Embargoed until 12.01am - Friday 3 December

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Buddsoddi cyfalaf mewn ysgolion

Rhagfyr 2010

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 ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8639
Ffacs: 029 2089 8021
e-bost: YPwyllgorCyfrifonCyhoeddus.comm@wales.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2010
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 difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Buddsoddi cyfalaf mewn ysgolion

Rhagfyr 2010

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Mae'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn sicrhau bod gwariant Llywodraeth Cymru'n cael ei archwilio'n briodol ac yn drylwyr, a bod yr holl gyrff cyhoeddus yng Nghymru yn glynu wrth y safonau uchaf posibl wrth reoli eu materion ariannol. Mae'n gwneud hyn er mwyn i bobl Cymru allu teimlo'n hyderus bod eu harian yn cael ei wario'n synhwyrol ac yn dda.

Gellir cael rhagor o wybodaeth am aelodau, cylch gwaith a chyhoeddiadau blaenorol y Pwyllgor yn: **www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-other-committees/bus-committees-third-ac-home.htm**

Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mehefin 2007 fel un o bwyllgorau'r Cynulliad. Mae ei bwerau wedi'u gosod allan yn Rheolau Sefydlog Llywodraeth Cynulliad Cymru, a Rheol Sefydlog13 yn benodol. Mae'r rhain ar gael yn **www.cynulliadcymru.org**.

Aelodau'r Pwyllgor

Jonathan Morgan (Cadeirydd)
Gogledd Caerdydd
Plaid Geidwadol Cymru

Lorraine Barrett
De Caerdydd a Phenarth
Llafur

Peter Black
Gorllewin De Cymru
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru

Jeff Cuthbert
Caerffili
Llafur

Alun Davies
Canolbarth a Gorllewin Cymru
Llafur

Irene James
Islwyn
Llafur

Bethan Jenkins
Gorllewin De Cymru
Plaid Cymru

Sandy Mewies
Delyn
Llafur

Nick Ramsay
Sir Fynwy
Plaid Geidwadol Cymru

Janet Ryder
Gogledd Cymru
Plaid Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor **5**

1. Cyflwyniad. **7**

2. Tystiolaeth y Swyddog Cyfrifyddu **8**

Cyflwyniad. 8

Gwerthuso effaith prosiectau adeiladu ysgolion mawr. 9

Pennu meini prawf clir ar gyfer addasrwydd adeiladau ysgolion 11

Pennu'r gost o fodloni meini prawf addasrwydd 13

Ad-drefnu'r ystâd ysgolion o ystyried lleoedd gwag gwirioneddol neu bosibl. 15

Cymorth i awdurdodau lleol 16

Sicrhau bod ysgolion newydd yn cael eu cynnal a'u cadw'n briodol 17

3. Casgliad **19**

Argymhellion y Pwyllgor

Rhestrir argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru isod, yn y drefn y maent yn ymddangos ynddi yn yr adroddiad hwn. Ewch i dudalennau perthnasol yr adroddiad i weld y dystiolaeth a'r casgliadau sy'n cyd-fynd â'r argymhellion.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi sicrwydd y bydd y gwaith o werthuso prosiect ar ôl symud i mewn i adeilad yn ymwneud yn uniongyrchol â'r amcanion a bennir ar ddechrau pob prosiect buddsoddi cyfalaf. (Tudalen 11)

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi dyddiad ar gyfer darparu'r offer, yr arweiniad a'r strategaethau a fydd yn sail i'r diffiniad lefel uchel o adeilad sy'n addas i'r diben. Rydym am gael sicrwydd y bydd y Rhaglenni Amlinellol Strategol yn cael eu mesur yn erbyn y safonau manwl sydd wrth wraidd diffiniad lefel uchel Llywodraeth Cymru o adeilad sy'n addas i'r diben. (Tudalen 13)

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn pennu'r gost o sicrhau bod ysgolion ym mhob awdurdod lleol yn cyrraedd y safon "addas i'r diben" y cytunwyd arno, yr amserlenni tebygol ar gyfer y gwaith, a chyfraniad tebygol Llywodraeth Cymru at y gost honno. (Tudalen 14)

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi:

- yr amserlenni disgwyliedig ar gyfer sicrhau bod ysgolion ym mhob awdurdod lleol yn cyrraedd y safon "addas i'r diben" y cytunwyd arno;
- cyfraniad disgwyliedig Llywodraeth Cymru at y gost o gyrraedd y safon hon (Tudalen 14)

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu arweiniad clir o ran polisi ar leoedd gwag i sicrhau bod awdurdodau lleol yn gweithredu'n gydlynol ledled Cymru i ddelio â'r broblem. (Tudalen 16)

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn cydweithrediad â CLlLC, yn annog awdurdodau lleol i gydweithio i feithrin eu gallu i gyflwyno'r rhaglen yn yr hirdymor gan leihau'r angen am gymorth gan Lywodraeth Cymru yn ganolog. (Tudalen 17)

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys ystyried gwaith cynnal a chadw dros gylch oes adeilad fel un o rag-amodau ariannu ac na fydd yr un cais yn cael ei gymeradwyo heb wneud hynny. (Tudalen 18)

1. Cyflwyniad.

1. Gosododd Archwilydd Cyffredinol Cymru (yr 'Archwilydd Cyffredinol') (bryd hynny) ei hadroddiad ar Fuddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar 14 Gorffennaf 2010,[1] ar ôl cwblhau gwaith maes yn ystod 2008 a 2009.

