn fel rhan o'i gweithgareddau ASD presennol. At hynny, os nad yw'r wybodaeth hon ar gael yn hwylus, nid wyf yn siŵr sut y gallai economegydd iechyd fod wedi cynorthwyo yn yr achos hwn.

Er gwaethaf y diffyg gwybodaeth sydd ar gael i mi, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi'r amcangyfrifon gorau o'r effaith ar gost yr opsiynau. Er mwyn helpu i lywio costau manwl, ymgysylltais â nifer o economegwyr, academyddion a sefydliadau iechyd sy'n darparu gwasanaethau. Fel y trafodwyd wrth graffu ar y Bil hwn yn y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, nid oes data wedi'u cyhoeddi o hyd am amseroedd aros ASD, felly cynhaliais fy ymchwil fy hun drwy gysylltu â byrddau iechyd lleol yn uniongyrchol ar gyfer data amseroedd aros, Dr Dawn Wimpory ym Mwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr a'i chydweithwyr ym Mhrifysgol Bangor sy'n rheoli cronfa ddata gyfredol ar gyfer trafodaethau manwl ynghylch sut y gallai system gasglu data weithio a faint y gallai gostio (yn ogystal â gwybodaeth am y prosesau cyfredol) a dilysu ein methodoleg.

Oherwydd nad oes data ar gael am nifer y bobl sydd â diagnosis ASD, y gwasanaethau a ddarperir na'r effaith ehangach ar ofalwyr, cefais help gan yr Athro Tommy MacKay a'i dîm o arbenigwyr, o Brifysgol Strathclyde ac Ysgol Economeg Llundain, a weithiodd ar yr adroddiad, sef 'The Microsegmentation of the Autism Spectrum: Economic and research implications for Scotland', i lunio amcangyfrif costau ASD yng Nghymru. Rwy'n ddiolchgar am y ffigurau a roddodd ASD Info Cymru pan gysylltais â nhw i gael gwybodaeth am hyfforddiant penodol ar ASD a gafodd ei ddatblygu a'i ddarparu yng Nghymru.

Cydnabu'r swyddog a oedd yn cefnogi Ysgrifennydd y Cabinet yn sesiwn y Pwyllgor Cyllid fod y fethodoleg a ddefnyddir wrth amcangyfrif costau o dan opsiwn 1 yn dilyn yr un dull ag y byddai Llywodraeth Cymru wedi'i fabwysiadu. Fodd bynnag, nododd y swyddog fod materion i'w trafod ynghylch rhai diffygion sylfaenol. Er enghraifft, nododd y swyddog y costau a amlinellir ar dudalen 57 o'r RIA a Thabl 5, gan ofyn ai prisiau 2013–14 neu 2017–18 oedd y rhain. Mae Tabl 5 yn nodi detholiad o'r adroddiad, sef 'The Microsegmentation of the Autism Strategy', sy'n dilyn prisiau 2013–14. Fodd bynnag, mae paragraff 299 o'r Memorandwm Esboniadol yn nodi i'r costau canlyniadol gael disgownt yn ôl i'r gwerth presennol (PV) gan ddefnyddio'r gyfradd ddisgownt o 3.5%, sef cyfradd ganolog Trysorlys EM (y mae paragraff 245 o'r Memorandwm Esboniadol yn cyfeirio ati).

Dull sy'n canolbwyntio ar ddiagnosis

Hoffwn wrthbrofi'r farn a fynegwyd droeon gan Ysgrifennydd y Cabinet mai unig ffocws y ddeddfwriaeth yw sicrhau diagnosis o ASD. Fel yr esboniais yn fy nhystiolaeth i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, mae'r honiad bod y Bil yn canolbwyntio'n ormodol ar ddiagnosis yn gamarweiniol. Nid yw'r Bil yn

ymwneud â diagnosis yn unig. Yn hytrach, mae'n cyflwyno cyfundrefn gyffredinol sy'n ceisio diwallu holl anghenion unigolyn ag ASD, cyn ac ar ôl diagnosis. Mae'n ymwneud â'r ystod o wasanaethau y gall pobl ag ASD eu cyrchu, gan gynnwys gofal iechyd, addysg, cyflogaeth, tai, y Gymraeg ac eiriolaeth.

