Estyn

Rhagoriaeth i bawb ~ Excellence for all

Arolygiaeth Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru

Her Majesty's Inspectorate for Education and Training in Wales

Sut mae lleoedd dros ben yn effeithio ar yr adnoddau sydd ar gael i wario ar wella deilliannau ar gyfer disgyblion?

Mai 2012

Safon Amgylcheddol y Ddraig Werdd · Green Dragon Environmental Standard

Iechyd ar Waith · Cyrraedd y Nod · The Corporate Standard · Health at Work

Buddsoddwyr Mewn Pobl | Aur

Diben Estyn yw arolygu ansawdd a safonau mewn addysg a hyfforddiant yng Nghymru. Mae Estyn yn gyfrifol am arolygu:

- ysgolion a safleoedd meithrin a gynhelir gan, neu sy'n cael arian gan awdurdodau lleol;
- ysgolion cynradd;
- ysgolion uwchradd;
- ysgolion arbennig;
- unedau cyfeirio disgyblion;
- ysgolion annibynnol;
- addysg bellach;
- colegau arbenigol annibynnol;
- dysgu oedolion yn y gymuned;
- gwasanaethau awdurdod addysg lleol ar gyfer plant a phobl ifanc;
- addysg a hyfforddiant athrawon;
- dysgu yn y gwaith;
- cwmnïau gyrfaoedd; a
- dysgu troseddwyr.

Mae Estyn hefyd:

- yn rhoi cyngor ar ansawdd a safonau mewn addysg a hyfforddiant yng Nghymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac eraill; ac
- yn cyhoeddi achosion o arfer dda yn seiliedig ar dystiolaeth arolygu.

Cymerwyd pob rhagofal posibl i sicrhau bod y wybodaeth yn y ddogfen hon yn gywir adeg ei chyhoeddi. Dylid cyfeirio unrhyw ymholiadau neu sylwadau ynglŷn â'r ddogfen hon/cyhoeddiad hwn at:

Yr Adran Gyhoeddiadau
Estyn
Llys Angor
Heol Keen
Caerdydd
CF24 5JW neu drwy anfon e-bost at cyhoeddiadau@estyn.gov.uk

Mae'r cyhoeddiad hwn a chyhoeddiadau eraill gan Estyn ar gael ar ein gwefan: www.estyn.gov.uk

Cyfieithwyd y ddogfen hon gan Trosol (Saesneg i Gymraeg)

Ⓗ Hawlfraint y Goron 2012: Gellir ailddefnyddio'r adroddiad hwn yn ddi-dâl mewn unrhyw fformat neu gyfrwng ar yr amod y caiff ei ailddefnyddio'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint y Goron a rhaid nodi teitl yr adroddiad penodol.

Cynnwys	Tudalen

Cyflwyniad	**1**
Cefndir	**1**
Prif ganfyddiadau	**2**
Dull safonol i nodi cost lleoedd dros ben	2
Lleihau nifer y lleoedd dros ben	3
Argymhellion	**4**
Lleoedd dros ben	**5**
Nodi cost lleoedd dros ben	8
Arfarniad o'r dulliau presennol a ddefnyddir i nodi cost lleoedd dros ben	**9**
Methodoleg Masnachu Lleoedd	9
Costau rhedeg adeiladau ysgol	10
Dadansoddiad Atchweliad Syml	10
Dull safonol o nodi cost lleoedd dros ben	**12**
Dadansoddiad Atchweliad Lluosog	12
Asesiad o effeithiolrwydd strategaethau ad-drefnu ysgolion wrth leihau lleoedd dros ben	**14**
Asesiad o'r defnydd o adnoddau a ryddhawyd o ganlyniad i ad-drefnu ysgolion	**16**
Atodiad 1 – Sail y dystiolaeth	
Atodiad 2 – Geirfa/cyfeiriadau	
Atodiad 3 – Awdur yr adroddiad cylch gwaith a thîm yr arolwg	

Cyflwyniad

Ysgrifennwyd yr adroddiad hwn i ymateb i gais am gyngor yn y cylch gwaith blynyddol Gweinidogol i Estyn ar gyfer 2011-2012. Mae'r adroddiad wedi'i seilio ar arolwg o ddata perthnasol, ymgynghoriad yn y rhwydweithiau sy'n cynrychioli pob awdurdod lleol yng Nghymru ac ymweliadau ag 11 o awdurdodau lleol.

Mae'r adroddiad yn nodi ac yn esbonio materion sy'n ymwneud â lleoedd dros ben mewn ysgolion, yn cynnwys dulliau ar gyfer arfarnu'r costau cysylltiedig ac effaith dileu lleoedd dros ben.

Cefndir

Un o swyddogaethau statudol awdurdod lleol yw sicrhau bod ganddo ddigon o leoedd ar gyfer pob disgybl yn ei ysgolion ac nad oes ganddo leoedd gwag, dros ben mewn ysgolion. Mae'r broses ar gyfer cynllunio lleoedd ysgol yng Nghymru yn gymhleth yn sgil niferoedd yn gostwng mewn ysgolion uwchradd, niferoedd yn codi mewn ysgolion cynradd, gwahaniaethau rhwng ardaloedd trefol a gwledig a galw cynyddol am addysg cyfrwng Cymraeg. Fodd bynnag, cytunir yn gyffredinol nad yw adnoddau ariannol yn cael eu defnyddio yn y ffordd fwyaf effeithlon neu effeithiol i wella ansawdd addysg, lle mae lefel uwch na'r angen o leoedd ysgol.

Cyhoeddwyd adroddiad gan y Comisiwn Archwilio, 'Trading Places', yn Rhagfyr 1996. Nododd hyn yr anawsterau sy'n wynebu awdurdodau lleol wrth geisio darparu digon o leoedd mewn ysgolion ond osgoi gormod o leoedd dros ben mewn unrhyw ardal benodol. Cadarnhaodd fod gormod o leoedd dros ben yn cyfyngu adnoddau prin mewn adeiladau ysgol na ddefnyddir rhyw lawer neu mae'n diogelu dosbarthiadau, ysgolion neu ddosbarthiadau chweched bach aneffeithlon. Ar ôl yr adroddiad, cyhoeddwyd llawlyfr ar gyfer awdurdodau lleol, a roddodd arweiniad ar gyfer gweithredu ac enghreifftiau o arfer dda. Fodd bynnag, mae llawer o'r problemau a nodwyd gan y Comisiwn Archwilio yn bodoli o hyd.

Prif ganfyddiadau

1 Caiff y cynllunio ar gyfer lleoedd ysgol yng Nghymru ei gymhleth gan y ffaith fod niferoedd y disgyblion yn gostwng mewn ysgolion uwchradd ond yn codi mewn ysgolion cynradd ar hyn o bryd.

2 Pan fydd lefel uwch na'r angen o leoedd ysgol, mae adnoddau'n cael eu defnyddio'n aneffeithlon a gellid eu defnyddio'n well i wella ansawdd yr addysg ar gyfer pob dysgwr. Adroddodd y Comisiwn Archwilio am y mater hwn ym 1996. Daeth i'r casgliad fod awdurdodau lleol yn gwastraffu adnoddau gan fod capasiti dros ben gormodol yn cyfyngu adnoddau refeniw yn hytrach na'i fod yn cael ei ddefnyddio'n fwy effeithiol mewn addysgu a dysgu. Mae'r broblem a nodwyd gan y Comisiwn Archwilio yn parhau i fodoli heddiw.

3 Ledled Cymru, nid yw ad-drefnu ysgolion wedi dal i fyny â gostyngiad yn niferoedd disgyblion. Yn 2011, roedd mwy o leoedd heb eu llenwi nag yn 2006 ac nid oes yr un awdurdod lleol wedi cyflawni'r lefel a argymhellir gan Lywodraeth Cymru, sef dim mwy na 10% o leoedd dros ben ar draws ysgolion cynradd ac uwchradd. Er y cafwyd gwared ar rai lleoedd dros ben, mae awdurdodau lleol wedi bod yn araf ar y cyfan i nodi a chwblhau prosiectau a fyddai'n arwain at arbedion sylweddol.

4 Defnyddiwyd dulliau amrywiol dros gyfnod i arfarnu cost cynnal lleoedd dros ben mewn ysgolion. Fodd bynnag, nid yw awdurdodau lleol wedi gwneud digon i asesu effaith ariannol ac addysgol cynlluniau rhesymoli ysgolion blaenorol. Nid yw'r data cyfyngedig sydd ar gael yn darparu digon o wybodaeth am effaith lleoedd dros ben ar bob agwedd ar ddarpariaeth addysgol. Mae'r diffyg dull safonol ar lefel genedlaethol yn creu anawsterau wrth gynnal trafodaeth wybodus am effeithiolrwydd strategaethau neu berfformiad.

Dull safonol i nodi cost lleoedd dros ben

5 Mae'r awdurdodau lleol hynny sydd wedi cyfrif cost lleoedd dros ben wedi gweld y wybodaeth yn ddefnyddiol wrth argyhoeddi cymunedau ysgol a phobl sy'n gwneud penderfyniadau ynglŷn â'r angen i leihau nifer y lleoedd dros ben. Byddai eu gwaith yn cael ei gryfhau gan ddefnydd cenedlaethol o ddull safonol cytûn. Byddai hyn yn cyfrif cyfartaledd ystadegol ar draws y trefniadau cymhleth niferus sydd gan awdurdodau lleol yng Nghymru ar gyfer ariannu ysgolion.

