Rhagdybiaeth bod clefyd o ganlyniad i natur y gyflogaeth: sylw a rheolau amser

Adroddiad gan y Cyngor Ymgynghorol Anafiadau Diwydiannol yn unol ag Adran 171 o Ddeddf Gweinyddu Nawdd Cymdeithasol 1992 yn adolygu cwmpas a therfynau amser y rheolau ynghylch rhagdybio mai natur cyflogaeth sydd wedi achosi afiechyd at ddibenion y Cynllun Anafiadau Diwydiannol.

Cyflwynwyd i'r Senedd gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau
Drwy Orchymyn Ei Mawrhydi
Mehefin 2014

© Hawlfraint y Goron 2014

Gallwch ailddefnyddio'r wybodaeth hon (ac eithrio'r logos) am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng, o dan delerau'r Drwydded Llywodraeth Agored f.2. I weld y drwydded hon ewch i **www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/2/** neu e-bostiwch **PSI@nationalarchives.gsi.gov.uk**. Lle mae deunydd trydydd parti wedi'i nodi, rhaid cael caniatâd y deiliad hawlfraint priodol.

Mae'r cyhoeddiad hwn ar gael yn **https://iiac.independent.gov.uk/reports/reptable.shtml**

Dylid anfon unrhyw ymholiadau ynglŷn â'r cyhoeddiad hwn atom yn **iiac@dwp.gsi.gov.uk**

Gwe ISBN 978-1-78425-275-5

Argraffwyd yn y DU gan Williams Lea Group ar ran Rheolwr Llyfrfa Ei Mawrhydi

ID 29051403 06/14

Argraffwyd ar bapur sy'n cynnwys o leiaf 75% o gynnwys ffeibr wedi'i ailgylchu

Y CYNGOR YMGYNGHOROL AR ANAFIADAU DIWYDIANNOL

Yr Athro K T PALMER, MA, MSc, DM, FFOM, FRCP, MRCGP (Cadeirydd)

Dr P BAKER MA, DM, BS, MRGCP, MFOM

Mr K CORKAN, BA

Yr Athro P CULLINAN, MD, BS, MB, MSc, FRCP, FFOM

Mr R EXELL, OBE

Mr P FAUPEL, CBiol, MSB, MIRM, FIOSH (wedi ymddeol)

Yr Athro S KHAN, BMedSci, FFOM, FRCGP, FRCP, DM

Dr I MADAN, MB, BS (Anrh), MD, FRCP, FFOM

Yr Athro D McELVENNY, BSc, MSc, CStat, CSci

Yr Athro N PEARCE, BSc, DipSci, DipORS, PhD, DSc

Yr Athro A SEATON, CBE

Ms C SULLIVAN

Mr A TURNER, TechSP

Dr K WALKER-BONE, BM, PhD, FRCP, FFOM Er Anrhydedd

Mr F M WHITTY, BA

Cyn-aelodau'r Cyngor:

Yr Athro Syr M AYLWARD, CB, MD, FRCP, FFPM, FFOM, DDAM

Yr Athro M G BRITTON, MD, MSc, FRCP, Dip (Iechyd Diwydiannol)

Yr Athro R GRIGGS, OBE

Dr I J LAWSON, MB, BS, DRCOG, CMIOSH, FFOM, FACOEM, FRCP

Yr Athro D KLOSS, MBE, LLB, LLM, FFOM Er Anrhydedd

Mr S LEVENE, MA

Arsyllwr HSE:	Mr A DARNTON
Ysgrifenyddiaeth yr IIAC:	
Ysgrifennydd:	Mr G ROACH (wedi ymddeol) Mrs R MURPHY a Mrs L O'SULLIVAN
Cynghorydd Gwyddonol:	Dr M SHELTON
Ysgrifenyddes Weinyddol:	Ms C HEGARTY
Ysgrifenyddes Weinyddol Gynorthwyol:	Mrs Z HAJEE (wedi ymddeol)