Mae Ysgrifennydd y Cabinet wedi datgan ei gred y byddai adnoddau'n cael eu dargyfeirio o'r gwasanaethau cymorth er mwyn bodloni gofynion cynnydd yn y galw am ddiagnosis. Hoffwn bwysleisio nad hwnnw yw bwriad y Bil hwn. Rwyf wedi nodi y bydd angen adnoddau ychwanegol er mwyn cyflawni'r amserlen dri mis, gan gynnwys adnoddau staffio, ac rwyf wedi gosod hyn yn y Memorandwm Esboniadol. Effaith cyflwyno amserlenni fydd crynhoi ymdrech, ond os caiff yr adnoddau angenrheidiol eu rhoi ar waith, ni ddylai fod effaith andwyol ar feysydd gwasanaeth eraill. Ymhellach, rwyf wedi cael tystiolaeth sylweddol y bydd rhoi diagnosis cynharach i blant ac oedolion a chael staff hyfforddedig i ddarparu gwasanaethau sy'n briodol i'w hanghenion yn arwain at ganlyniadau gwell, gan gynnwys arbedion yn y tymor hwy.

Fel y nodwyd ym mharagraff 411 o'r Memorandwm Esboniadol, mae corff tystiolaeth cynyddol sy'n awgrymu y gall rhaglenni ymyrryd cynnar wella ymddygiad cyffredinol, cyfathrebu cymdeithasol, iaith, gwybyddiaeth ac ymddygiad ymaddasol ymhlith plant ag ASD. Nodir enghreifftiau o fanteision asesiad diagnostig amserol o blant ac oedolion ym mharagraff 422. Mae'r rhain yn nodi y gall cyflogaeth dan gymorth fod yn effeithiol ac yn gost-effeithiol iawn o safbwynt cymdeithasol, a'i bod yn cynnig manteision economaidd pwysig i bobl ag ASD. Yn ôl y Sefydliad Cenedlaethol dros Ragoriaeth mewn Iechyd a Gofal (NICE):¹

A systematic review (11 studies, n= 67,251) examined the costs, benefits and the cost-benefit ratio of employing adults with ASD, from a societal perspective and from the perspective of employers. The results indicated that enhancing the opportunities for adults with ASD to join the workforce is beneficial from a societal perspective, not only from an inclusiveness viewpoint, but also from a strict economic standpoint.

¹ 4 year surveillance (2016) Autism in Adults (2012) canllaw CG142 NICE. Y Sefydliad Cenedlaethol dros Ragoriaeth mewn Iechyd a Gofal. Ar gael yn <https://www.nice.org.uk/guidance/cg142/evidence/appendix-a-decision-matrix-pdf-2600145326>

Mae canllawiau clinigol NICE mewn perthynas â phlant a phobl ifanc² yn nodi bod manteision wrth bennu natur unrhyw anhwylder datblygiadol neu ymddygiadol. Mae'r broses yn ddefnyddiol i lawer o deuluoedd a gofalwyr, a gall ei nodi'n gynnar osgoi gohirio diagnosis. Mae hefyd yn nodi'r canlynol:

No evidence was identified that addressed the cost effectiveness of recognising signs and symptoms of autism.... If it was decided that the child did not have autism but another differential diagnosis, the initial referral could still lead to earlier identification of the child's other developmental or communication needs, which is likely to be a cost-effective use of resources ...The additional benefit of correctly identifying and referring on children with autism needs to be weighed up against the added cost to the NHS and stress to the family of over-assessing children and young people who do not have the condition. There was no data to help the GDG [the Guideline Development Group] in making its considerations, but the GDG consensus was that the benefits would outweigh the costs.