6 Mae'r arbedion posibl yn sgil cael gwared ar leoedd dros ben mewn ysgolion presennol yn gymharol fach o gymharu â'r arbedion y gellir eu cyflawni trwy gau ysgol gyfan. Y dull mwyaf effeithiol ar gyfer cyfrif arbedion o'r fath yw nodi cost pob lle gwag ar wahân yn ogystal ag arbedion a fyddai'n deillio o gau ysgol.

7 Mae'r dadansoddiadau mwyaf gwybodus yn dangos mai cost gyfartalog lle gwag yn y sector cynradd yng Nghymru yn 2011-2012 yw £260, ond yn ychwanegol, yr arbediad cyfartalog sy'n deillio o gau ysgol yw £63,500. Y ffigurau cyfwerth ar gyfer y sector uwchradd yw £510 fesul lle dros ben a £113,000 fesul ysgol. Felly, bydd cau ysgol gynradd yn cynhyrchu arbedion posibl o £63,500 yn ogystal â £260 ar gyfer

pob lle dros ben a ddiddymir. Bydd cau ysgol uwchradd yn cynhyrchu arbedion posibl o £113,000 a £510 ar gyfer pob lle dros ben a ddiddymir.

8 Dim ond yr arbedion blynyddol mewn cyllidebau ysgol dirprwyedig y mae'r ffigurau hyn yn eu hadlewyrchu. Bydd unrhyw gynllun rhesymoli ysgolion yn effeithio ar gyllidebau annirprwyedig hefyd. Gall cynlluniau o'r fath gynyddu cost cludiant o'r cartref i'r ysgol, ond maent yn debygol o leihau'r cyllidebau canolog ar gyfer gwella ysgolion, arlwyo, cynnal a chadw ac eitemau eraill. Yn ychwanegol, bydd cael gwared ar leoedd ysgol a/neu gau ysgol yn achosi costau ar eu pen eu hunain fel gwariant cyfalaf a phecynnau diswyddo ar gyfer staff nad oes angen eu swyddi mwyach. Mae angen ystyried yr holl gostau hyn cyn i swyddogion awdurdodau lleol allu penderfynu a yw cynllun penodol yn effeithiol.

9 Mae Llywodraeth Cymru wedi argymell na ddylai fod mwy na 10% o leoedd dros ben ar draws ysgolion cynradd ac uwchradd. Nid yw'r astudiaeth hon yn cyfeirio at b'un a yw'r ffigur hwn yn cynrychioli uchafswm priodol ai peidio. Fodd bynnag, mae'n afresymol disgwyl i awdurdodau lleol lenwi'r holl gapasiti lleoedd dros ben am fod gan gynghorau ddyletswydd i ddarparu digon o leoedd ysgol ac mae angen iddynt allu rheoli amrywiadau yn y galw o ganlyniad i newid demograffig a dewis rhieni. Mae cynnal lefelau uchel o gapasiti lleoedd dros ben yn cyfyngu adnoddau'n ddiangen, ond ni ddylid defnyddio cyfrifiadau costau lleoedd dros ben yn yr adroddiad hwn yn rhy syml. Gall cael gwared ar leoedd dros ben mewn rhai ysgolion gostio llawer mwy na'r arbedion refeniw a gyflawnir trwy gael gwared arnynt. Mewn achosion eraill, byddai cael gwared ar ysgol 'dros ben' yn cynhyrchu llawer mwy na chael gwared ar y lleoedd dros ben ynddi.

10 Yn gryno, rhaid arfarnu'r arbedion sydd ar gael yn sgil ad-drefnu pob ysgol fesul achos.

Lleihau nifer y lleoedd dros ben

11 Ar hyn o bryd, mae ystod eang o strategaethau'n cael eu defnyddio ledled Cymru i leihau nifer y lleoedd dros ben. Mae cau ac uno ysgolion yn sicrhau'r arbedion mwyaf ar gyfer ail-fuddsoddi i godi safonau. Fodd bynnag, mae angen buddsoddi ariannol ac ymrwymiad gwleidyddol sylweddol ar gyfer y strategaethau penodol hyn yn aml.

12 Dylai unrhyw strategaeth ad-drefnu ysgolion fynd ati i wella safonau. Dylai rhaglenni ad-drefnu ysgolion fod ynglŷn â gwella ysgolion yn bennaf, yn hytrach na bod yn ymarfer rheoli adnoddau sy'n annibynnol ar fuddiannau dysgwyr. Yn 2007, argymhellodd Estyn y dylai awdurdodau lleol nodi'r cyfraniad a wna adeiladau ysgol newydd ac wedi'u hadnewyddu at godi safonau a gwella ysgolion. Byddai hyn yn helpu i lywio'r drafodaeth am gynlluniau yn y dyfodol. Fodd bynnag, ni wnaed llawer o gynnydd wrth roi'r argymhelliad hwn ar waith. Mae awdurdodau lleol yn cyffredinoli'n rhy aml am fanteision ad-drefnu heb fonitro'r effaith ar ddeilliannau dysgwyr o'r adnoddau a ryddhawyd.

Argymhellion

Dylai Llywodraeth Cymru:

A1 ystyried mabwysiadu dull safonol i'w ddefnyddio ar lefel genedlaethol ar draws pob ysgol er mwyn nodi cost gyfartalog lleoedd dros ben ac ysgolion dros ben;

A2 hyrwyddo gostwng lleoedd dros ben yn dystiolaeth o reoli adnoddau yn well a'r effaith ar wella ysgolion yn hytrach na fel diben ynddo'i hun;

A3 gweithio gydag awdurdodau lleol i ddatblygu a hyrwyddo arfer dda wrth arfarnu effaith cynlluniau ad-drefnu ysgolion;

A4 gofyn i awdurdodau lleol gynnal asesiadau effaith ar gynlluniau ad-drefnu ysgolion lle defnyddir arian Llywodraeth Cymru i gefnogi'r gweithredu; a

A5 gweithio gydag awdurdodau lleol i nodi'r strategaethau trefnu ysgolion a rheoli asedau hynny sy'n cyfrannu yn y modd mwyaf cadarnhaol at ddeilliannau ar gyfer dysgwyr a hyrwyddo eu defnydd ar draws yr holl gonsortia awdurdodau lleol.

Dylai awdurdodau lleol a chonsortia awdurdodau lleol:

A6 sicrhau bod arweinwyr strategol yn blaenoriaethu trefnu ysgolion a rheoli asedau, gan ystyried yr effaith ar effeithiolrwydd ysgolion;

A7 ennyn yr holl aelodau etholedig, swyddogion a phenaethiaid yn yr ymdrech i ryddhau adnoddau er mwyn buddsoddi mewn gwella deilliannau ar gyfer dysgwyr;

A8 monitro ac arfarnu'r holl brosiectau ad-drefnu ysgolion yn ofalus er mwyn nodi adnoddau a ryddhawyd a'u heffaith ar wella deilliannau ar gyfer dysgwyr;

A9 gwella defnydd swyddogion o'r holl ddata sydd ar gael i ysgogi datblygiadau strategol ac arfarnu eu heffaith, gan ddefnyddio her o drefniadau craffu'r awdurdod; a

A10 chydweithio o fewn y consortia i hyrwyddo arfer dda, yn enwedig mewn perthynas â nodi a gweithredu i fynd i'r afael â thanberfformio.

Lleoedd dros ben

13 Nid yw'n rhesymol disgwyl cyfatebiaeth fanwl rhwng niferoedd disgyblion a lleoedd ysgol. Mae angen lefel benodol o leoedd dros ben er mwyn delio ag amrywiadau mewn poblogaeth a'r twf yn y galw am ddarpariaeth benodol fel addysg cyfrwng Cymraeg. Rhaid i awdurdodau lleol ganiatáu ar gyfer effaith newid demograffig ar boblogaethau ysgol a gall fod yn briodol cynnal lleoedd heb eu llenwi nes bod disgyblion ychwanegol disgwyliedig yn cael eu cofrestru ar y system. Bydd yr amrywiadau hyn yn adlewyrchu amgylchiadau lleol. Fodd bynnag, gall caniatáu i leoedd gwag aros heb unrhyw ddiben strategol, yn enwedig mewn ardaloedd trefol, gynyddu nifer y disgyblion sy'n symud o ysgolion sydd wedi'u lleoli mewn cymunedau llai breintiedig. Mae hyn yn digwydd os yw teuluoedd yn credu bod manteision ychwanegol i blant sy'n cael eu haddysgu mewn cymdogaethau sy'n fwy breintiedig yn gymdeithasol ac yn economaidd. Gall hyn olygu, maes o law, bod ysgolion nad ydynt yn hyfyw mwyach yn cael eu gadael yn y cymunedau difreintiedig.