2. Ystyriodd yr Archwilydd Cyffredinol a oedd y rhaglen ar gyfer buddsoddi cyfalaf mewn ysgolion, a roddwyd ar waith gan Lywodraeth Cymru, wedi'i rheoli'n effeithiol. Er ei bod yn credu bod posibilrwydd y gallai'r datblygiadau diweddaraf, a Rhaglen Ysgolion yr 21ain Ganrif yn bennaf, fynd i'r afael â gwendidau blaenorol yn y broses o reoli'r rhaglen buddsoddi cyfalaf mewn ysgolion, daeth i'r casgliad y bydd y broses o sicrhau bod holl ysgolion Cymru yn addas i'r diben yn broses hir.[2]

3. Cyflwynodd yr Archwilydd Cyffredinol gasgliadau ei hadroddiad ar 8 Gorffennaf a chytunwyd i alw'r Swyddog Cyfrifyddu i egluro'r camau y mae Llywodraeth Cymru yn eu cymryd i fynd i'r afael â'r materion a godwyd yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol.

4. Ymddangosodd y Swyddog Cyfrifyddu, Dr Emyr Roberts, gerbron y Pwyllgor ar 21 Hydref ynghyd â Simon Brindle, Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion, a Melanie Godfrey, Pennaeth y Gangen Cyllid Cyfalaf. Mae'r adroddiad hwn wedi'i seilio'n sylweddol ar y dystiolaeth a gyflwynwyd yn ystod y cyfarfod hwnnw.

5. Er ein bod yn derbyn y posibilrwydd y gall y sefyllfa wella o ganlyniad i'r rhaglen newydd, mae'r adroddiad hwn yn nodi nifer o feysydd lle'r ydym o'r farn bod angen cymryd camau pellach i wella'r modd y caiff y rhaglen ei chyflwyno. O ganlyniad, rydym yn bwriadu ailedrych ar fuddsoddi cyfalaf mewn ysgolion ddechrau 2011.

[1] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010
[2] Ibid t.7

2. Tystiolaeth y Swyddog Cyfrifyddu

Cyflwyniad.

6. Nododd Llywodraeth Cymru ei hymrwymiad i ymdrin â'r gwendidau cydnabyddedig yng nghyflwr yr ystâd ysgolion yn ei chynllun strategol gyntaf, sef Cymru Well,[3] yn 2000. Datblygwyd y nod hwn yn yr agenda strategol a gyhoeddwyd ym mis Medi 2003, sef Cymru: Gwlad Well[4] a oedd yn cynnwys ymrwymiad i sicrhau y byddai pob ysgol yn addas i'r diben erbyn 2010. Er gwaethaf y cynnydd yn y cyllid blynyddol ar gyfer adeiladau ysgolion, ac ymrwymiad i fuddsoddi cyfanswm o £560 miliwn rhwng 2004-05 a 2007-08, daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad bod "cryn dipyn o waith i'w wneud eto cyn y bydd pob ysgol yng Nghymru yn addas at y diben". [5]

7. Mae Llywodraeth Cymru wedi cymryd camau, ar y cyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC), i fynd i'r afael â'r gwendidau a nodwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol yn y trefniadau a oedd ar waith cyn 2009. Yn benodol, nod Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif yw mynd i'r afael â gwendidau yn y broses o reoli gwariant cyfalaf. Fodd bynnag, dyddiau cynnar yw hi o ran y dull newydd hwn o weithredu. Ein bwriad wrth gyhoeddi'r adroddiad hwn yw gwerthuso'r dystiolaeth a gafwyd gan y Swyddog Cyfrifyddu ac ystyried a yw'n ymddangos bod Llywodraeth Cymru ar y trywydd iawn i roi argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol ar waith. Felly, caiff y dystiolaeth ei hystyried yng nghyd-destun pob un o argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol.

8. Gwnaeth yr Archwilydd Cyffredinol argymhellion i Lywodraeth Cymru mewn chwe maes[6] a gellir eu crynhoi fel a ganlyn:

- yr angen i ddatblygu fframwaith i werthuso effaith prosiectau adeiladu ysgolion mawr y dylai awdurdodau lleol ei gymhwyso a chyflwyno adroddiad arno, a'i ddefnyddio fel sylfaen i asesu effaith arian grant;
- yr angen i bennu ac adolygu meini prawf newydd ar gyfer addasrwydd adeiladau ysgolion gan ddiffinio ystyr 'addas i'r diben';

[3] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Cymru Well* 2000
[4] Llywodraeth Cymru Cymru: *Gwlad Well* , 2003
[5] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010, tt6-7
[6] Ibid, tt12-14

- yr angen i bennu cost y gwaith o fodloni'r meini prawf addasrwydd hynny ym mhob awdurdod lleol ac i osod amserlen glir ar gyfer cyflwyno'r rhaglen buddsoddi cyfalaf ddilynol;
- yr angen i ystyried y cyfleoedd a nodir gan awdurdodau lleol i ad-drefnu'r ystâd ysgolion o ganlyniad i nifer y lleoedd gwag gwirioneddol neu bosibl;
- yr angen i Lywodraeth Cymru, ar y cyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, gynorthwyo awdurdodau lleol nad oes ganddynt y gallu neu'r sgiliau i reoli'r rhaglenni cyfalaf arfaethedig i sicrhau nad ydynt dan unrhyw anfantais oherwydd hynny;
- yr angen i sicrhau bod awdurdodau lleol ac ysgolion yn cytuno ar raglen cynnal a chadw ataliol yn y tymor canolig ar gyfer adeiladau newydd ac adeiladau sydd wedi'u hailwampio'n sylweddol.