CYNGOR YMGYNGHOROL ANAFIADAU DIWYDIANNOL

Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau

Annwyl Ysgrifennydd Gwladol,

ADOLYGIAD O'R RHEOLIAD YNGHYLCH RHAGDYBIO MAI NATUR CYFLOGAETH SYDD WEDI ACHOSI AFIECHYD: CWMPAS A RHEOLAU AMSER

Cyflwynwn ein hadolygiad o'r rheoliad ynghylch rhagdybio mai natur cyflogaeth sydd wedi achosi afiechyd, gyda phwyslais penodol ar gwmpas a rheolau amser.

Mae rhagdybiaeth yn un o brif nodweddion y Cynllun Budd-dal Anabledd Anafiadau Diwydiannol (IIDB), sy'n ategu ei effeithlonrwydd gweinyddol. Mae'n galluogi swyddogion penderfyniadau sy'n gwerthuso hawliadau unigol ar gyfer IIDB i ragdybio mai galwedigaeth sydd wedi achosi afiechyd. Ei nod, o ran polisi, yw sicrhau nad oes angen i hawlwyr gasglu tystiolaeth fanwl i ddangos mai eu galwedigaeth sydd wedi achosi'r afiechyd, yn enwedig lle gallai fod yn broses araf, costus ac anodd; a symleiddio'r gwaith o weinyddu'r Cynllun, er mwyn sicrhau ei fod yn cael ei redeg mewn ffordd gyson a syml, a bod arian cyhoeddus yn cael ei ddefnyddio mewn ffordd ddarbodus a chymesur. Drwy osgoi system anwrthwynebus gymhleth o dystiolaeth unigol, gall cyfran lawer uwch o'r arian sydd ar gael gael ei rhoi i hawlwyr nag sy'n bosibl mewn achosion sifil (dros 95%, o gymharu â 40-60%), a hynny'n gyflymach.

Mae'r rheoliad[1] ynghylch rhagdybio a'r atodlen ragnodi gysylltiedig[2] yn nodi'r amgylchiadau lle gellir, fwy na thebyg, briodoli afiechyd i alwedigaeth, yn seiliedig ar werthusiad gwyddonol manwl gan y Cyngor o'r achosion tebygol. Mae gan swyddogion penderfyniadau gyfle i wrthbrofi honiad os ystyrir bod prawf na chafodd yr afiechyd ei achosi gan yr amlygiad galwedigaethol a nodwyd yn y rhagnodyn. Fodd bynnag, yn fras, mae'r rheoliad yn nodi, pan fydd hawliwr ag afiechyd rhestredig yn bodloni meini prawf galwedigaethol yr atodlen, a bod yr afiechyd yn datblygu yn ystod y gyflogaeth honno neu o fewn mis i'w gadael, yna gellir rhagdybio mai natur y gwaith sydd wedi'i achosi.

Fodd bynnag, mae'r rheoliad yn gymhleth. Nid pob afiechyd penodedig sy'n destun rhagdybiaeth ac mae gan rai ohonynt reolau amser penodol. Yn fwy arwyddocaol, cafodd yr egwyddor ei llunio ar ddechrau'r ganrif ddiwethaf ar adeg pan roedd y rhan fwyaf o afiechydon penodedig yn datblygu'n gyflym ac yn debygol o ddod i'r amlwg yn ystod cyflogaeth. I'r gwrthwyneb, mae llawer o'r afiechydon a gwmpesir gan y Cynllun bellach, fel mesothelioma a mathau eraill o ganser, yn datblygu flynyddoedd neu ddegawdau ar ôl i'r unigolyn adael y gyflogaeth a'u hachosodd.

Ar gyfer afiechydon â 'chyfnod cêl' mor hir, nid yw'r cyfnod a nodir yn y rheoliad (afiechyd sy'n dechrau tra'n gwneud y swydd neu o fewn mis wedi hynny) yn briodol.