14 Serch hynny, hyd yn oed pan fydd lleoedd heb eu llenwi yn wirioneddol y tu hwnt i'r gofynion, efallai na fydd hi bob amser yn gost effeithiol cael gwared arnynt. Efallai na fydd natur a chynllun yr adeilad ysgol yn ei gwneud yn hawdd cael gwared ar ystafelloedd dosbarth dros ben; neu os nad oes unrhyw ysgolion eraill o fewn pellter teithio rhesymol, efallai nad yw'n realistig cau ysgol gyfan.

15 Nid oes unrhyw gonsensws ynglŷn â beth yw lefel briodol o leoedd heb eu llenwi. Mae cyngor gan Lywodraeth Cymru wedi awgrymu targed o ddim mwy na 10% o leoedd heb eu llenwi mewn awdurdod yn gyffredinol. Atgyfnerthwyd hyn gan yr argymhellion a luniwyd gan yr adolygiad o gostau gweinyddu addysg yng Nghymru[1]. Ar yr un pryd, mae Llywodraeth Cymru'n dweud wrth awdurdodau i weithredu'n bwrpasol i leihau lleoedd dros ben mewn ysgolion sydd â thros 25% o leoedd heb eu llenwi.

16 Y man cychwyn ar gyfer rheoli cyflenwad lleoedd ysgol yn effeithiol yw gwybodaeth ddibynadwy a chywir. Mae Llywodraeth Cymru'n darparu'r arweiniad diweddaraf i wella ansawdd y wybodaeth hon[2]. Ei ddiben yw sicrhau bod capasiti ysgolion a'r niferoedd a dderbynnir yn cael eu cyfrif yn fwy cyson ledled Cymru. Mae'r arweiniad hwn yn disgrifio'r dull o asesu capasiti ysgolion cynradd ac uwchradd a chael niferoedd derbyn priodol o'r capasiti. Pennwyd y dull hwn ar ôl cydweithio ag awdurdodau lleol, a gellir ei ddefnyddio ar gyfer cynllunio lleoedd ysgol, adrodd ar gapasiti dros ben a gosod y niferoedd y mae ysgolion yn eu derbyn.

17 Yn yr hinsawdd ariannol bresennol, mae llywodraeth leol a chanolog wedi ymrwymo i wella effeithlonrwydd yn fwy nag erioed. Mae lleoedd dros ben yn gostus gan fod yn rhaid i ysgolion ac awdurdodau lleol â lleoedd dros ben redeg a chynnal adeiladau sy'n fwy nag y mae angen iddynt fod. Fodd bynnag, ar lefel yr ysgol unigol, mae'r camau hawsaf a mwyaf uniongyrchol i leihau capasiti lleoedd dros ben eisoes wedi cael eu cymryd trwy gael gwared ar ystafelloedd dosbarth symudol dros ben, er enghraifft. Yn gyffredinol, mae'n anymarferol ac yn rhy gostus cael gwared ar ystafell

[1] Strwythur Gwasanaethau Addysg yng Nghymru, Vivian Thomas – Mawrth 2011
[2] Mesur Capasiti Ysgolion yng Nghymru, Cylchlythyr Rhif: 021/2011 Cynulliad Cenedlaethol Cymru

ddosbarth oddi mewn i adeilad presennol, ond yn aml, nid yw'n ymarferol ei neilltuo at ddefnydd arall.

18 Felly, mae cael gwared ar leoedd dros ben yn fwyaf effeithiol o ran yr arbedion posibl pan gaiff ei gyflawni trwy ad-drefnu grwpiau o ysgolion i leihau nifer yr adeiladau a'r holl gapasiti. Mae cyllid Llywodraeth Cymru yn gatalydd ar gyfer cynorthwyo awdurdodau lleol i resymoli eu hystâd ysgolion.

19 Yn sgil cyflwyno Grant Pontio Ysgolion yn yr 21ain Ganrif yn 2009-2010, roedd yn ofynnol i awdurdodau lleol fod yn fwy strategol wrth iddynt ddefnyddio cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru. O ganlyniad i ostwng grant cyfalaf gan lywodraeth ganolog y DU, gofynnodd y Gweinidog Addysg a Sgiliau yng Nghymru, mewn partneriaeth â Bwrdd Rhaglenni Ysgolion yr 21ain Ganrif, i awdurdodau lleol adolygu cost effeithiolrwydd eu rhaglenni buddsoddi. Yn ychwanegol, mae Llywodraeth Cymru yn awr yn darparu cyllid cyfatebol o 50% yn unig. Mae hyn yn gofyn i awdurdodau lleol fod yn fwy creadigol wrth ddefnyddio derbyniadau cyfalaf, benthyca darbodus ac adnoddau cyfyngedig.

20 Mae rhesymoli nifer yr ysgolion yn arwain at arbediad yng nghost rhedeg a chynnal yr adeiladau ysgol dros ben p'un a oedd ganddynt gapasiti dros ben ai peidio. Yn ychwanegol, mae gostyngiad mewn costau rheoli a staffio yn rhannol yn rhinwedd y ffaith y byddai dosbarthiadau'n mynd yn fwy o ran maint ond yn fwy unffurf o ran eu cyfansoddiad. Mae llai o ddosbarthiadau oedran cymysg mewn ysgolion mwy.

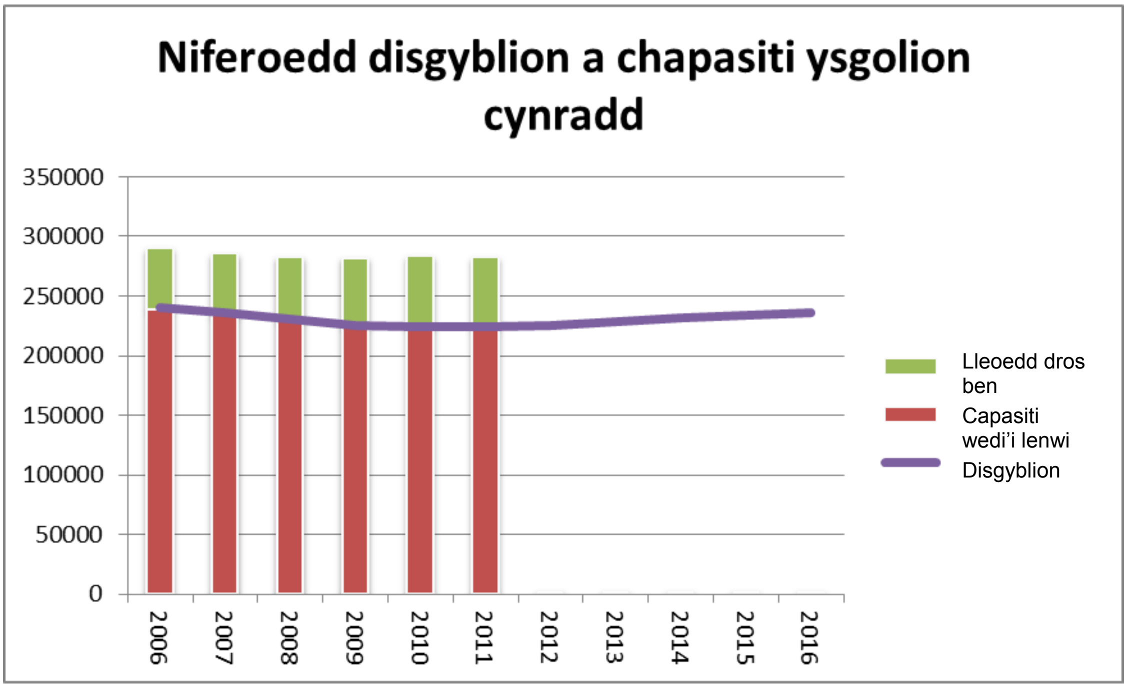
21 Mae costau cynnal ysgol cryn dipyn yn fwy na'r swm a ddirprwyir iddi. Yn benodol, mae gorbenion sylweddol fel costau cludiant a darparu prydau ysgolion cynradd nad ydynt yn ymddangos yng nghyllidebau dirprwyedig ysgolion ac na ellir eu dosrannu'n hawdd ar lefel yr ysgol unigol. Mae ad-drefnu ysgolion yn cynyddu costau cludiant yn aml, gan felly leihau'r arbedion refeniw a wneir o ganlyniad i'r ad-drefnu.