Mae Llywodraeth Cymru wedi dewis dilyn strategaeth benodol ar gyfer ASD, yn seiliedig ar ddiagnosis, ac mae hefyd wedi nodi bod y cod arfaethedig yn ceisio ymdrin â llawer o'r hyn y mae'r Bil yn ei wneud, felly mae'n amlwg ei bod yn credu y gall dull o'r fath weithio ar y cyd â'r ddeddfwriaeth bresennol. Un o dri maes blaenoriaeth allweddol y [*Diweddariad o'r Cynllun Gweithredu Strategol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectwm Awtistig*](#) yw asesu a diagnosis. Mae'n nodi:

Mae'r gallu i gael gafael yn amserol ar wasanaethau asesu yn hanfodol i deuluoedd fel bod anghenion pob plentyn yn cael eu deall a gwasanaethau priodol yn cael eu cyflwyno i'w gefnogi i fyw bywyd llawn. Bydd diagnosis cynnar hefyd yn galluogi rhieni i ddeall anghenion eu plentyn ac i ofyn am gymorth priodol wrth ofalu. Nid yw rhai pobl ag awtistiaeth yn cael eu nodi nac yn cael diagnosis yn ystod eu plentyndod ond efallai y gellir eu helpu drwy eu helpu i gael gafael ar wasanaethau fel oedolion. (t.9)

Mae'r ffaith bod diffyg gwybodaeth am y gwasanaethau a ddarperir ar hyn o bryd yn ei gwneud yn anodd gwneud amcangyfrifon manwl o'r costau ychwanegol ar gyfer gwasanaethau cymorth a'r gost ac arbedion eraill o ran cael dealltwriaeth o anghenion unigolyn yn gynharach a'r manteision ataliol o ddarparu cymorth

² Autism: recognition, referral and diagnosis of children and young people on the autism spectrum, Canolfan Cydweithredu Genedlaethol ar gyfer Iechyd Menywod a Phlant, a gomisiynwyd gan y Sefydliad Cenedlaethol dros Ragoriaeth mewn Iechyd a Gofal, Medi 2011. Ar gael yn <https://www.nice.org.uk/guidance/cg128/evidence/full-guideline-pdf-183228447>

priodol, yn hytrach nag amhriodol o bosibl, i bobl ag ASD a'u gofalwyr. Mae paragraff 422 o'r Memorandwm Esboniadol yn rhoi rhagor o fanylion ar fanteision diagnosis amserol. Euthum ati i edrych ar gostau cefnogi pobl ag ASD a'u gofalwyr yn gyffredinol yng Nghymru. Roedd hyn yn seiliedig ar yr ymchwil fanwl yn yr adroddiad 'Microsegmentation'; cafodd ei chymhwyso i Gymru a gwiriwyd y fethodoleg gydag awduron yr adroddiad hwnnw.

Cynnydd mewn galw

Nodaf fod swyddog Llywodraeth Cymru hefyd wedi dweud wrthyfch nad yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn sôn o gwbl am gostau y tu hwnt i ddileu'r rhestr aros diagnosis, na'r cynnydd yn y galw am wasanaethau. Soniodd am Ogledd Iwerddon, a oedd wedi cael cynnydd yn y galw a phwysau ar ddiagnosis o ganlyniad i gynyddu ymwybyddiaeth.

Cafodd Cymru hefyd gynnydd yn y galw am ddiagnosis ar ôl cyflwyno'r Cynllun Gweithredu Strategol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectrwm Awtistig. Ym mis Chwefror 2016, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ganlyniad y gwerthusiad allanol o'r Cynllun Gweithredu Strategol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectrwm Awtistig, a gynhaliwyd gan yr Uned Pobl a Gwaith³. Nododd hyn fod y Cynllun Gweithredu Strategol gwreiddiol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectrwm Awtistig, a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru ym mis Ebrill 2008, a gweithredu seilwaith cenedlaethol a lleol wedi 'helpu i godi proffil polisi'r ASA, grymuso unigolion i ddatblygu a gwella gwasanaethau a rhoi canolbwynt ar gyfer datblygiadau ledled Cymru'⁴. Nododd y canlyniad:

Mae mwy o ymwybyddiaeth o ASA wedi cyfrannu at gyfraddau uwch o ran ei nodi. Mae hyn yn ei dro wedi cyfrannu at gynnydd pendant o ran diagnosis ymhlith disgyblion oedran ysgol yng Nghymru o tua 0.2 y cant yn 2003/2004 i 1 y cant erbyn 2012/13 (Holtom et al., ar y gweill).