Mae cymhwyso rheol amser fwy gwyddonol yn cynnig cwmpas i gryfhau effeithlonrwydd gweinyddol y Cynllun ymhellach, drwy nodi'n gliriach i swyddogion penderfyniadau, cynghorwyr meddygol, tribiwnlysoedd a'r Adran, yr amgylchiadau sy'n cyfiawnhau rhagdybio yn ôl pwysau tebygolrwydd, gan arbed rhanddeiliaid rhag mynd i'r ymdrech a'r gost o gasglu tystiolaeth bellach.

1 Rheoliadau Nawdd Cymdeithasol (Anafiadau Diwydiannol) (Afiechydon Penodedig) 1985, Rheoliad 4.
2 Rheoliadau Nawdd Cymdeithasol (Anafiadau Diwydiannol) (Afiechydon Penodedig) 1985, Atodlen 1.

Felly, mae'r Cyngor wedi adolygu'r ffordd y mae'r rheol rhagdybio yn cael ei chymhwyso ar hyn o bryd ar draws y Cynllun a ph'un a ddylid diweddaru ei chwmpas a'i therfynau amser. Er mwyn gwneud hyn, rydym wedi cynnal chwiliadau llenyddol, wedi ymgynghori ag arbenigwyr mewn meysydd perthnasol, wedi casglu ystadegau amrywiol, ac wedi cynnal trafodaethau manwl â swyddogion yr Adran ynghylch newid y rheol, fesul afiechyd.

O'r 71 o afiechydon a restrir ar hyn o bryd, caiff 49 ohonynt eu rhagdybio, gan gynrychioli dros 90% o'r hawliadau, asesiadau a dyfarndaliadau a wnaed yn ddiweddar. Ar gyfer 27 o'r afiechydon hyn, byddai'r newidiadau arfaethedig yn ymestyn y cyfnod y byddai'r rhagdybiaeth yn gymwys; byddai dau afiechyd yn destun rhagdybiaeth rannol am y tro cyntaf a byddai'r rhagdybiaeth yn cael ei thynnu'n ôl yn rhannol mewn perthynas ag un arall.

Mae unrhyw gost o ganlyniad i'r newidiadau hyn yn debygol o fod yn fach oherwydd (ym mis Mawrth 2010) roedd a wnelo 96% o'r holl ddyfarndaliadau â dim ond 12 o afiechydon penodedig. O'r rhain, bydd wyth yn aros yr un fath ac mae sawl un ohonynt, fel mesothelioma, yn ymddangos fel pe baent eisoes yn cael eu rheoli yn y modd a gynigir gennym, er gwaethaf cyfyngiadau cyfredol wrth ddrafftio Rheoliad 4. Mae'r Adran yn rhagweld mai dim ond mewn perthynas â saith afiechyd na chânt eu nodi'n aml mewn hawliadau ac y cafwyd tua 300 o hawliadau newydd mewn perthynas â hwy dros gyfnod diweddar o 10 mlynedd, y bydd newid effeithiol mewn polisi.

Fodd bynnag, mae'r Cyngor o'r farn y gall fod yn ddefnyddiol i ddiweddaru'r rheoliad, nid yn unig oherwydd y potensial i gyflwyno, mwy o welliannau o ran effeithlonrwydd gweinyddol, ond hefyd er budd tegwch a thryloywder, moderneiddio'r fframwaith cyfreithiol, a sicrhau bod yr egwyddor bwysig o ragdybio yn parhau'n gwbl seiliedig ar dystiolaeth.

Er cyfleuster, rhoddir crynodeb o'r newidiadau a argymhellir gennym i Reoliad 4 yn Atodiad 5 o'r adroddiad hwn, yn dilyn y rhesymeg yn Nhabl 2. Yn achos pedwar afiechyd penodedig (PD A3, B1, B4, B5),[3] mae angen diwygio'r telerau rhagnodi cyfredol hefyd, fel y nodir ym mharagraff 90.