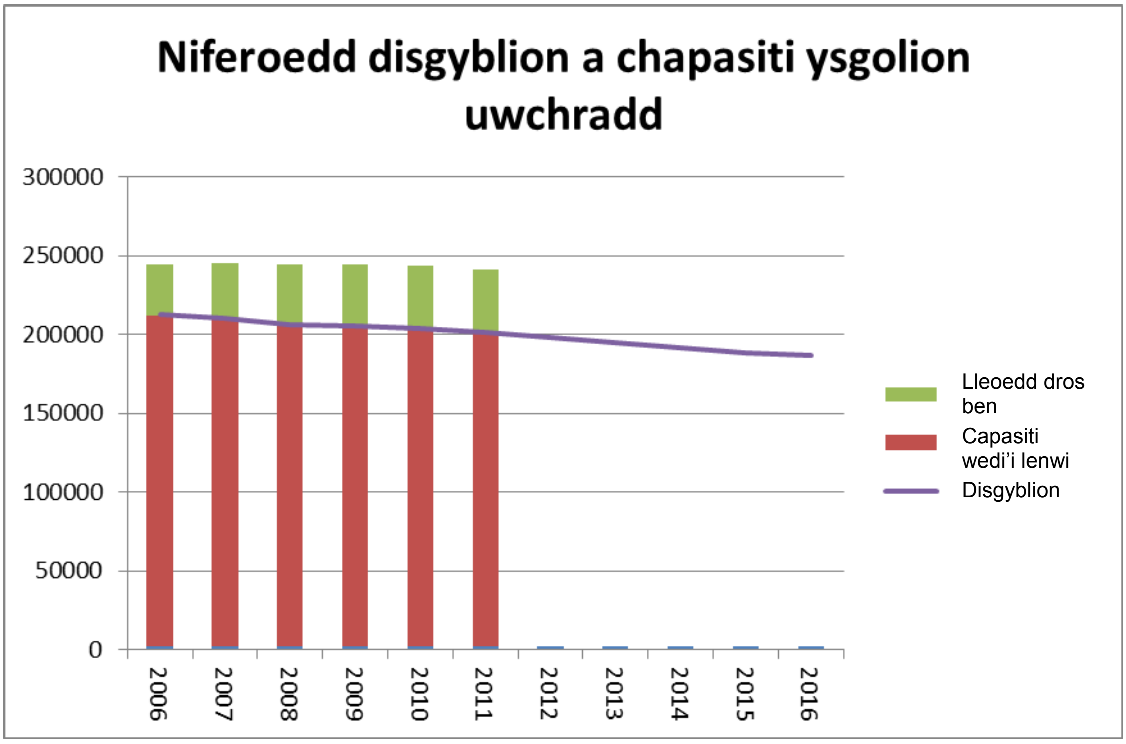
22 Mae llawer o awdurdodau lleol wedi bod yn amharod i wneud penderfyniadau ar resymoli ysgolion er gwaethaf gostyngiad sylweddol yn niferoedd disgyblion. Mae'r amharodrwydd hwn yn aml oherwydd gwrthwynebiad lleol cryf gan gymunedau a'u cynrychiolwyr gwleidyddol lleol. Hyd yn oed yn yr awdurdodau lleol hynny sydd wedi uno neu gau ysgolion, mae'r dystiolaeth yn dangos bod ad-drefnu yn gyffredinol wedi methu dal i fyny â gostyngiad yn niferoedd disgyblion. Yn Ionawr 2011, roedd 58,000 o leoedd gwag mewn ysgolion cynradd, a 40,000 o leoedd eraill heb eu llenwi mewn ysgolion uwchradd ledled Cymru. Yn y sectorau ysgolion cynradd ac uwchradd fel ei gilydd, roedd mwy o leoedd heb eu llenwi yn 2011 nag yn 2006.

Ysgolion yng Nghymru	% y lleoedd heb eu llenwi 2006	% y lleoedd heb eu llenwi 2011
Cynradd	17.5%	20.5%
Uwchradd	13.5%	17.0%

23 Ni lwyddodd yr un o'r 22 awdurdod lleol i gyflawni'r lefel a argymhellwyd gan Lywodraeth Cymru, sef dim mwy na 10% o leoedd dros ben ar draws eu sectorau ysgolion cynradd ac uwchradd.

24 Mae'r graffiau isod yn dangos nad yw'r gostyngiad yn nifer y lleoedd dros ben wedi dal i fyny â'r gostyngiad yn niferoedd disgyblion dros y pum mlynedd diwethaf. Mae'r graffiau hefyd yn dangos bod y tueddiadau demograffig dros y pum mlynedd nesaf yn debygol o helpu i leihau nifer y lleoedd dros ben mewn ysgolion cynradd. Fodd bynnag, mewn ysgolion uwchradd, heb weithredu pendant, bydd y sefyllfa'n mynd hyd yn oed yn waeth dros y pum mlynedd nesaf.





Nodi cost lleoedd dros ben

25 Mae'n anodd iawn pennu union gost lle dros ben. Bydd hyn yn dibynnu ar leoliad y lle dros ben a ph'un a ellir ei waredu, a sut. Mae ffactorau sy'n effeithio ar y gost yn cynnwys:

- maint a'r math o ysgol y mae'r lle dros ben wedi'i leoli ynddi;
- fformiwla cyllid yr awdurdod y mae'r ysgol wedi'i lleoli yn ei ardal;
- p'un a ellir diddymu'r lle dros ben trwy gau ysgol gyfan neu gau un ystafell ddosbarth; ac
- os yw ysgol wedi cau, cyrchfan y disgyblion sydd wedi'u dadleoli.

26 Felly, ar ei gorau, amcangyfrif yn ymwneud â setiau penodol o amgylchiadau fydd y gost.

27 Defnyddiwyd methodolegau amrywiol dros gyfnod i arfarnu cost cynnal lleoedd dros ben mewn ysgolion. Mae'r rhan fwyaf yn defnyddio fformiwla cyllid adran 52[3] mewn awdurdod lleol unigol i asesu effaith newid nifer yr ysgolion neu nifer yr ystafelloedd dosbarth ar gyllidebau ysgol dirprwyedig. Gellir cynhyrchu cyfartaledd y canlyniadau o awdurdod unigol ar draws sawl awdurdod arall wedyn, fel y gwnaeth y Comisiwn Archwilio ym 1996 fel rhan o'r adroddiad 'Masnachu Lleoedd' ('Trading Places'), er enghraifft.

28 Nid yw dulliau o'r fath, sydd wedi seilio ar gyllidebau ysgol dirprwyedig, yn ystyried y costau ychwanegol niferus a'r manteision sy'n gysylltiedig ag ad-drefnu ysgolion. Mae ffactorau ychwanegol yn cynnwys cost cyfalaf adeiladau ysgol newydd, derbyniadau cyfalaf o waredu asedau, costau cynnal cludiant ysgolion yn yr hirdymor, pecynnau diswyddo ar gyfer staff a'r effaith ar gyllidebau annirprwyedig eraill fel y gwasanaeth gwella ysgolion ac arlwyo. Mae costau a manteision pellach, fel yr effaith ar gyflawniad addysgol, yn llawer llai amlwg.

29 Byddai'n ddefnyddiol gallu asesu effaith ariannol ac addysgol cynlluniau rhesymoli blaenorol. Fodd bynnag, nid yw'r data cyfyngedig sydd ar gael yn tueddu i ymdrin â'r effaith ar bob agwedd ar y ddarpariaeth addysgol ac mae, trwy ddiffiniad, yn benodol i set unigol o amgylchiadau.

30 Mae'r ffaith nad oes methodoleg safonol, gytûn ar lefel genedlaethol yn ei gwneud yn anodd gwneud cymariaethau a all lywio trafodaeth am effeithiolrwydd strategaethau neu berfformiad.

[3] Defnyddir fformiwla cyllid adran 52 i gyfrif y cyllid a gedwir yn ganolog gan awdurdodau lleol a'r gyllideb a rennir ar gyfer pob ysgol unigol.

Arfarniad o’r dulliau presennol a ddefnyddir i nodi cost lleoedd dros ben

31 Wrth arfarnu’r dulliau a ddefnyddir i nodi cost lleoedd dros ben, mae’r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar gostau cyllidebau ysgol dirprwyedig. Bydd y costau ychwanegol y cyfeirir atynt yn yr adran flaenorol yn benodol iawn i set benodol o gynigion, ac mae angen eu harfarnu ar wahân. Mae’r adran hon yn arfarnu’r dulliau gwahanol a ddefnyddir ar hyn o bryd i arfarnu costau lleoedd dros ben.

Methodoleg Masnachu Lleoedd

32 Cynhaliwyd yr ymarfer mawr cyntaf i bennu cost lleoedd dros ben ledled Cymru a Lloegr gan y Comisiwn Archwilio ym 1996. Amlinellodd yr adroddiad Masnachu Lleoedd fethodoleg archwilio i amcangyfrif nifer y lleoedd dros ben y gellid cael gwared arnynt mewn unrhyw ardal awdurdod lleol, trwy gau ysgolion a thrwy gael gwared ar ystafelloedd dros ben. Edrychodd tîm yr astudiaeth ar y fformiwla ariannu ysgolion mewn nifer o awdurdodau maes gwaith i asesu effaith ariannol cael gwared ar nifer ddamcaniaethol o ysgolion ac ystafelloedd dosbarth. Rhannwyd y fformiwla ariannu yn dair elfen, sef:

- wedi’i arwain gan ddisgyblion (ni fyddai hynny’n cael ei newid gan unrhyw newidiadau i nifer neu gapasiti ysgolion);
- yn benodol i safle (byddai hynny’n cael ei bennu yn ôl capasiti ffisegol ysgol); ac
- yn benodol i ysgol (byddai hynny dim ond yn newid pe bai nifer yr ysgolion yn newid).

33 Tybiwyd bod pob lle y lleihawyd capasiti yn ei erbyn yn sicrhau arbediad cymesur i’r elfen sy’n benodol i safle yn y Gyllideb Ysgolion Unigol (CYU). Yn yr un modd, tybiwyd bod pob ysgol a gaewyd yn sicrhau arbediad cymesur i’r elfen sy’n benodol i ysgol o’r CYU.

