

Tystiolaeth – Ymchwiliad y Pwyllgor
Cyfrifon Cyhoeddus i'r Rhaglen
Addysg ac Ysgolion ar gyfer yr
21ain Ganrif
MAI 2018



CLILC • WLGA

Cyflwyniad

1. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) yn cynrychioli 22 awdurdod lleol Cymru. Mae awdurdodau'r tri pharc cenedlaethol ac awdurdodau'r tri gwasanaeth tân ac achub yn aelodau cyswllt.
2. Nod y Gymdeithas yw darparu cynrychioliad ar gyfer awdurdodau lleol o fewn fframwaith polisi sydd wedi'i seilio ar ymrwymiad i ddemocratiaeth lleol ac atebolrwydd. Wrth wneud hyn rhaid bodloni blaenoriaethau ein haelodau a sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus lleol yn flaenllaw yn y drafodaeth ar ddatblygu datganoli yng Nghymru a'r cymunedau yr ydym yn eu gwasanaethu.
3. Mae CLILC yn croesawu'r cyfle i ymateb i ymchwiliad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i Raglen Ysgolion yr 21ain Ganrif ac i ddod i gyfarfod o'r Pwyllgor ar 11 Mehefin. Mae'r Gymdeithas hefyd yn cydnabod gwerth ffocws y Pwyllgor ar adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, *Rhaglen Addysg ac Ysgolion ar gyfer yr 21ain Ganrif* a gyhoeddwyd yn 2017. Ffocws y dystiolaeth hon fydd croesawu'n gyffredinol lawer o gasgliadau adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol.
4. Mae CLILC wedi bod yn rhan o raglen Ysgolion yr 21ain Ganrif o'r cychwyn cyntaf a chyfrannodd yn ddiweddar at adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol. Y mae felly'n briodol ac yn addas bod CLILC yn cael gwahoddiad i gyfrannu at yr ymchwiliad hwn. Credwn yn gryf ei fod yn enghraifft bwysig o sut y mae cynghorau a Llywodraeth Cymru, gan weithio mewn partneriaeth ddiffiniedig, wedi creu gwelliannau sylweddol ar gyfer plant ar draws Cymru.

Cefndir

Mae Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif yn rhaglen buddsoddiad cyfalaf hirdymor, strategol a ddatblygwyd mewn partneriaeth rhwng CLILC, Llywodraeth Leol a Llywodraeth Cymru. Mae'r rhaglen wedi'i chydabod yn eang o fewn Llywodraeth Leol fel un o'r enghreifftiau mwyaf llwyddiannus o ddatblygiad a gweithrediad polisi yn y blynyddoedd diweddar. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn nodi yn ei adroddiad ei bod:

“yn glir o'r dystiolaeth a welsom fod ymagwedd y rhaglen yn welliant aruthrol ar yr hyn a fu'n flaenorol.”

Datblygwyd y rhaglen mewn ymgais i fynd i'r afael â'r diffygion yn yr ymagwedd flaenorol o ran buddsoddi mewn adeiladau ysgolion - y Grant Gwella Adeiladau Ysgolion (GGAY) - ac mae'n bwysig deall yr ymagwedd flaenorol er mwyn gwerthfawrogi maint y gwelliant sydd wedi digwydd.

Roedd y GGAY yn ddyraniad cyllid cyfalaf blynyddol, seiliedig ar fformiwla, i awdurdodau lleol a oedd yn gwneud ymdrin â buddsoddiad cyfalaf mewn adeiladau ysgolion bron yn amhosibl. Nid oedd Awdurdodau yn gallu cynllunio ar gyfer ysgolion newydd nac adnewyddu eu hysgolion presennol oherwydd nad oeddent yn gwybod faint o arian y byddent yn ei gael o un flwyddyn i'r llall. Roedd yr amgylchiadau hyn yn gwneud ad-drefnu ysgolion - ymarfer heriol ynddo'i hun, fwy neu lai yn amhosibl. Yn anorfod roedd ffocws ar brosiectau ysgolion cynradd bychan yn hytrach nag ar rai ysgolion uwchradd mwy. Bwriad Gweinidogion ar y pryd, a hynny o bosibl yn or-uchelgeisiol, oedd y byddai ysgolion 'yn addas i'r diben erbyn 2010'. Mewn system lle'r oedd agwedd 'clytio a thrwsio' tuag at fuddsoddiad cyfalaf yn nodweddiadol, roedd yn annhebygol iawn y byddai'r dyhead dilys hwn a chanddo'r bwriadau gorau yn cael ei wireddu.