Yn gywir

Yr Athro K Palmer
Cadeirydd

Mehefin 2014

3 PD A3 (Dysbarism, gan gynnwys salwch datgywasgu, barotrawma, ac osteonecrosis); B1 (anthracs); B4 (haint y bachlyngyr); a B5 (twbercwlosis).

Crynodeb

1. Mae'r Cyngor yn nodi yma adolygiad o'r rheoliad ynghylch yr amgylchiadau pan y gellir rhagdybio, pan fydd hawlwyr yn gwneud cais am Fudd-dal Anabledd Anafiadau Diwydiannol (IIDB), mai natur eu cyflogaeth sydd wedi achosi eu salwch (a elwir weithiau yn "gwestiwn ynghylch achosiaeth").

2. Mae rhagdybiaeth yn nodwedd hanfodol o Gynllun IIDB ("y Cynllun"), sy'n cefnogi ac yn hyrwyddo ei effeithlonrwydd gweinyddol. Mae'n galluogi swyddogion penderfyniadau sy'n gwerthuso hawliadau unigol i ragdybio bod afiechyd wedi'i achosi gan alwedigaeth. Ei nod, o ran polisi, yw atal hawlwyr rhag gorfod casglu tystiolaeth fanwl i ddangos mai'r alwedigaeth sydd wedi achosi eu hafiechyd ar yr un llaw ac, ar y llaw arall, symleiddio'r gwaith o weinyddu'r Cynllun, er mwyn sicrhau ei fod yn cael ei redeg mewn ffordd gyson a syml, a bod arian cyhoeddus yn cael ei ddefnyddio mewn ffordd ddarbodus a chymesur.

3. Mae cysylltiad uniongyrchol â gwaith y Cyngor Ymgynghorol Anafiadau Diwydiannol (IIAC) sydd, wrth argymell rhagnodi afiechyd, yn nodi, er budd rhanddeiliaid, yr amgylchiadau pan y gellir rhagdybio bod afiechyd, yn ôl pwysau tebygolrwydd (h.y. i'r safon prawf sifil) wedi'i achosi gan alwedigaeth. Yn enwedig ar gyfer afiechydon penodedig y mae eu priodoliad yn seiliedig ar debygolrwydd a sefydlwyd gan ymchwil yn hytrach na chraffter clinigol, ac sydd felly'n anodd eu priodoli i alwedigaeth yn unigol, mae'r Cyngor o'r farn y dylai rhagdybiaeth fod yn gymwys.

4. Yn gyfreithiol, caiff y cyfle i alluogi rhagdybiaeth mewn hawliadau unigol ei ddarparu yn Rheoliad 4 o Reoliadau Nawdd Cymdeithasol (Anafiadau Diwydiannol) (Afiechydon Penodedig) 1985.

5. Gall swyddogion penderfyniadau wrthbrofi honiad os ydynt yn ystyried bod 'prawf i'r gwrthwyneb' nad achoswyd yr afiechyd gan yr amlygiad galwedigaethol a nodwyd yn y rhagnodyn. Fodd bynnag, yn fras, mae'r rheoliad yn nodi, pan fo gan yr hawliwr yr afiechyd a restrir a'i fod wedi gwneud y gwaith a restrir, y gellir rhagdybio bod yr afiechyd wedi'i achosi gan natur ei waith, os y'i datblygwyd tra'r oedd yn gwneud y gwaith hwnnw neu o fewn mis i roi'r gorau iddo (y rheol amser 'safonol').

6. Fodd bynnag, caiff y rheoliad ei gymhwyso'n wahanol i rai afiechydon penodedig, gyda rheolau amser amgen, ac ni chaiff ei gymhwyso o gwbl at rai eraill.