Gwerthuso effaith prosiectau adeiladu ysgolion mawr.

9. Nododd yr Archwilydd Cyffredinol mai un o'r gwendidau yng nghynlluniau Llywodraeth Cymru ar gyfer rhaglen buddsoddi cyfalaf cyn 2009 oedd y diffyg trefniadau ar gyfer gwerthuso effaith buddsoddiadau cyfalaf. Er bod Estyn[7] wedi ymgymryd â gwaith yn y cyswllt hwn ar ran Llywodraeth Cymru, nid oedd yn ddigon manwl i'w ddefnyddio fel sylfaen ar gyfer asesu llwyddiant prosiectau neu raglenni buddsoddi cyfalaf unigol mewn ysgolion ac nad oedd effaith buddsoddi cyfalaf yn cael ei werthuso'n systematig.[8]

10. Yn ei dystiolaeth ar 21 Hydref, roedd y Swyddog Cyfrifyddu yn cydnabod nad oedd dulliau strategol o weithio wedi'u mabwysiadu a bod hyn wedi effeithio ar y trefniadau a oedd ar waith cyn 2009. Nododd fod y dull strategol o weithio a fabwysiadwyd gan Raglen Ysgolion y 21ain Ganrif yn golygu bod gweithredu fframwaith gwerthuso ar ôl symud i mewn i adeiladau yn un o ffrydiau gwaith allweddol y rhaglen.[9] Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu:

> "the evaluation framework will be used to inform future capital investment planning. The evaluation framework will incorporate and measure the performance of the building and ground, and the impact

[7] Estyn, *An evaluation of performance of schools before and after moving into new buildings or significantly refurbished premises,* Ionawr 2007
[8] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfafal mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010 , tt16-17
[9] Cofnod y Trafodion [paragraff 7] 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

that these have upon functionality, education, learning and social factors."[10]

11. Hefyd, nodwn ddau ymrwymiad penodol a roddodd y Swyddog Cyfrifyddu yn ei dystiolaeth lafar:

- gwerthuso ar sail llinell sylfaen feintiol sy'n tarddu o'r sefyllfa bresennol, a gwerthuso ansoddol ar sail canlyniadau'r rhaglen i blant;[11]
- bydd ymatebion gwerthuso ysgolion ac awdurdodau lleol, ynghyd â'u hymatebion ar ôl iddynt symud i mewn i'r adeilad, ymhlith amodau unrhyw arian grant a roddir, a bydd cytundebau ariannu yn cynnwys hawl i gadw'r taliad olaf yn ôl nes y bydd holl amodau'r grant, gan gynnwys yr uchod, wedi'u bodloni".[12]

12. Nodwn hefyd sylwadau Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion, yn dilyn Adroddiad Blynyddol Comisiynydd Plant Cymru,[13] a awgrymodd bod "disgwyl" i gyfleusterau toiled digonol fod yn un o rag-amodau prosiectau adeiladu neu ailwampio ysgolion, a bod bwriad i weithio gydag awdurdodau lleol i godi safonau'n ehangach ledled yr ystâd,[14]

13. Ymhelaethodd y Swyddog Cyfrifyddu ar y dulliau strategol o weithio a fabwysiadwyd gan Raglen Ysgolion y 21ain Ganrif mewn perthynas â'r broses o ddyrannu arian. Roedd yn cydnabod bod y system flaenorol yn rhy dameidiog a bod angen i Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol weithredu'n strategol ac yn gydweithredol".[15] Dywedodd fod angen i bob cynllun a gyflwynir gan awdurdod lleol fodloni pump o feini prawf lefel uchel a gynlluniwyd i sicrhau dull strategol o weithio. Rhoddodd Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion enghraifft o'r modd y cymhwyswyd un o'r meini prawf hyn, sef integreiddio gwasanaethau cyhoeddus, drwy gyfeirio at Ysgol Hendre yng Ngwynedd lle mae'r awdurdod lleol yn bwriadu integreiddio gwasanaethau iechyd, yr heddlu a gwasanaethau cymunedol eraill ar safle'r ysgol. Hefyd, os oes cyfleusterau penodol ar gael yn lleol, fel adran adeiladu dda i ddysgu sgiliau adeiladu,

[10] Llywodraeth Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru* paragraff 13
[11] Cofnod y Trafodion [paragraff 7] 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[12] Ibid [paragraff 8] 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[13] Comisiynydd Plant Cymru – *Adroddiad a Chyfrifon Blynyddol* 09/10, t31
[14] Cofnod y Trafodion [paragraff 11] 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[15] Ibid paragraff 60

dywedodd na fyddai arian ar gael i godi cyfleusterau tebyg mewn ysgolion lleol yn yr ardal.[16]