34 Cyfrifwyd mai’r arbediad cyfartalog ar gyfer pob lle dros ben y cafwyd gwared ag ef yw £203 mewn ysgol gynradd a £281 mewn ysgol uwchradd (yn ôl prisiau 1996). Byddai hyn gyfwerth â £312 a £432 yn ôl prisiau 2011 os defnyddir y mynegai prisiau manwerthu (MPM), ond yn fwy pe bai ffigurau’n cael eu chwyddo gan y cynnydd yng nghyllidebau ysgol dros y cyfnod hwn.

35 Mae tri phrif anhawster gyda’r math hwn o fethodoleg. Yn gyntaf, mae’r canlyniadau’n benodol i’r fformiwla ariannu mewn awdurdodau unigol ac mae’n anodd cyfrif y cyfartaledd ar draws nifer ehangach o awdurdodau. Er enghraifft, fe wnaeth yr adroddiad Masnachu Lleoedd seilio’i gyfartaledd ar bum awdurdod maes gwaith yn unig. Yn ail, nid yw llawer o eitemau ariannu yn amlwg yn rhai sy’n cael eu harwain gan ddisgyblion, yn benodol i safle neu’n benodol i ysgol. Er enghraifft, nid yw taliadau trothwy athrawon wedi’u cysylltu’n uniongyrchol â nifer y disgyblion nac â phriodweddau ffisegol ysgol. Yn olaf, mae dosbarthiad disgyblion rhwng ysgolion yn effeithio ar y costau cyffredinol. Er enghraifft, gallai ailddyrannu disgyblion o ysgol a gaewyd effeithio ar hawl ysgol gyfagos i daliad trothwy ysgol fach.

Costau rhedeg adeiladau ysgol

36 Mae nifer o awdurdodau yng Nghymru wedi amcangyfrif costau blynyddol rhedeg adeiladau ysgol trwy gyfeirio at Fwletinau Adeiladu a luniwyd gan Lywodraeth y DU. Mae Bwletin Adeiladu 82 (BB82) yn datgan y bydd y gost gylchol am lanhau, cynnal, gwresogi, goleuadau, yswiriant a threthi "gyfwerth ag o leiaf £50 y metr sgwâr (m^2) yn 2002". Ar sail yr ardal gros gyfartalog fesul lle, byddai hyn gyfwerth â £342 mewn ysgolion cynradd a £507 mewn ysgolion uwchradd os defnyddir yr MPM.

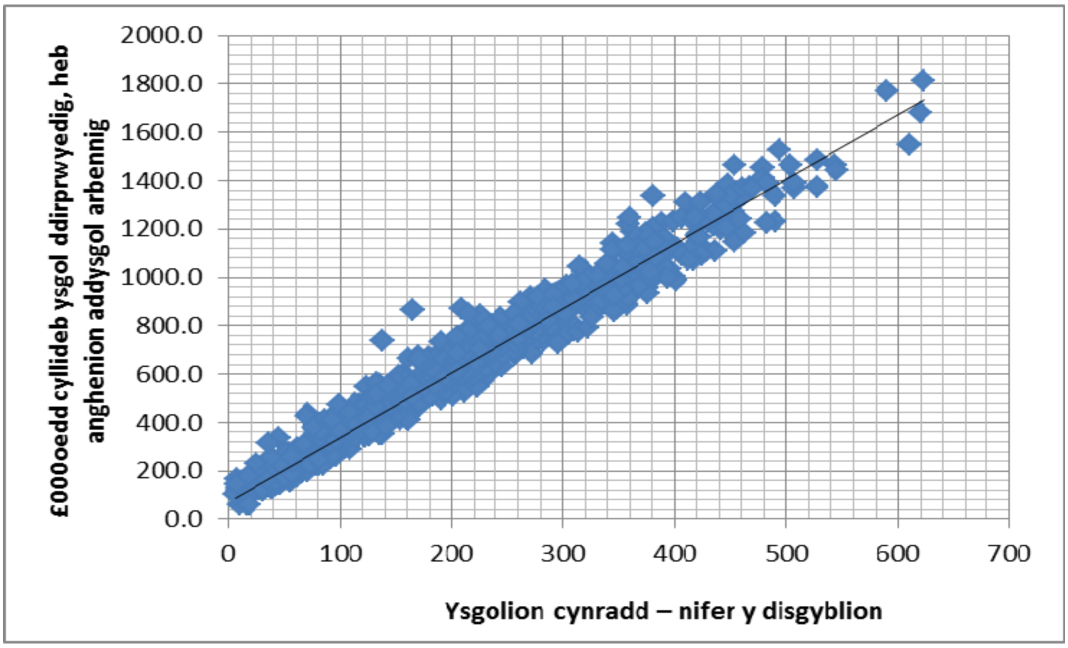
37 Mae'r fethodoleg hon yn briodol ar gyfer pennu effaith cael gwared ar ystafelloedd dosbarth dros ben, naill ai adeiladau symudol neu adeiladau parhaol, y gellir eu dymchwel neu'u neilltuo i ddefnyddwyr eraill. Fodd bynnag, nid yw'r fethodoleg yn rhoi unrhyw ystyriaeth i'r costau ychwanegol y gellir eu harbed trwy gau ysgol gyfan. Bydd y costau hyn yn cynnwys cyflogau'r pennaeth a'r tîm rheoli, cymorth gweinyddol a gwaith gofalwr.

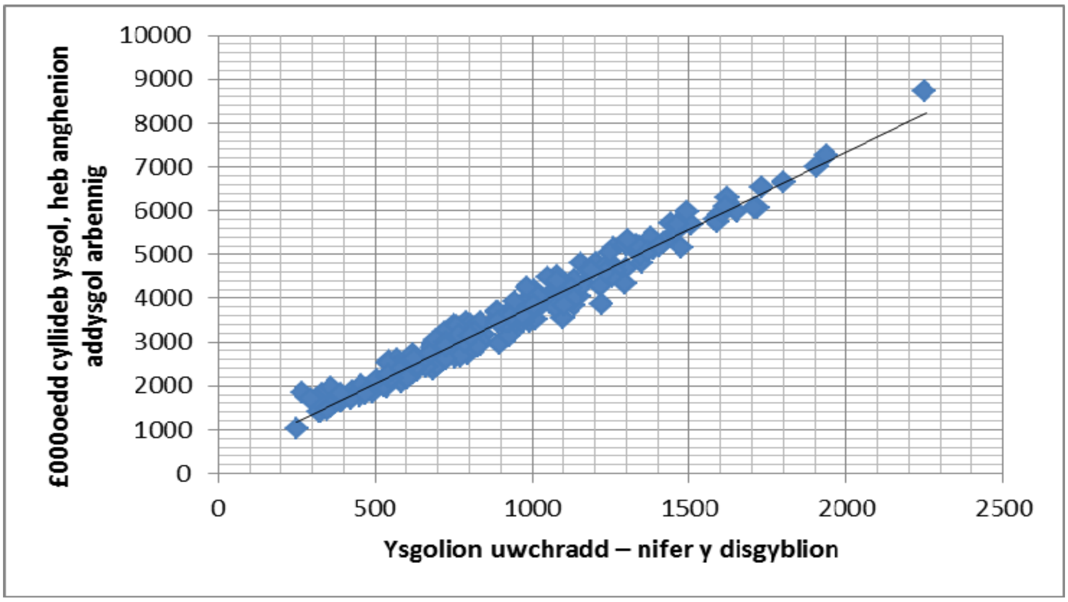
Dadansoddiad Atchweliad Syml

38 Mae'r gwasanaeth addysg yng Ngheredigion wedi dadansoddi data cyllideb ysgolion ledled Cymru i bennu perthynas rhwng cyllidebau ysgol a niferoedd disgyblion. Mae canlyniad atchweliad llinol yn awgrymu bod y gyllideb ysgolion gyfartalog yn 2011-2012 yn cynnwys cyfandaliad yn ogystal â chost benodedig fesul disgybl. Cyfrifir y gyllideb gyfartalog ar gyfer ysgolion cynradd ac uwchradd ar sail cyfandaliad yn ogystal â chost ychwanegol ar gyfer pob disgybl.

	Cyfandaliad	Cost fesul disgybl
Ysgol gynradd	£72,500	£2,825
Ysgol uwchradd	£431,000	£3,666

39 Dangosir hyn gan y llinellau syth yn y graffiau canlynol.





40 Mae’r berthynas hon yn awgrymu bod yn rhaid rhannu’r cyfandaliad (£72,500 neu £431,000) yn gyfartal rhwng pob lle, p’un a ydynt yn llawn neu’n wag. Felly, bydd cost lle dros ben yn dibynnu ar faint yr ysgol. Bydd gan ysgol gynradd â 100 o ddisgyblion ar y gofrestr gost o £725 i bob lle dros ben, a bydd gan ysgol â 200 o ddisgyblion gost o £362 i bob lle dros ben.