7. Yn bwysicaf oll, tra bod y rheol amser safonol yn briodol o hyd i afiechydon sy'n debygol o ddod i'r amlwg yn ystod cyflogaeth (y rhai a oedd yn sail i'r Cynllun flynyddoedd maith yn ôl), nid yw'n gweddu i lawer o afiechydon a ychwanegwyd i'r atodlen ragnodi ers hynny ac sydd, fel arfer, yn datblygu'n araf, flynyddoedd neu hyd yn oed ddegawdau ar ôl i'r gyflogaeth ddod i ben. O ran yr afiechydon hyn, yn fwyaf nodedig, mathau gwahanol o ganser gan gynnwys mesothelioma, nid yw'r rheoliad yn briodol mwyach.

8. Felly, mae'r Cyngor wedi adolygu'r ffordd y caiff Rheoliad 4 ei gymhwyso ar hyn o bryd mewn perthynas â'r 71 o afiechydon a gwmpesir gan y Cynllun a ph'un a ddylid diweddaru ei gwmpas a'i derfynau amser.

9. Ar hyn o bryd, mae rhagdybiaeth yn berthnasol i 49 o'r 71 o afiechydon hyn, gan gynrychioli dros 90% o hawliadau, asesiadau a dyfarndaliadau a wnaed yn ddiweddar.

10. Ar gyfer 27 o afiechydon penodedig, gellir cyflwyno achos da dros ymestyn y cyfnod pan ddylai'r rhagdybiaeth fod yn gymwys, neu ei ymestyn yn rhannol. Ar gyfer sawl math o ganser y rhoddir budd-dal mewn perthynas â hwy o dan y Cynllun (PD A1, C23 (a, b ac e), C24a, C32, D3, D6, D8, D8a, D10, D11, D13), rhai anhwylderau orthopaedig (PD A13, A14), a rhai heintiau (PD B2, B8b, B13) ac afiechydon eraill neu eu hamlygiadau (PD A2, A3, B6, C17, C18, C24 (b, c a d), C31, D9) a all fod yn asymptomatig am gyfnod neu y gall fod oedi cyn eu canfod, dylai'r rheol amser safonol gael ei disodli gan gyfnod cymhwyso lle caiff dechrau symptom ei ddiffinio fel y cyfnod "yn y swydd neu unrhyw bryd wedi hynny". Yn yr un modd, ar gyfer rhai heintiau a'u hamlygiadau (PD B1, B4, B7, B8a), mae'r cyfnodau o amser sy'n gysylltiedig â hwy yn galw am gyfnodau cymhwysedd hwy, yn amrywio o 2 i 12 mis i adael y gyflogaeth berthnasol.

11. O ran cwmpas y rhagdybiaeth, argymhellir tri gwelliant. Ar hyn o bryd, nid yw rhagdybiaeth yn gymwys i PD A12 (syndrom twnnel carpal), ond gellir cymhwyso'r rheol amser safonol yn rhesymol pan fo'r amlygiad achosol yn cynnwys plygu'r arddwrn neu blygu'r arddwrn am i fyny drosodd a throsodd, fel y'i diffinnir yn rhan (b) o'r rhestr amlygiadau ar gyfer PD A12. Hefyd, nid yw rhagdybiaeth yn ymestyn i PD C22 (mathau o ganser sy'n gysylltiedig â phuro nicel cyn 1950), ond dylai gael ei hymestyn mewn perthynas â charsinoma sylfaenol y trwyn neu'r sinysau trwynol (PD C22a), tiwmor prin y byddai ei ganfod mewn gweithiwr â hanes gwaith priodol yn dynodi bod tebygolrwydd uchel iddo gael ei achosi gan ei waith. Ar gyfer PD B5 (twbercwlosis), mae achos dros dynnu'r rhagdybiaeth yn ôl yn rhannol mewn perthynas â gweithwyr sydd wedi'u hamlygu y tu allan i'r sector gofal iechyd, gan fod y dystiolaeth ymchwil ar briodoli i alwedigaeth yn wannach nag ar gyfer gweithwyr gofal iechyd.