Mae'r gyfradd ddiagnosisio uwch hon fwy neu lai'n gyson â'r amcangyfrifon achosion cywiraf sydd ar gael. Fel y nodwyd ym mharagraff 291 o'r Memorandwm Esboniadol, mae'r rhain yn seiliedig ar argymhelliad yr adroddiad

³ Gwerthuso Canlyniadau'r Cynllun Gweithredu Strategol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectrwm Awtistig, Llywodraeth Cymru, Chwefror 2016. Ar gael yn <https://llyw.cymru/statistics-and-research/outcome-evaluation-autism-spectrum-disorder-strategic-action-plan/?lang=cy>

⁴ Gwerthuso Canlyniadau'r Cynllun Gweithredu Strategol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectrwm Awtistig: Crynodeb Gweithredol, Llywodraeth Cymru. Ar gael yn <https://llyw.cymru/docs/caecd/research/2016/160218-evaluation-autistic-spectrum-disorder-strategic-action-plan-summary-cy.pdf>

'Microsegmentation' y dylid defnyddio 103.5 fesul 10,000 o'r boblogaeth. Mae paragraff 366 yn dangos ein bod wedi tybio y bydd diagnosis yn uwch na chyfradd yr achosion er mwyn darparu ar gyfer rhywfaint o dwf yn y galw. Fel y nodwyd yn nhystiolaeth Dr Dawn Wimpory i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, dylai hyfforddiant gwell arwain at atgyfeiriadau gwell a llai o ymweliadau mynych â meddygon teulu i bobl ag ASD heb eu diagnosisio.

Mae'r gyfradd ddiagnosis sylweddol is cyn y Cynllun Gweithredu Strategol ar gyfer Anhwylderau'r Sbectwm Awtistig yn awgrymu bod lefelau uchel o anghenion heb eu diwallu. Mae'n bwysig bod pobl ag ASD yn cael eu nodi a'u bod yn cael unrhyw gymorth y gall fod ei angen arnynt, ac nid yw'n gynaliadwy nac yn dderbyniol credu na ddylai unigolyn ag awtistiaeth gael ei ddiagnosisio. I ategu hyn, byddai'r darpariaethau yn y Bil ar gyfer casglu data yn hwyluso cymhariaeth o gyfraddau diagnostig ar gyfer pob bwrdd iechyd lleol yng Nghymru yn erbyn yr achosion disgwylid.

Capasiti'r gweithlu

Rwy'n ymwybodol o'r pwysau sydd ar y gweithlu mewn gwasanaethau ASD, ac yn wir ar draws gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol ehangach, ac rwy'n cydnabod bod angen mynd i'r afael â materion gweithlu er mwyn gwella gwasanaethau ASD. Ymatebodd y colegau brenhinol i'm hymgyngoriadau ar y Bil a thynnwyd sylw at y pwysau gweithlu y mae gwasanaethau ASD yn eu hwynebu. Er na fyddai'n briodol cynnwys darpariaethau gweithlu manwl mewn Bil awtistiaeth, rwyf wedi ystyried adnoddau staffio yn yr amcangyfrifon cost. Mae paragraffau 393 a 394 o'r Memorandwm Esboniadol yn nodi sut yr amcangyfrifwyd y costau hyn.

Rwy'n derbyn na fydd modd cynyddu capasiti'r gweithlu dros nos, ond mae'n fater y mae angen mynd i'r afael ag ef os ydym o ddifrif am wella gwasanaethau i bobl ag ASD. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn tynnu sylw at y cyllid angenrheidiol ychwanegol er mwyn gweithredu'r Bil hwn. Mae'r Asesiad Effaith hefyd yn awgrymu y bydd angen buddsoddiad dros nifer o flynyddoedd i adlewyrchu'r amser angenrheidiol i nodi adnoddau i leihau amseroedd aros a darparu hyfforddiant i staff perthnasol. Nid yw'r Bil yn ceisio dyblygu gwaith na gwrthdaro â'r gwaith cynllunio staff ac adnoddau y mae sefydliadau yn ei wneud ar hyn o bryd, fel cyfundrefn gynllunio dair blynedd bresennol y GIG. Disgwylid y byddai sefydliadau cyhoeddus yn cynnwys cynlluniau i weithredu'r Bil hwn yn eu gwaith cynllunio gweithlu presennol.