Y canlyniad oedd ystâd addysg wedi dyddio ac yn dirywio gyda nifer cynyddol o lefydd dros ben. Nid oedd y newidiadau economaidd-gymdeithasol a demograffig a ddigwyddodd yng Nghymru yn ystod yr ugeinfed ganrif wedi eu hadlewyrchu mewn newidiadau cyfatebol i'r ystâd addysg. Newidiodd syniadau am addysgedd yn arwyddocaol ond roedd nifer fawr o blant a phobl ifanc ar draws Cymru yn dal i gael eu haddysgu mewn ysgolion a ddyluniwyd ac a adeiladwyd yn yr oes Fictoraidd ac Edwardaidd. Ar draws Cymru roedd adeilad ysgol hen a dadfeiliedig, yn aml heb y mynediad angenrheidiol ar gyfer plant ag anabledau, fwy neu lai yn nodweddiadol o'r dirwedd.

Datblygwyd Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif felly i fynd i'r afael â'r anghysonderau hyn gyda'r nod o greu amgylcheddau dysgu a fyddai'n darparu gwell deilliannau ar gyfer ein plant a'n pobl ifanc a gwell addysgu a dysgu o fewn fframwaith partneriaeth a oedd yn economaidd ac amgylcheddol gynaliadwy.

Sefydlwyd y Rhaglen gychwynnol mewn cydweithrediad rhwng Llywodraeth Cymru, CLILC a'r Awdurdodau Lleol: roedd yn un o'r enghreifftiau cynharaf a, hyd yma, y mwyaf llwyddiannus o gyd-lunio diffuant a pherthnasau canolog-leol aeddfed. Mae'r bartneriaeth hon wedi ehangu i gynnwys Awdurdodau Addysg Esgobaethol a chynrychiolwyr y sector Addysg Bellach ond mae'r ymdriniaeth gydweithredol wedi parhau. Lle daethpwyd ar draws anawsterau, mae'r partneriaid bob amser wedi mabwysiadu ymagwedd datrys problemau a bu ffocws ar ddysgu gwersi yng nghyd-destun rhaglen o hunan welliant.

Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif

O ran trosolwg a chynllunio mae Llywodraeth Leol wedi cydnabod erioed rôl Llywodraeth Cymru mewn gosod strategaeth yn genedlaethol. Ond, mae Llywodraeth Leol hefyd yn credu y dylid gwneud penderfyniadau ynglŷn â sut y dylid trefnu a rheoli gwasanaethau mor agos at y pwynt darparu â phosibl, a hynny o fewn fframwaith democrataidd o atebolrwydd lleol.

Yn y cyd-destun hwn, yr hyn y mae'n ei olygu yw bod Llywodraeth Cymru yn gosod y strategaeth ar gyfer buddsoddiad cyfalaf mewn ysgolion yn genedlaethol ond bod awdurdodau lleol yn dehongli'r strategaeth honno ac yn cymryd cyfrifoldeb dros drefniant ysgolion yn lleol yn unol â'r amgylchiadau lleol. Datblygir cynlluniau ar gyfer ad-drefnu

ysgolion gan awdurdodau lleol ond rhaid eu cymeradwyo gan Lywodraeth Cymru o fewn cyd-destun strategol ehangach. Drwy'r Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif mae CLILC, llywodraeth leol a phartneriaid eraill yn gallu siapio a hysbysu polisi. Mae trefniadau llywodraethu Ysgolion yr 21ain Ganrif yn golygu fod yr holl bartneriaid yn cael mewnbwn sylweddol ac ystyrlon i'r rhaglen ond yn y pen-draw bod penderfyniadau ynglŷn â chymeradwyo a chyllido yn cael eu gwneud gan y Gweinidog perthnasol.