12. Yn achos pedwar afiechyd penodedig, bydd angen gwelliannau i'r telerau rhagnodi cyfredol er mwyn i'r argymhellion hyn gael eu gweithredu. Ar gyfer tri o'r afiechydon hyn (PD A3, B1, B4) mae hyn yn codi gan fod y rheol amser safonol, er ei fod yn briodol ar gyfer eu cyflwyniad clinigol arferol (dysbarism, anthracs croenol, bachlyngyr croenol), yn rhy fyr i fynd i'r afael â rhai effeithiau prin sy'n digwydd yn hwyrach (osteonecrosis, anthracs ysgyfeiniol, anaemia a achosir gan fachlyngyr) na wahaniaethir rhyngddynt ar hyn o bryd yn y diffiniad a roddir ar gyfer pob afiechyd penodedig. Ar gyfer PD B5 (twbercwlosis), mae angen ailddiffinio'r rhestr amlygiadau, fel y gall y telerau sy'n ymwneud â chwmpas y rhagdybiaeth amrywio rhwng gweithwyr gofal iechyd sy'n gweithio mewn ysbytai, corffdai a labordai ac unigolion eraill sy'n cael twbercwlosis drwy eu gwaith. Nodir y diffiniadau newydd arfaethedig i'w cynnwys yn yr Atodlen ym mharagraff 90 o'r adroddiad hwn.

13. Yn fwy cyffredinol, rhoddir crynodeb o'r newidiadau rheoliadol a argymhellir gennym yn Atodiad 5, gan adlewyrchu'r rhesymeg yn Nhabl 2.

14. Ni chaiff y newidiadau hyn unrhyw effaith ar 41 o'r 71 o afiechydon penodedig yn y Cynllun ac ychydig iawn o effaith y byddant yn ei chael ar sawl un arall. Er mwyn osgoi unrhyw ddryswch ymhlith hawlwyr ynghylch y camau y dylent eu cymryd, mae'r Cyngor wedi crynhoi'r newidiadau yn Atodiad 4. Mae hefyd yn helpu'r Adran i ddatblygu canllawiau i randdeiliaid mewn iaith glir.

15. Mae'r Cyngor wedi ystyried effeithiau posibl y newidiadau hyn i'r rheolau ar y Cynllun yn ei gyfanrwydd. Mae'r effaith ar ddyfarndaliadau a wneir o dan y Cynllun yn debygol o fod yn fach oherwydd (ym mis Mawrth 2010) roedd a wnelo 96% o'r holl lwythi achosion â dim ond 12 o afiechydon penodedig; argymhellir na ddylid newid wyth o'r rhain ac, o ran llawer o'r rhai sy'n weddill, ymddengys fel pe bai asesiadau eisoes yn cael eu rheoli yn unol â'r gwelliannau arfaethedig yn ôl cyngor yr Adran, er gwaethaf cyfyngiadau Rheoliad 4.

16. Fodd bynnag, mae'r Cyngor o'r farn y byddai'n ddefnyddiol i ddiweddaru'r rheoliad. Dylai helpu i sicrhau'r effeithlonrwydd gweinyddol gorau posibl drwy nodi'n gliriach yr amgylchiadau pan na fydd angen i swyddogion penderfyniadau gasglu tystiolaeth bellach. Mae newid yn ddymunol hefyd er budd tegwch, tryloywder ac eglurder gwyddonol. Mae adroddiadau ysgrifenedig Barnwyr (a elwid yn flaenorol yn Gomisiynwyr) o'r Uwch Dribiwnlys yn nodi y caiff Rheoliad 4 ei ddarllen a'i arsylwi'n agos. Dylai'r argymhellion yn yr adroddiad hwn foderneiddio'r fframwaith rhagdybio er mwyn sicrhau bod gan yr egwyddor bwysig hon sail gadarn o dystiolaeth gyfoes.

ISBN 978-1-78425-275-5

(h) Hawlfraint y Goron 2014

Cyhoeddwyd gan yr Adran Gwaith a Phensiynau

Mehefin 2014

www.dwp.gov.uk/cymraeg