14. Rydym yn croesawu'r dulliau strategol o ddewis a gwerthuso prosiectau a amlinellwyd gan Lywodraeth Cymru. Er mai dyddiau cynnar yw hi, rydym o'r farn y gall y dulliau hyn ddarparu fframwaith effeithiol i sicrhau ac i fesur gwerth am arian a gall hyn helpu i ddelio â'r diffygion yn y meysydd hyn a nodwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol. Rydym o'r farn mai'r modd mwyaf effeithiol o werthuso prosiectau buddsoddi cyfalaf ar ôl symud i mewn i adeilad fyddai drwy seilio'r gwaith gwerthuso ar amcanion unigol. O ganlyniad, **rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi sicrwydd y bydd y gwaith o werthuso prosiect ar ôl symud i mewn i adeilad yn ymwneud yn uniongyrchol â'r amcanion a bennir ar ddechrau pob prosiect buddsoddi cyfalaf.**

Pennu meini prawf clir ar gyfer addasrwydd adeiladau ysgolion

15. Yn ei hadroddiad, dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol nad oes digon o eglurder ynghylch safon briodol adeiladau ysgolion. Dywedodd nad oedd y diffiniad blaenorol yn rhoi digon o arweiniad "i helpu awdurdodau lleol i bennu'n gyson p'un a oedd adeiladau ysgol presennol yn addas at y diben".[17]

16. Roedd Llywodraeth Cymru yn cydnabod bod awdurdodau lleol, cyn cyflwyno Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif, yn gweithio tuag at safonau a oedd mor aneglur nes bod anghysondeb amlwg yn y modd roedd gwahanol awdurdodau lleol yn dehongli'r safon a bod hynny i'w weld yn eu cynlluniau cyfalaf.[18] Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig a llafar, cyfeiriodd y Swyddog Cyfrifyddu at y diffiniad lefel uchel newydd o adeilad sy'n addas i'r diben[19] a ddatblygwyd gyda'r bwriad o sicrhau ei fod wedi'i seilio ar offer, arweiniad a strategaethau sy'n rhoi cyfeiriad clir i'r safonau disgwyliedig.

17. Dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu fod Llywodraeth Cymru, wrth gymhwyso'r diffiniad o "addas i'r diben" yn bwriadu cynnwys capasiti a hyblygrwydd rhag ofn y bydd newidiadau cwricwlaidd neu newidiadau eraill yn effeithio ar anghenion ysgol yn y dyfodol. Ar hyn o bryd mae awdurdodau lleol yn datblygu Rhaglenni Amlinellol Strategol i'w cyflwyno ym mis Rhagfyr 2010 ac yn y rhain, byddant yn amlinellu eu buddsoddiad arfaethedig dros y 10 mlynedd nesaf. Dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu a Phennaeth yr Is-adran

[16] Cofnod Y Trafodion [paragraffau 52-55] 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[17] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010, t20
[18] Llywodraeth Cymru *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru*, paragraff 14
[19] Ibid, Atodiad 1

Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion y bydd y rhain yn nodi sut y byddant yn ymdrin â diffygion yn yr ystâd ysgolion.[20]

18. Er ein bod yn croesawu'r gwaith a nodwyd, rydym yn pryderu nad yw'n ymddangos bod yr offer a'r strategaethau sydd eu hangen i gymhwyso'r diffiniad lefel uchel ar waith. Yn ei dystiolaeth lafar, roedd y Swyddog Cyfrifyddu'n cydnabod bod y gwaith o ddatblygu'r safonau creiddiol yn parhau.[21] At hyn, roedd y dystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd yn nodi nad oedd yr offer, yr arweiniad a'r strategaethau gofynnol wedi'u datblygu'n ddigonol ar hyn o bryd:

> "A number of work streams are currently active in the development of the standard in the following areas: space standards, interpretation of statutory requirements, environmental standards, design of low carbon and sustainable schools, learning outside the classroom, ICT, procurement routes, project management, involvement of children and young people in design, other issues which might include catering and eating arrangements, and a standard methodology for predicting whole life costing".[22]

19. Pan ofynnwyd sut roedd awdurdodau lleol yn gallu paratoi eu Rhaglenni Amlinellol Strategol er nad oedd y gwaith a oedd wrth wraidd y diffiniad lefel uchel wedi'i gwblhau, dywedodd Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion:

> "some of the work is iterative; authorities have a common understanding of what they are working towards for their strategic outline programmes, and that work will be further enhanced as the early wave of investments progresses from strategic outline programme to outline business case. These toolkits have been supporting the authorities in developing particular aspects of that. So, part of this is a dialogue and an iterative process, and part of it is having that clarity up front about what they are starting with".[23]

20. Rydym yn pryderu bod awdurdodau lleol yn paratoi eu Rhaglenni Amlinellol Strategol ar hyn o bryd, i'w cyflwyno ym mis Rhagfyr 2010, ac y byddant yn amlinellu eu buddsoddiadau arfaethedig dros y 10 mlynedd

---

[20] Cofnod y Trafodion [paragraffau 21-22] 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[21] Ibid paragraff 16
[22] Llywodraeth Cymru *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru*, paragraff 17
[23] Ibid paragraff 17

nesaf er nad yw'r safonau sydd wrth wraidd y diffiniad lefel uchaf o "addas i'r diben" wedi'u datblygu eto.