41 Mae’r fethodoleg hon yn trin pob ysgol gyda nifer benodol o ddisgyblion yn yr un ffordd, heb wahaniaethu o gwbl rhwng y rhai y mae eu capasiti’n llawn a’r rhai sydd wedi’u cynllunio ar gyfer llawer mwy o ddisgyblion. Felly, rhesymeg y berthynas yw na ellir priodoli unrhyw arbedion i gael gwared ar gapasiti dros ben o ysgol oni bai bod y niferoedd ar y gofrestr yn newid, neu fod yr ysgol yn cau. O’r herwydd, gallai’r fethodoleg fod yn briodol ar gyfer pennu’r arbedion y gellir eu priodoli i gau neu uno ysgolion, neu i gostau yn sgil gostyngiad yn y niferoedd ar gofrestr yr ysgol, ond nid yr arbedion a briodolir i gael gwared ar ystafelloedd dosbarth dros ben.

Dull safonol o nodi cost lleoedd dros ben

42 Mae'r awdurdodau lleol hynny sydd wedi meintoli cost strategol lleoedd dros ben wedi defnyddio'r wybodaeth hon yn effeithiol i ddarbwyllo uwch swyddogion awdurdodau lleol ac aelodau etholedig, yn ogystal â chymunedau ysgol, bod angen lleihau nifer y lleoedd dros ben. Fodd bynnag, nid oes dull safonol y cytunwyd arno yn genedlaethol. O ganlyniad, nid oes modd cyfrif cyfartaledd ystadegol ar draws y trefniadau cymhleth niferus ar gyfer ariannu ysgolion mewn gwahanol awdurdodau lleol yng Nghymru. Mae'r dadansoddiad canlynol yn amlinellu ac yn arfarnu methodoleg y gellir ei defnyddio i gyflawni'r her honno.

Dadansoddiad Atchweliad Lluosog

43 Gellir goresgyn llawer o anfanteision y methodolegau presennol trwy ymestyn y dull Dadansoddiad Atchweliad Syml i gynnwys newidyn ychwanegol sy'n mesur capasiti disgyblion pob ysgol. Ar sail y fethodoleg Masnachu Lleoedd, tybir bod cyllidebau ysgolion yn cynnwys cyfandaliad penodedig, elfen gost sy'n gymesur â chapasiti ffisegol yr ysgol ac elfen gost sy'n gymesur â nifer y disgyblion ar y gofrestr. Fodd bynnag, yn wahanol i'r fethodoleg yn yr adroddiad Masnachu Lleoedd, mae'r dull atchweliad yn cyrraedd cyfartaledd o'r canlyniadau ar draws pob ysgol yng Nghymru yn hytrach nag ar draws nifer fach o awdurdodau unigol.

44 Cynhaliwyd yr atchweliad gan ddefnyddio data cyllideb ysgolion ar gyfer 2011-2012 a data capasiti ysgolion ar gyfer Ionawr 2011. Caiff capasiti ysgolion ei fesur gan awdurdodau lleol o ran lleoedd disgyblion, yn unol â'r rheolau a amlinellir gan Lywodraeth Cymru[4]. Mae'r atchweliad yn dangos y gellir mynegi cyllidebau dirprwyedig cyfartalog ar gyfer ysgolion cynradd ac uwchradd fel a ganlyn:

	Cyfandaliad	Cost fesul disgybl	Cost am bob lle sydd ar gael
Ysgol gynradd	£63,502	£2,425	£262
Ysgol uwchradd	£112,742	£3,125	£510

45 Gan ddefnyddio'r fformiwla hwn, byddai'r gyllideb ddirprwyedig flynyddol ar gyfer ysgolion cynradd ledled Cymru yn cynnwys:

- cyfandaliad o £63,502;
- cost fesul disgybl o £2,425; a
- chost am bob lle sydd ar gael o £262.

46 Byddai'r gyllideb ddirprwyedig flynyddol ar gyfer ysgolion uwchradd ledled Cymru yn cynnwys:

- cyfandaliad o £112,742;
- cost fesul disgybl o £3,125; a
- chost am bob lle sydd ar gael o £510.

[4] Mesur Capasiti Ysgolion yng Nghymru (MCSW), Cylchlythyr Cymru Rhif 09/2006

47 Gellir defnyddio'r ffigurau hyn i ddiffinio cost gyfartalog lle dros ben. Fodd bynnag, yn hytrach na dim ond diffinio cost lle dros ben, maent yn pennu cost ysgol dros ben ar wahân (£63,502 ar gyfer cynradd neu £112,742 ar gyfer uwchradd) yn ogystal â chost lle dros ben (£262 ar gyfer cynradd neu £510 ar gyfer uwchradd). Er enghraifft, byddai cau ysgol gynradd â 100 o leoedd yn arbed £89,702 (£63,502 + £262 x 100). Mewn cyferbyniad, bydd lleihau capasiti ysgol gynradd bresennol o 100 o leoedd yn arbed £26,200 yn unig (£262 x 100), os yw'r ysgol honno'n aros ar agor.

48 Mae'r dadansoddiad atchweliad lluosog yn cynhyrchu canlyniadau annibynadwy pan gaiff ei gynnal ar draws llai o ysgolion, neu ar draws grŵp o ysgolion y mae eu capasiti yn eithaf tebyg. Ni ddylid ei ddefnyddio ar lefel awdurdod lleol unigol ond ar lefel genedlaethol. Ar lefel strategol, gallai awdurdodau lleol ddefnyddio'r ffigurau sy'n deillio o'r atchweliad ar draws pob ysgol yng Nghymru, fel yr amlinellir uchod. Bydd hyn yn rhoi amcangyfrif rhesymol o gost cynnal nifer benodol o leoedd ysgol, ond ni fydd o reidrwydd yn adlewyrchu'r arbedion y gellir eu cyflawni gan unrhyw gynllun i gael gwared arnynt.

49 Wrth arfarnu unrhyw gynllun rhesymoli ysgolion, mae awdurdodau lleol yn amcangyfrif y capasiti diwygiedig a'r niferoedd diwygiedig o ddisgyblion ym mhob ysgol yn yr ardal berthnasol. Cânt amcangyfrif llawer mwy cywir o effaith y cynllun ar gyllidebau dirprwyedig trwy ddefnyddio'r data hwn. Maent yn defnyddio eu fformiwla cyllid ysgolion (yn cynnwys yr elfen anghenion addysgol arbennig) ar gyfer y ffurfweddu tebygol i nodweddion ysgol a niferoedd y disgyblion sy'n bodoli cyn ac ar ôl rhoi'r cynllun ar waith. Mae'r gwahaniaeth yn cynrychioli'r arbediad tebygol mewn cyllidebau ysgol dirprwyedig.

50 Wrth arfarnu cynllun penodol ar gyfer rhesymoli ysgolion, mae awdurdodau lleol yn cyfrif ei effaith ar wariant annirprwyedig. Maent yn amcangyfrif effaith yr holl wariant annirprwyedig, fel cludiant cartref i'r ysgol, gwella ysgolion, arlwyo ysgolion cynradd a gwariant atgyweirio a chynnal a wneir yn ganolog. Mewn ardaloedd gwledig, bydd costau cludiant ysgolion yn ffactor arwyddocaol a ystyrir. Yn ychwanegol, mae nifer o gostau a manteision ar eu pen eu hunain, er enghraifft cost cyfalaf y cynllun, cost cael gwared ar ystafell ddosbarth symudol, cost diswyddiadau, yr effaith ar yr ôl-groniad o ymrwymiadau atgyweirio a chynnal, a derbyniadau cyfalaf yn sgil gwaredu asedau. Caiff holl gostau a buddion ariannol pob cynllun ad-drefnu unigol eu dadansoddi'n ofalus. Caiff canlyniadau'r cyfrifiadau ariannol hyn eu pwyso yn erbyn costau a buddion addysgol a chymdeithasol eraill nad ydynt yn rhai ariannol, yng nghyd-destun codi safonau. Mewn rhai achosion, efallai na fydd unrhyw weithredu cost effeithiol ar gael i fynd i'r afael â nifer sy'n ymddangosiadol ormodol o ysgolion neu leoedd dros ben.

Asesiad o effeithiolrwydd strategaethau ad-drefnu ysgolion wrth leihau lleoedd dros ben

51 Ar hyn o bryd, mae ystod o strategaethau fel cau ac uno ysgolion a chael gwared ar adeiladau segur ac ystafelloedd dosbarth symudol yn cael eu defnyddio ledled Cymru i leihau nifer y lleoedd dros ben. Yn sgil ailfodelu darpariaeth y sector cynradd yn lleol yn bennaf, cafwyd darpariaeth newydd a phriodol yn lle llawer o adeiladau anaddas ac aneffeithlon, yn aml yn gwasanaethu ardaloedd ehangach nag o'r blaen. Mae rhai awdurdodau lleol mewn ardaloedd gwledig a threfol eisoes yn datblygu ysgolion dilyniannol ar gyfer plant a phobl ifanc rhwng tair ac 19 oed. Ym mhob achos, mae'r cynigion hyn yn mynd i'r afael â meysydd i'w gwella fel pontio gwell rhwng cyfnodau allweddol, yn hytrach na chael gwared ar leoedd dros ben. Fodd bynnag, mae'r cynigion hefyd yn cyflawni hyn yn y sectorau cynradd ac uwchradd fel ei gilydd.