Band A

Lansiwyd y rhaglen yn ffurfiol ym Mawrth 2010 a chychwynnodd Band A yn 2014 a bydd yn rhedeg tan fis Mawrth 2019. Mae'r ffocws ar gyfer buddsoddiad Band A wedi bod ar wella cyflwr adeiladau ysgolion ar draws Cymru; lleihau llefydd dros ben ac aliniad rhwng galw lleol â darpariaeth; a defnydd mwy effeithiol ac effeithlon o adnoddau yn seiliedig ar ddeilliannau dysgwyr a darpariaeth gynaliadwy.

Drwy gydol y cyfnod hwn bu cryn gefnogaeth wleidyddol i'r rhaglen o fewn llywodraeth leol a Llywodraeth Cymru er gwaethaf yr amgylchiadau newidiol a'r cyd-destun economaidd cythryblus. Mae'r argyfyngau ariannol byd-eang a pholisi cynni cyllidol parhaus Llywodraeth y DU wedi cael effaith arwyddocaol ar y rhaglen. Ar y cychwyn rhagwelwyd y byddai Llywodraeth Cymru yn darparu 70% o'r cyllid gyda'r awdurdodau lleol yn darparu 30%, fodd bynnag arweiniodd y cyd-destun ariannol ehangach at oedi mewn rhoi'r rhaglen ar waith a gostyngiad yn y gyfradd ymyrraeth, i lawr i 50%. Roedd hyn yn golygu fod yn rhaid i awdurdodau lleol ddarparu 50% o'r costau buddsoddi ar adeg pan fo'u cyllidebau yn heriol ac yn gostwng o ganlyniad i gynni cyllidol. Mae CLILC yn credu y bydd yn rhaid ailedrych ar y gymhareb hon os bydd rhagor o doriadau llym yn angenrheidiol dros y cyfnod adolygu gwariant nesaf.

Band B

Bydd Band B yn cychwyn yn 2019-20 gyda'r pwyslais yn symud oddi ar lefydd dros ben i wella cyflwr yr ystâd addysg.

Mae CLILC yn dal i ddadlau dros gyfradd ymyrraeth uwch, a byddai'n well ganddo weld Band B yn cael ei ariannu'n seiliedig ar y rhaniad 70-30 gwreiddiol. Mae yna hefyd bryderon o fewn llywodraeth leol ynghylch elfen cyllid refeniw Band B - y Model Buddsoddi Cydfuddiannol (MBC). Mae CLILC yn cydnabod y datblygwyd y MBC gan Lywodraeth Cymru i ariannu prosiectau cyfalaf mawr o ganlyniad i brinder nawdd cyfalaf ond mae pryderon ynglŷn â hyn o fewn llywodraeth leol o ganlyniad i brofiadau blaenorol gyda chynlluniau PFI (Mentrau Ariannu Preifat). Yn fwy cyffredinol mae cynghorau'n bryderus ynglŷn â fforddiadwyedd modelau a ariennir drwy refeniw a chyfalaf yng nghyd-destun cyllidebau sy'n lleihau, cynni cyllidol a chronfeydd wrth gefn sy'n gwacáu. Mae trafodaethau ynglŷn â'r MBC ac agweddau eraill ar Band B yn parhau ac un o gryfderau'r rhaglen hyd yma fu'r gallu i ddatrys problemau a dysgu o brofiad. Nodwyd y pryderon hyn gan Archwilydd Cyffredinol Cymru.

Rhaglen Addysg ac Ysgolion ar gyfer yr 21ain Ganrif

Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru, yn ei adroddiad, Rhaglen Addysg ac Ysgolion ar gyfer yr 21ain Ganrif yn rhoi asesiad teg a chywir o'r Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif. Mae'r ymchwil y tu ôl i'r adroddiad i'w weld yn dda ac mae'n rhoi cyfrif clir a dealladwy o ddatblygiad a gweithrediad y rhaglen. Mae'r adroddiad yn talu sylw penodol a phriodol i'r cyd-destun y datblygwyd y Rhaglen ynddo ac mae'n rhoi cryn sylw i safbwyntiau a phrofiadau rhanddeiliaid y Rhaglen. Mae'r adroddiad yn cydnabod cryfderau a llwyddiannau Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif hyd yma ond hefyd yn adnabod ychydig o feysydd gwan neu fannau lle gellid gwneud rhagor o welliannau.