21. Rydym yn cydnabod bod y dasg o baratoi canllawiau mor fanwl yn un sylweddol a chymhleth. Nodwn hefyd fod Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion wedi dweud bod Llywodraeth Cymru ynghlwm wrth y broses o ddatblygu'r Rhaglenni Amlinellol Strategol sy'n cael eu paratoi ar hyn o bryd. Fodd bynnag, rydym yn pryderu y bydd y ffaith nad ydynt wedi'u datblygu'n llawn eto'n amharu ar werth y Rhaglenni Amlinellol Strategol. Er bod y rhain ar lefel uchel, os ydynt am gael eu defnyddio fel sail ar gyfer cynlluniau buddsoddi cyfalaf dros y ddegawd nesaf, a rhag i'r anawsterau a wynebwyd cyn 2009 godi eto, mae'n hanfodol eu bod yn ddibynadwy. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi dyddiad ar gyfer darparu'r offer, yr arweiniad a'r strategaethau a fydd yn sail i'r diffiniad lefel uchel o adeilad sy'n addas i'r diben. Rydym am gael sicrwydd y bydd y Rhaglenni Amlinellol Strategol yn cael eu mesur yn erbyn y safonau manwl sydd wrth wraidd diffiniad lefel uchel Llywodraeth Cymru o adeilad sy'n addas i'r diben.**

Pennu'r gost o fodloni meini prawf addasrwydd

22. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad fod y swm y mae angen ei fuddsoddi i sicrhau bod pob ysgol yn cyrraedd y safon ofynnol, a'r amserlen ar gyfer gwneud hynny, yn aneglur. Roedd hyn yn deillio, yn ei barn hi, o ddiffyg eglurder o ran y safonau y mae angen eu cyrraedd, ynghyd ag ansicrwydd o ran yr arian sydd ar gael. Roedd yr Archwilydd Cyffredinol yn pwysleisio bod y diffyg eglurder yn llesteirio'r broses o baratoi cynlluniau ariannol effeithiol ac y gall hynny arwain at golli golwg ar y nod o wella adeiladau ysgolion .[24]

23. Yn ei dystiolaeth lafar, dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu y bydd yn anodd pennu cost y rhaglen fuddsoddi, ac yn anodd cynnig amserlen ar ei chyfer:

> "This is a long-term programme. Each individual project will be project-managed so we will know exactly how much it will cost, and by when it will be delivered. However, it is difficult to say how much the total programme will cost of by when it will be achieved."[25]

[24] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010, tt22-23

[25] Cofnod y Trafodion [para 40], 21 Hydref, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

24. Cyfeiriodd y Swyddog Cyfrifyddu at yr anawsterau sy'n codi oherwydd y gwahanol fodelau caffael sydd ar gael i awdurdodau lleol, a'r ffaith bod y ffynonellau ariannu sydd ar gael i'r awdurdodau lleol hynny yn amrywio.[26] Pwysleisiodd hefyd fod materion fel y gwahaniaeth mewn costau adeiladu, arbedion effeithlonrwydd sy'n deillio o'r rhaglen ei hun, ac ansicrwydd o ran faint o arian a fydd ar gael, yn ffactorau sy'n tueddu i'w gwneud yn anodd mesur costau.[27]

25. Rydym yn cydnabod yr anawsterau sydd ynghlwm wrth y gwaith o reoli rhaglenni cyfalaf mawr o'r natur hwn. Fodd bynnag, yn ôl ei thystiolaeth ysgrifenedig, mae gan Lywodraeth Cymru yn awr gyfres gynhwysfawr a chyson o ddata rheoli asedau sy'n cynnwys cyflwr yr ystâd ysgolion ym mhob awdurdod lleol, a pha mor addas a digonol yw'r adeiladau[28] ac mae'n cymryd camau i ddatblygu diffiniad mwy effeithol o "addas i'r diben". Nid yw'n glir pam y mae'r ffactorau a nodwyd gan y Swyddog Cyfrifyddu yn ei gwneud yn anodd cynnig asesiad rhesymol o gost y rhaglen, er y bydd amserlenni'n dibynnu at yr arian a fydd ar gael.

26. Rydym yn cytuno â'r Archwilydd Cyffredinol fod y data hwn yn sylfaen hanfodol i'r gwaith o reoli'r rhaglen buddsoddi cyfalaf yn briodol. Gan nad yw'r wybodaeth hon ar gael, nid yw'n glir sut y mae'r rhaglen fuddsoddi dros dro, sy'n cyfateb i £434.4 miliwn rhwng 2009-10 a 2016-17, yn cael ei blaenoriaethu'n effeithol, nac ar ba sail y cytunnir ar fuddsoddiad Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif.[29] Rydym o'r farn y bydd y ffaith nad yw'r data hwn ar gael yn cynyddu'r perygl na fydd buddsoddi'r arian hwn yn sicrhau gwerth am arian. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn pennu'r gost o sicrhau bod ysgolion ym mhob awdurdod lleol yn cyrraedd y safon "addas i'r diben" y cytunwyd arno, yr amserlenni tebygol ar gyfer y gwaith, a chyfraniad tebygol Llywodraeth Cymru at y gost honno.**

27. Dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu wrthym fod ansicrwydd yn parhau ynglŷn â'r arian a fydd ar gael a bod hyn yn rhwystr wrth geisio pennu amserlenni. Rydym wedi nodi uchod ein bod yn credu bod yr ansicrwydd hwn yn cynyddu'r risgiau sydd ynghlwm wrth raglenni a bod digon o wybodaeth ar gael i fedru rhoi amcangyfrif. I leihau'r ansicrwydd hwn a, drwy hynny, y risg, **rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi:**

[26] Cofnod y Trafodion [para 40], 21 Hydref, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[27] Ibid, pargraffau 32- 33
[28] Llywodraeth Cymru *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru*, paragraff 12
[29] Ibid, paragraff 19

- **yr amserlenni disgwyliedig ar gyfer sicrhau bod ysgolion ym mhob awdurdod lleol yn cyrraedd y safon "addas i'r diben" y cytunwyd arno; a**
- **cyfraniad disgwyliedig Llywodraeth Cymru at y gost o gyrraedd y safon hon**

Ad-drefnu'r ystâd ysgolion o ystyried lleoedd gwag gwirioneddol neu bosibl.

28. Yn ôl yr Archwilydd Cyffredinol, nid yw'r gostyngiad yn nifer y lleoedd mewn ysgolion cynradd ac uwchradd yn cyfateb i'r gostyngiad yn nifer y disgyblion. Yn 2008, meddai, roedd dros 15% o leoedd gwag mewn ysgolion cynradd ac uwchradd mewn 14 o awdurdodau lleol, ac mewn saith awdurdod lleol, y ffigur cyfatebol oedd 20% neu ragor.[30]

29. Roedd y Swyddog Cyfrifyddu yn cydnabod y problem sy'n gysylltiedig â lleoedd gwag a dywedodd wrthym fod cael ysgolion o'r maint priodol ac yn y lleoedd priodol[31] wedi'i gynnwys yn y diffiniad lefel uchel o addas i'r diben. Dywedodd Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion fod angen buddsoddi'n sylweddol i hwyluso'r gwaith o ad-drefnu ysgolion yn effeithiol. Er nad oedd hyn ar gael yn y gorffennol, pan ddyrannwyd arian i awdurdodau lleol fesul symiau bach, mae Llywodraeth Cymru yn awr yn gweithio gydag awdurdodau lleol i gynyddu'r cyllid i roi cyfle i'r awdurdodau lleol hynny gynllunio'n ôl eu hanghenion yn hytrach nag yn ôl yr hyn y gallant ei fforddio."[32]

30. Yn ogystal â hyn, yn ôl Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithlonrwydd Ysgolion Additionally, wrth asesu ceisiadau am arian, effaith y cynlluniau ar leoedd gwag fydd y maen prawf pwysicaf, mae'n debyg".[33] Cyfeiriodd at y ffaith bod goddefiant gweithredu o 10% o leoedd gwag wedi'i gynnwys yn yr arweiniad ar gyfer Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif, ac na fyddai ysgol sydd â phroblem benodol o ran lleoedd gwag yn gynaliadwy ac y byddai angen cymryd camau i ddelio â'r broblem.[34]

31. Rydym yn credu ei bod yn iawn defnyddio'r broses ariannu i reoli'r broses o ad-drefnu'r ystâd ysgolion yn fwy effeithiol i sicrhau bod nifer y lleoedd gwag yn dod o fewn goddefiant y gellir ei reoli. Rydym yn cydnabod,

---

[30] Archwilydd Cyffredinol Cymru*, Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010, tt30-31
[31] Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cynulliad Cymru*, Atodiad 1
[32] Cofnod y Trafodion [paragraff 63] 21 Hydref 2010 , y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[33] Ibid paragraff 65
[34] Ibid paragraff 74-76

fodd bynnag, yr anawsterau a'r sensitifrwydd sydd ynghlwm wrth raglenni ad-drefnu ysgolion, y modd y gall penderfyniad i gau ysgol effeithio'n fawr ar gymuned a'r anawsterau sy'n wynebu awdurdodau lleol wrth iddynt reoli'r broses. Nodwn hefyd fod Llywodraeth Cymru o'r farn bod penderfyniadau'n ymwneud â'r ystâd ysgolion yn gorfod sicrhau cydbwysedd rhwng blaenoriaethau lleol a chenedlaethol, a bod angen i bob awdurdod lleol gymryd y cyfrifoldeb dros unrhyw gynigion ac unrhyw benderfyniad ar yr atebion penodol y mae am eu rhoi ar waith".[35]

32. Rydym yn cydnabod bod angen sicrhau cydbwysedd priodol rhwng blaenoriaethau lleol a chenedlaethol. O gofio maint y broblem mewn perthynas â lleoedd gwag, fodd bynnag, ac nad oes yr un awdurdod lleol yng Nghymru yn gweithredu ar hyn o bryd o fewn y targed arfaethedig o 10%, rydym o'r farn bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru gymryd camau i sicrhau bod yr ymrwymiad sydd wedi'i gynnwys yn y diffiniad lefel uchel yn seiliedig ar fframwaith polisi clir. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnig arweiniad clir o ran polisi ar leoedd gwag i sicrhau bod awdurdodau lleol yn gweithredu'n gydlynol ledled Cymru i ddelio â'r broblem.**