52 Caiff ad-drefnu ei yrru gan ystod o ffactorau, ac nid yw pob un ohonynt yn strategol. Mewn rhai achosion, cafwyd ymdrech i ddefnyddio ad-drefnu fel un elfen mewn strategaeth ehangach i godi safonau. Mae cynlluniau eraill yn fwy manteisgar. Er enghraifft, pan ddaw arian ar gael neu os yw'n debygol ei bod yn briodol i bennaeth ymddeol, yna eir ymlaen â phrosiect.

53 Yn Rhondda Cynon Taf, fe wnaeth cyllid dichonoldeb gan Lywodraeth Cymru ysgogi ystod o brosiectau buddiol sydd wedi cael gwared ar niferoedd sylweddol o leoedd dros ben. Mae ansawdd yr astudiaethau dichonoldeb hyn wedi helpu i sicrhau cefnogaeth wleidyddol ar gyfer y prosiectau ac ar gyfer benthyca darbodus er mwyn eu hariannu.

54 Mae angen cyllid cyfalaf sylweddol ar gyfer llawer o gynigion sy'n cynnig gostyngiadau sylweddol mewn lleoedd ysgol. Fodd bynnag, mewn nifer o brosiectau diweddar, daethpwyd ag ysgolion cynradd at ei gilydd am gost cyfalaf cymharol fach. Mewn ardaloedd trefol yn arbennig, mae cwmpas i ryddhau adnoddau yn ystâd y sector cynradd yn y modd hwn. Serch hynny, mae angen elfen o 'fuddsoddi i arbed' ym mhob prosiect o'r fath, ac mae lefel y buddsoddi yn sylweddol i ysgolion uwchradd oherwydd y raddfa sydd ei hangen.

55 Nid yw bob amser yn hawdd nodi ffynhonnell buddsoddi o'r fath mewn cyfnod o leihau cyllidebau, ond mae un awdurdod wedi cytuno y dylai 50% o'r holl arbedion refeniw fynd i ariannu benthyca darbodus ar gyfer buddsoddi cyfalaf. Yn yr awdurdod hwn, defnyddir yr holl dderbyniadau cyfalaf sy'n dod yn sgil gwerthu safleoedd ysgol i ariannu safoni ysgolion ac mae 90% o dderbyniadau cyfalaf ar draws cynghorau hefyd yn mynd at foderneiddio ysgolion.

56 Mae llwyddiant unrhyw strategaeth ad-drefnu ysgolion yn dibynnu ar egwyddorion cytûn ac arweinyddiaeth wleidyddol ymroddgar. Yn y cynlluniau mwyaf effeithiol, mae angen i ysgolion, cymunedau, cynghorwyr a swyddogion awdurdodau lleol gytuno ynghylch amcanion ac egwyddorion. Mae cyfathrebu da rhwng y rhanddeiliaid hyn ar sail ymddiriedaeth. Pan fydd llywodraethwyr, y pennaeth ac aelodau etholedig lleol yn gweithredu i atal cynnig dim ond i ddiogelu'r sefyllfa bresennol, beth bynnag fo'i chyfyngiadau, yna bydd cynnydd yn cael ei atal. Mae arweinyddiaeth effeithiol gan benaethiaid wedi cyflymu prosiectau ad-drefnu.

Sicrhawyd hyn mewn rhai achosion lle mae unrhyw fygythiad i delerau ac amodau penaethiaid a staff wedi cael ei liniaru gan gyfleoedd i ymddeol yn gynnar, er enghraifft. Mae swyddogion awdurdodau lleol yn nodi bod hyn yn bwysig ym mhob achos, ond yn hanfodol yng nghyd-destun ad-drefnu ysgolion uwchradd.

57 Gall cau ac uno ysgolion fod yn ymarferion anodd a hirfaith ond dyma'r enghreifftiau mwyaf effeithiol o strategaethau a fydd yn cael gwared ar leoedd dros ben ac yn rhyddhau arbedion ar gyfer ail-fuddsoddi i godi safonau.

58 Mewn rhai awdurdodau lleol, gwneir defnydd cynyddol o ffederaleiddio ysgolion i wella effeithlonrwydd a lleihau costau cyflogau. Mae'n rhy gynnar i ni gael digon o dystiolaeth i gefnogi barnau am hyfywedd ac effeithiolrwydd y dulliau hyn o ran cost a deilliannau addysgol. Ni fydd dull o'r fath yn cael gwared ar y capasiti dros ben nac yn lleihau'r angen i gynnal adeiladau aneffeithlon ychwaith.

59 Fodd bynnag, mae manteision nad ydynt yn rhai ariannol i ffederaleiddio a ddangosir mewn nifer o achosion ledled Cymru. Daw rhieni a rhanddeiliaid eraill yn y gymuned i werthfawrogi sut y gall ailfodelu gwasanaethau fod o fudd i blant, a hynny cyn rhyddhau llawer o adnoddau all ddod yn sgil cael gwared ar adeiladau. Felly, gall ffederaleiddio ysgolion fod yn ffordd o ysgogi newid priodol mewn cymunedau lle nad oes llawer o ymddiriedaeth yng nghymhellion llywodraeth leol neu ganolog. Gall rhannu cyfleusterau a staff heb ffederaleiddio ffurfiol gyflawni arbedion cymedrol hefyd.

60 Mae ysgolion yn gweithio'n gynyddol mewn partneriaeth ag asiantaethau statudol a gwirfoddol eraill i fodloni ystod o anghenion cymunedol. Caiff defnydd o'r fath ei alinio â'r flaenoriaeth a roddir i ddatblygu ffocws cymunedol ysgolion a gall arwain at ddefnyddio mannau dros ben mewn ysgol yn ganolfan ar gyfer gwasanaethau eraill. Pan fydd hyn yn digwydd, mae cyfleoedd ar gyfer cydweithio amlasiantaethol agosach gyda'r heddlu, gwasanaethau llyfrgell, gwasanaethau iechyd neu'r gwasanaethau cymdeithasol. Fodd bynnag, er bod arfer o'r fath yn cynyddu, mae'n anarferol o hyd gweld capasiti dros ben yn cael ei ddefnyddio fel hyn.

61 Er bod manteision posibl i'r dull hwn, nid ydynt bob amser yn cynhyrchu cyllid i wella darpariaeth. Mae Bwletin Adeiladu 99[5] yn argymell y dylid nodi ffrwd ariannu ddynodedig, ychwanegol ar gyfer gwneud defnydd o'r fath o 'ardal ychwanegol'. Byddai hyn yn rhoi incwm i'r ysgol er mwyn cynnal y gofod a ddefnyddir gan asiantaethau eraill, gan felly ryddhau mwy o gyllideb yr ysgol i ddarparu ar gyfer ei disgyblion. Fodd bynnag, er bod lleoedd o'r fath yn cael eu prydlesu'n ffurfiol i asiantaethau eraill mewn rhai achosion, nid yw hyn yn aml yn digwydd ac anaml y trefnir bod incwm ychwanegol ar gael i ariannu gwella ysgolion. Er y ceir gwared yn dybiannol â lleoedd dros ben, ni ryddheir cost y lleoedd hyn, ac mae'n rhaid i'r ysgol a'r awdurdod lleol barhau i dalu am wresogi, goleuadau a chynnal rhan o'r adeilad nad yw'n cael ei defnyddio at ddibenion addysgol mwyach.

62 Mae canolbwyntio ar fodloni targedau i leihau lleoedd dros ben ar wahân i reolaeth strategol ystâd yr ysgol yn aml yn arwain at arfer reoli wael. Mae hyn yn cynnwys cael gwared â lleoedd dros ben mewn modd artiffisial trwy ddiffinio'r ystafelloedd dosbarth presennol dros ben 'yn greadigol' fel adnodd dysgu neu leoedd arbenigol.

[5] Gweler paragraff 36 a'r eirfa

Mae'r fformiwla capasiti yn nodi ysgolion sydd â gormod o le ar gyfer adnoddau ac mae'r wybodaeth yn hanfodol ar gyfer rheoli asedau awdurdod lleol yn effeithlon.

63 Mae tystiolaeth bod awdurdodau lleol yn herio ysgolion yn fwy effeithiol ynglŷn â chywirdeb eu hadroddiadau ar gapasiti. Mae'n nodwedd o waith awdurdodau lle rhoddir ffocws cryf ar wneud y mwyaf o adnoddau i ysgogi gwelliant. Fodd bynnag, mae hyd yn oed yr awdurdodau gorau'n cydnabod bod capasiti dros ben 'cudd' yn debygol o hyd ac maent yn ansicr ynghylch p'un a fyddant yn gallu bod yr un mor drylwyr wrth iddynt graffu yn y dyfodol.

64 Mae rheoli ystâd yr ysgol yn briodol a dyrannu adnoddau'n effeithlon yn bwysig iawn. Fodd bynnag, dylid sicrhau mai'r flaenoriaeth mewn unrhyw strategaeth drosfwaol yw ad-drefnu ysgolion i wella safonau. Dylid gweld pob cynnig ad-drefnu fel prosiectau gwella ysgolion yn bennaf ac nid fel materion rheoli adnoddau yn bennaf sydd rywsut ar wahân i fuddiannau dysgwyr. Dylid rhoi'r flaenoriaeth i wella safonau ac mae cael gwared ar gapasiti dros ben dim ond yn un o nifer o ffactorau sy'n cyfrannu at y dyhead hwnnw.