At ei gilydd mae'r sylwadau hyn i'w gweld yn rhai teg ac yn y rhan fwyaf o achosion trafodwyd y materion y tynnwyd sylw atynt gyda Bwrdd Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif ac maent yn cael sylw. Mae trefniadau llywodraethu'n cael eu hadolygu; mae trafodaethau ar y gweill ynglŷn â Band B gan gynnwys sut yr ariennir ac y rheolir y rhaglen, felly hefyd drafodaethau ynghylch cydbwysedd rhwng canolbwyntio ar gyflwr yn hytrach na llefydd dros ben. Mae Awdurdodau Lleol hefyd yn alinio eu Rhaglenni Ysgolion yr 21ain Ganrif â'u Cynlluniau Strategol y Gymraeg Mewn Addysg (CSGMA). Maen nhw'n gweithio'n agos â Llywodraeth Cymru er mwyn sicrhau eu bod yn ymateb i'r galw am addysg Gymraeg yn eu hardaloedd.

Mae'r Rhaglen o'r cychwyn cyntaf wedi gosod targedau effeithlonrwydd ynni a chynladwyedd uchelgeisiol ar gyfer awdurdodau, ac mae llywodraeth leol wedi derbyn yr ymagwedd hon yn llwyr, ond un o'r problemau gyda thechnoleg arloesol yw nad yw bob amser yn darparu'r manteision a ragwelwyd.

O ran argymhellion eraill yr Archwilydd Cyffredinol, mae ymwybyddiaeth gynyddol o fanteision y Model Adeiladu Gwybodaeth ymysg yr holl bartneriaid, ac mae manteision trefniadau caffael gwell, rhannu arfer da a chynyddu gallu technegol wedi'u derbyn yn gyffredinol.

Mae ffocws wedi bod erioed ar uchafu manteision cymunedol ehangach y rhaglen a gwasgu cymaint o werth â phosibl allan o bob buddsoddiad. Mae rhwystredigaeth gyffredinol nad yw hyn bob amser yn cael ei wireddu. Mae grŵp wedi'i sefydlu i ystyried sut y gellir goresgyn unrhyw rwystrau a gallai hyn fod yn rhywbeth sydd a wnelo â llywodraethiad ysgolion yn hytrach na'r Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif ei hun. Mae CLILC mewn trafodaethau gyda Chwaraeon Cymru gyda'r nod o ddatblygu ymdriniaeth fwy strategol tuag at rai agweddau ar ddarpariaeth.

Casgliad

Mae CLILC yn cefnogi ac yn croesawu barn Archwilydd Cyffredinol Cymru fod Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif yn cael ei rheoli'n dda ac yn welliant sylweddol ar yr hyn a fu'n flaenorol. Mae i'r rhaglen ei heriau a'i beiau ond mae'n lleihau llefydd dros ben ar yr un pryd â chreu ystâd addysg llawer gwell a mwy cynaliadwy.

Mae'r amgylchedd ariannol presennol yn heriol dros ben i lywodraeth leol a does fawr ddim arwydd fod pethau'n debygol o wella. Ar y cychwyn y disgwyliad oedd y byddai Llywodraeth Cymru yn darparu 70% o'r cyllid cyfalaf ac y byddai'r awdurdodau yn darparu 30% ond

newidiodd y sefyllfa a thorrwyd cyfraniad Llywodraeth Cymru i 50%. Mae hyn wedi bod yn gryn her i'r cynghorau a bydd yn parhau i fod yn her.

Am ragor o wybodaeth cysylltwch â:

Dr Chris Llewelyn, Cyfarwyddwr Dysgu Gydol Oes, Hamdden a Gwybodaeth
chris.llewelyn@wlga.gov.uk

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Tŷ Llywodraeth Leol
Drake Walk
Caerdydd
CF10 4LG

Ffôn: 029 2046 8600