Cymorth i awdurdodau lleol

33. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad nad oes digon o allu ac arbenigedd gan rai awdurdodau lleol i gyflwyno rhaglenni buddsoddi cyfalaf ar raddfa eang. Gwelodd fod hyn yn ymestyn y tu hwnt i'r sgiliau technegol sydd eu hangen i ddylunio a rheoli prosiectau adeiladu, ac mae'n cynnwys y sgiliau sydd eu hangen i reoli prosesau ymgynghori'n ymwneud â chynlluniau ad-drefnu ysgolion.[36]

34. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu y bydd Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif yn darparu'r cymorth priodol o ran gallu a sgiliau pan fydd ei angen ac y bydd y cymorth hwnnw'n hyblyg ac wedi'i dargedu.[37] Yn ei dystiolaeth lafar, dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu bod tîm bach yn cynorthwyo awdurdodau lleol i ddatblygu'u rhaglenni, a'r sgiliau i'w rhoi ar waith, ac y gallai'r tîm hwnnw fanteisio ar arbenigwyr ychwanegol os oes angen.[38] Eglurodd Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithlonrwydd

---

[35] Pennaeth yr Is-adran Rheolaeth ac Effeithlonrwydd Ysgolion, Cofnod y Trafodion paragraffau 67-69, 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus,
[36] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010, tt 41-42
[37] Llywodreth Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru*, paragraff 11
[38] Cofnod y Trafodion [paragraff 79], 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Ysgolion fod yr arbenigedd yr oedd ei angen yn cael ei bennu ar sail trafodaethau ag awdurdodau lleol er mwyn meithrin gallu yn yr awdurdodau lleol.[39]

35. Rydym yn sylweddoli bod awdurdodau lleol yn wynebu anawsterau o ran y gallu i gyflwyno rhaglenni o'r natur hwn. Rhaid peidio â diystyru'r anawsterau hyn, yn enwedig o gofio bod disgwyl i gyllidebau leihau yn ystod y blynyddoedd nesaf. Rydym yn croesawu bwriad Llywodraeth Cymru i ddarparu cymorth hyblyg, wedi'i dargedu, sy'n seiliedig ar anghenion awdurdodau lleol a nodir drwy drafodaethau â'r awdurdodau hynny.

36. Er ein bod yn nodi'r bwriad i feithrin gallu, rydym yn sylweddoli na fydd modd meithrin y gallu angenrheidiol ym mhob awdurdod lleol yng Nghymru i gyflwyno pob agwedd ar raglen buddsoddi cyfalaf hirdymor o faint Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn cydweithrediad â CLlLC, yn annog awdurdodau lleol i gydweithio i feithrin eu gallu i gyflwyno'r rhaglen yn yr hirdymor gan leihau'r angen am gymorth gan Lywodraeth Cymru yn ganolog.**

Sicrhau bod ysgolion newydd yn cael eu cynnal a'u cadw'n briodol

37. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad nad yw ysgolion wedi cael eu cynnal a'u cadw'n ddigonol yn y gorffennol ac mae hynny wedi cyfrannu at yr angen i fuddsoddi cyfalaf mewn ysgolion yn awr. Mae'n credu nad yw awdurdodau lleol wedi ystyried costau cylch oes adeiladau newydd yn ddigonol wrth gynllunio cyllidebau trwsio a chynnal a chadw. Yn hytrach na'u seilio ar asesiadau technegol, yn y gorffennol, seiliwyd cyllidebau ar ffigurau hanesyddol a addaswyd bob blwyddyn yn ôl chwyddiant, gan ddiytyru cyflwr yr ystâd.[40]

38. Rydym yn cydnabod mai mater i awdurdodau lleol yw gwaith trwsio a chynnal a chadw ysgolion ac mae chweched argymhelliad yr Archwilydd Cyffredinol, felly, wedi'i gyfeirio atyn nhw. Fodd bynnag, mae'n amlwg bod yn rhaid rhoi sylw i ystyriaethau o'r fath mewn unrhyw raglen buddsoddi cyfalaf a ariennir gan Lywodraeth Cymru.

39. Roedd y Swyddog Cyfrifyddu yn cydnabod ei bod yn hanfodol cynnal a chadw'r asedau dros oes adeiladau er mwyn sicrhau gwerth am arian y

[39] Cofnod y Trafodion [para 82], 21 Hydref, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[40] Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion*, 14 Gorffennaf 2010, tt38-40

buddsoddiadau a wnaed drwy Raglen Ysgolion y 21ain Ganrif ."[41]
Pwysleisiodd y bydd gwaith cynnal a chadw dros gylch oes yn rhan o'r broses o asesu ceisiadau am arian:

> "Investment proposals from local authorities will be assessed in terms of the initial investment required and their approach to whole-lifecycle costs….Local authorities will be asked to demonstrate how they plan to budget adequately for the good lifecycle maintenance of the school estate, so we are trying to factor that in from the outset."[42]

40. Rydym yn croesawu'r ymrwymiad i gynnwys gwaith cynnal a chadw dros gylch oes fel rhan o'r broses asesu. Er mwyn dileu'r perygl i waith cynnal a chadw gwael arwain at ddirywiad yn yr ystâd ysgolion yn y dyfodol, ac i'r sefyllfa bresennol godi eto, **rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys ystyried gwaith cynnal a chadw dros gylch oes fel un o rag-amodau ariannu ac na fydd yr un cais yn cael ei gymeradwyo heb wneud hynny.**

[41] Cofnod y Trafodion [paragraff 85], 21 Hydref 2010, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
[42] Ibid paragraff 85

3. Casgliad

41. Nododd yr Archwilydd Cyffredinol wendidau sylweddol yn y trefniadau ar gyfer buddsoddi cyfalaf mewn ysgolion cyn 2009. Roedd yn cydnabod hefyd, fodd bynnag, fod Llywodraeth Cymru a CLlLC wedi cymryd camau i gryfhau'r trefniadau ar gyfer cynllunio a rheoli'r broses ariannu er mwyn mynd i'r afael â'r gwendidau hynny.