Cod ymarfer arfaethedig Llywodraeth Cymru

Drwy gydol y broses Cyfnod 1, mae Ysgrifennydd y Cabinet wedi nodi y gall y cod ymarfer ASD y mae'n bwriadu ei gyhoeddi wneud popeth y mae fy Mil yn mynd ati i'w gyflawni. Er ei bod yn anodd gwneud sylwadau ar y cod arfaethedig heb ei weld, mae'n bosibl tynnu sylw at nifer o wahaniaethau pwysig rhwng y cod a'r Bil. Ni fydd y cod, er enghraifft, yn gwneud y canlynol:

- Cyflwyno targed amser aros o'r atgyfeiriad i ddechrau'r diagnosis yn unol â Safon Ansawdd NICE (3 mis ar hyn o bryd);
- Ei gwneud yn ofynnol i gyrff y GIG gasglu data i'w galluogi i wella'r broses o gynllunio a darparu gwasanaethau.

Dyma ddau faes o'r Bil lle rwyf wedi cynnal yr ymchwil fanylaf, ar y cyd ag academyddion ac economegwyr iechyd blaenllaw i ddarparu amcangyfrifon cost ar gyfer yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Dyweddodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthy ch y cyllidebwyd ar gyfer y cod eisoes a bod Llywodraeth Cymru yn buddsoddi £13 miliwn i ategu'r broses o gyflawni'r strategaeth ASD.

Efallai ei bod yn werth nodi bod llawer o'r materion y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu mynd i'r afael â hwy yn y cod yr un peth â'r rhai yn y Bil (e.e. asesu a diagnosis; cael gafael ar ofal a chymorth; hyfforddiant staff; cynllunio a chyfranogiad rhanddeiliaid wrth gynllunio a darparu gwasanaethau).

Nodaf fod Ysgrifennydd y Cabinet wedi cytuno i roi costau bras i chi ar gyfer datblygu a gweithredu'r cod. Mae hyn yn awgrymu bod gan Ysgrifennydd y Cabinet fynediad at ddata ASD penodol, yn hytrach na data niwroddatblygiadol cyffredinol sydd heb eu gwahaniaethu. Os nad yw hyn yn wir, rhaid gofyn sut y gall y llywodraeth gynllunio a phrisio ei gweithgareddau cysylltiedig ag ASD yn briodol, ac mae hyn yn cryfhau ymhellach yr angen i gasglu data dilys, fel yr hyn a gynnigir o dan adran 6 o'm Bil.

Gweithio gyda Llywodraeth Cymru

Nodaf i Ysgrifennydd y Cabinet ddweud wrthy ch ei fod wedi cynnig y cyfle i mi gyfrannu at ddatblygu'r cod, ond y penderfynais fynd ar drywydd fy Mil. Hoffwn ei gwneud yn gwbl glir fy mod wedi ceisio gweithio gyda Llywodraeth Cymru o'r cychwyn cyntaf, ac y nodais yn gynnar y byddwn yn ystyried tynnu fy Mil yn ôl, yn amodol ar welliannau penodol i wasanaethau ASD ledled Cymru. Yn gynnar yn y

broses, euthum ati i roi cerrig milltir i Lywodraeth Cymru, gan nodi lle roeddwn yn credu y gellid llenwi bylchau mewn gwasanaethau a chymorth i blant ac oedolion awtistig yng Nghymru ond, ar ôl rhywfaint o oedi, cefais ymatebion nad oeddent yn rhoi digon o fanylion na sicrwydd y byddai'r cerrig milltir hyn yn cael eu cyrraedd. Wedi hynny, cefais y cyfle i weld cynigion cynnar ar gyfer cod, ond nid oeddwn yn credu y byddai'r rhain yn cyflawni'r amcanion a osodais ar gyfer fy Mil. Gan nad wyf wedi gweld cynnwys y cod o hyd, er gwaethaf arwyddion y byddai ar gael cyn cyflwyno fy Mil, mae'n anodd tybio a fydd yn cyflawni nodau fy Mil, ac ni fyddai wedi bod yn briodol peidio â chyflwyno'r Bil ar y sail honno.

Yn olaf, rwyf am ddiolch i chi ymlaen llaw am drafod y dystiolaeth ychwanegol hon, a gobeithiaf y cewch fod y wybodaeth a roddwyd gennyf o fudd i chi. Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon.

Yn gywir,



Paul Davies AC
Preseli Sir Benfro
Arweinydd Grŵp y Ceidwadwyr Cymreig yn y Cynulliad