42. Mae'r Swyddog Cyfrifyddu wedi ceisio'n sicrhau ei fod yn cymryd camau i ymdrin â'r pryderon a godwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol. Mae wedi cydnabod anawsterau'r gorffennol ac wedi pwysleisio sut y bydd Rhaglen Ysgolion y 21ain Ganrif yn ymdrin â llawer o argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol.

43. Mae'r rhan fwyaf o'r camau a gymerwyd yn galonogol. Yn benodol, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i fabwysiadu dulliau mwy strategol o ddewis prosiectau a gwerthuso ac, os byddant hyn yn effeithiol, mae'n bosibl y bydd effeithlonrwydd a gwerth am arian yn gwella.

44. Dyddiau cynnar yw hi o ran y rhaglen fodd bynnag ac nid yw manteision llawer o'r camau a gymerwyd i'w gweld eto. Hefyd, rydym yn pryderu y bydd angen cymryd rhagor o gamau mewn nifer o feysydd, gan gynnwys sicrhau bod gwybodaeth ar gael am y costau a'r amserlenni sydd ynghlwm wrth gyrraedd y safonau sy'n cael eu datblygu ar gyfer adeiladau ysgolion. O ganlyniad, rydym yn bwriadu ailedrych ar fuddsoddi cyfalaf mewn ysgolion yn ystod gwanwyn 2011 ar ôl i awdurdodau lleol gyflwyno'u Rhaglenni Amlinellol Strategol ym mis Rhagfyr 2010.

45. ystyried y dystiolaeth a gafwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol a'r Swyddog Cyfrifyddu, rydym wedi cytuno ar yr argymhellion a ganlyn:

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn derbyn argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol yn ei hadroddiad ac yn rhoi manylion i ni am y modd y mae'n bwriadu rhoi'r argymhellion hynny ar waith.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi sicrwydd y bydd y gwaith o werthuso prosiect ar ôl symud i mewn i adeilad yn ymwneud yn uniongyrchol â'r amcanion a bennir ar ddechrau prosiectau unigol.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi dyddiad ar gyfer darparu'r offer, yr arweiniad a'r strategaethau a fydd yn sail i'r diffiniad lefel uchel o adeilad sy'n addas i'r diben. Rydym am gael sicrwydd y bydd y Rhaglenni Amlinellol Strategol yn cael eu mesur yn erbyn y

safonau manwl sydd wrth wraidd diffiniad lefel uchel Llywodraeth Cymru o adeilad sy'n addas i'r diben.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi:

- **yr amserlenni disgwyliedig ar gyfer sicrhau bod ysgolion ym mhob awdurdod lleol yn cyrraedd y safon "addas i'r diben" y cytunwyd arno;**
- **cyfraniad disgwyliedig Llywodraeth Cymru at y gost o gyrraedd y safon hon**

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu arweiniad clir o ran polisi ar leoedd gwag i sicrhau bod awdurdodau lleol yn gweithredu'n gydlynol ledled Cymru i ddelio â'r broblem.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn cydweithrediad â CLlLC, yn annog awdurdodau lleol i gydweithio i feithrin eu gallu i gyflwyno'r rhaglen yn yr hirdymor gan leihau'r angen am gymorth gan Lywodraeth Cymru yn ganolog.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys ystyried gwaith cynnal a chadw dros gylch oes adeilad fel un o rag-amodau ariannu ac na fydd yr un cais yn cael ei gymeradwyo heb wneud hynny.

Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar 21 Hydref. Gellir gweld trawsgrifiad o'r dystiolaeth lafar yn llawn os ewch i Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus – trawsgrifiadau o gyfarfodydd.

21 Hydref 2010

Simon Brindle, Pennaeth Rheolaeth ac Effeithiolrwydd Ysgolion, Llywodraeth Cymru

Melanie Godfrey, Pennaeth y Gangen Cyllido Cyfalaf, Llywodraeth Cymru

Dr Emyr Roberts, Cyfarwyddwr Cyffredinol, yr Adran Plant, Addysg Dysgu Gydol Oes a Sgiliau, Llywodraeth Cymru

Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig

Defnyddiwyd y dystiolaeth a ganlyn gan y Pwyllgor. Gellir ei gweld yn llawn ar dudalennau Ymchwiliadau'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus.

Enw/Corff	*Dogfen*	*Cyfeirnod*
Swyddfa Archwilio Cymru	Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion	PAC(3) CIIS1
Llywodraeth Cynulliad Cymru,	*Buddsoddi Cyfalaf mewn Ysgolion – tystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cynulliad Cymru*	PAC(*3*) CIIS2