Asesiad o'r defnydd o adnoddau a ryddhawyd o ganlyniad i ad-drefnu ysgolion

65 Mae cau ac uno ysgolion yn rhyddhau arbedion cyflog sylweddol yn sgil diswyddiadau cysylltiedig a diswyddiadau gwirfoddol, ond caiff y rhain eu gwrthbwyso'n rhannol gan gostau'r pecynnau diswyddo. Gwneir arbedion refeniw yn dilyn ad-drefnu, yn cynnwys costau gwresogi, goleuadau a chynnal. Mae derbyniadau cyfalaf hefyd yn sgil gwerthu adeiladau segur, ond nid yw'r rhain mor sylweddol ag y gellir ei ddisgwyl bob amser. I rai awdurdodau, mae'r ysgolion sy'n segur mewn ardaloedd nad ydynt yn ddeniadol i ddatblygwyr. Mae hyn yn golygu bod y gyllideb addysg yn aml yn cael ei hymestyn i ariannu costau dymchwel neu gostau diogeledd i atal tresmasu neu fandaliaeth mewn adeiladau gwag sy'n gynyddol beryglus.

66 Mewn nifer fach iawn o awdurdodau lleol, mae prosiectau penodol i wella ysgolion wedi elwa ar gyfraniadau o adnoddau a ryddhawyd yn dilyn ad-drefnu. Un enghraifft yw sefydlu tîm o swyddogion i herio a chefnogi Llwybrau Dysgu 14-19. Enghraifft arall yw recriwtio gweithiwr cymunedol i wella ymyrraeth gynnar gyda theuluoedd targedig i'w hannog i ymgymryd yn fwy cynhyrchiol mewn cyfleoedd dysgu. Ariannwyd y fenter hon o'r arbedion a wnaed yn sgil uno ysgol iau ac ysgol fabanod. Fodd bynnag, yn rhy aml, dim ond ailgyfeirio'r adnoddau hyn a arbedwyd y mae awdurdodau lleol i helpu i gyflawni arbedion effeithlonrwydd. Nid yw hyn yn gwella deilliannau i ddysgwyr o reidrwydd.

67 Mae costau ychwanegol y mae'n rhaid eu rheoli hefyd, yn cynnwys costau untro fel y defnydd cynyddol gyffredin o ymgynghorwyr i gynghori ynghylch prosiectau trefnu ysgolion yn ogystal ag ymrwymiadau tymor hir eraill fel costau cludiant. Mewn ardaloedd gwledig, gall costau cludiant fod yn sylweddol ac mae angen eu cydbwyso yn erbyn arbedion posibl yn sgil ad-drefnu. Ni ellir dweud bod prosiect yn llwyddiannus yn ariannol os caiff nifer o ysgolion bach lleol â llawer o leoedd dros ben eu cau a'u disodli gan ysgol ardal fwy lle mae'r costau cludiant yn gorbwyso'r

adnoddau a ryddhawyd. Mae awdurdodau wedi canfod y gall y biliau trethi ar gyfer darpariaeth wedi'i hailfodelu fod yn uchel iawn. Mewn un achos, roedd y gost trethi 'newydd' bum gwaith yn fwy na'r gwreiddiol. Mae'n amlwg fod angen ystyried llawer o ffactorau ymlaen llaw a rhaid gosod ystyriaethau ariannol yn erbyn yr effaith na chaiff ei meintoli mor hawdd lle mae gwerth yn cael ei fesur yn hytrach na chost.

68 Mewn un awdurdod gwledig, caewyd chwe ysgol gynradd yn y ddwy flynedd ddiwethaf. Mae hyn wedi rhyddhau £220,000 ar ôl ystyried costau teithio ychwanegol. Fodd bynnag, bydd yr arbedion a wneir o gau mwy o ysgolion i fodloni'r targed lleoedd dros ben cyffredinol o 10% yn cael ei orbwyso gan gostau cludiant ychwanegol.

69 Yn eu cynllunio, mae awdurdodau lleol yn dangos ymrwymiad clir i sicrhau adnoddau trwy arfer effeithlon a chred gyffredin bod yn rhaid i'r gwaith hwn bob amser gael ei weld yng nghyd-destun gwella deilliannau ar gyfer dysgwyr. Mae ffigurau dros dro o Raglen Ysgolion yr 21ain ganrif yn dangos y bydd cynlluniau arfaethedig awdurdodau lleol yn cael gwared ar bron i 23,000 o leoedd dros ben.

70 Mae sawl awdurdod wedi darparu data ar effaith ariannol cynlluniau rhesymoli lleol penodol sydd eisoes wedi digwydd. Mewn un awdurdod, cafodd uno dwy ysgol yr effaith fach iawn ar nifer net y lleoedd dros ben, ond cynhyrchodd arbedion blynyddol o £55,300. Mewn ail awdurdod, yn sgil cau tair ysgol gynradd, lleihawyd nifer y lleoedd dros ben o 134 a chynhyrchwyd arbedion blynyddol o £107,000 ar ôl ystyried costau cludiant ysgol ychwanegol. Mae trydydd awdurdod yn amcangyfrif ei fod wedi gwneud arbedion blynyddol o £500,000 yn sgil cau wyth ysgol gynradd fach. Mae'n disgwyl gwneud arbedion blynyddol ychwanegol o £1,680,000 o ostyngiad net arfaethedig o 21 o ysgolion cynradd, hyd yn oed ar ôl tybio y bydd un rhan o bump o'r arbedion yn cael ei gwario ar gostau cludiant ysgol ychwanegol.

71 Anaml yn unig y mae tystiolaeth o'r effaith ar ddeilliannau dysgwyr o adnoddau a ryddhawyd trwy ad-drefnu yn amlwg yn adroddiadau'r awdurdodau sydd wedi'u cynnwys yn yr arolwg hwn. Mewn un eithriad, mae effaith prosiect ardal i gau ysgolion anaddas a'u disodli gyda darpariaeth yn yr 21ain ganrif yn cael ei holrhain yn ofalus.

72 Mae awdurdodau lleol yn honni bod ad-drefnu sy'n cynnwys adeiladu adeiladau newydd yn cael effaith gadarnhaol. Yn nodweddiadol, maent yn dadlau bod adnoddau ychwanegol wedi helpu'n uniongyrchol i wella'r amgylchedd ar gyfer dysgu, sydd wedi arwain at gyrhaeddiad, agweddau, presenoldeb, lles ac iechyd a diogelwch gwell, ond anaml y caiff y manteision hyn eu meintoli. Mae llawer o awdurdodau'n bwriadu dechrau ymchwilio i effaith yr ad-drefnu, ond cyfyngedig yw'r capasiti ar gyfer y math hwn o waith. Yn 2007, cwblhaodd Estyn arfarniad o effaith adnewyddu sylweddol neu adeiladau newydd ar berfformiad ysgol[6]. Argymhellodd yr adolygiad hwn y dylai awdurdodau lleol nodi'r cyfraniad a wna adeiladau ysgol at godi safonau a gwella darpariaeth, i hysbysu aelodau etholedig yn well, fel bod ansawdd adeiladau ysgol yn amlwg ym mlaenoriaethau'r Cyngor. Mae'r arolwg hwn wedi dangos mai ychydig o gynnydd a wnaed wrth roi'r argymhelliad hwnnw ar waith.

[6] Arfarniad o berfformiad mewn ysgolion cyn ac ar ôl symud i mewn adeiladau newydd neu eiddo a adnewyddwyd yn sylweddol – Ionawr 2007 http://www.estyn.gov.uk/download/publication/175211.4/arfarniad-o-berfformiad-ysgolion-cyn-ac-ar-l-symud-i-mewn-i-adeiladau-newydd-neu-eiddo-a-adnewyddwyd-yn-sylweddol-ionawr-2007/

73 Mewn nifer o awdurdodau, mae ad-drefnu a nodi a rhyddhau capasiti segur yn benodol yn galluogi swyddogion i gynllunio ymateb effeithiol i'r galw cynyddol am addysg cyfrwng Cymraeg.

74 Yn y nifer fach o fentrau sy'n cael eu hariannu'n rhannol trwy ad-drefnu ysgolion, mae awdurdodau lleol yn honni bod yr effaith wedi bod yn gadarnhaol gan eu bod wedi gallu sicrhau adnoddau ychwanegol. Fodd bynnag, nid ydynt fel arfer yn gallu darparu mwy na thystiolaeth anecdotaidd i gefnogi eu honiadau. Mae rhai eithriadau. Mae o leiaf dau awdurdod yn ariannu rhaglenni llythrennedd o adnoddau a sicrhawyd yn gyfan gwbl trwy ailfodelu ysgolion a gwasanaethau. Gallant ddangos effaith trwy gofnodion manwl o gynnydd a wnaed gan ddysgwyr unigol a chan garfannau o ddysgwyr ar draws yr awdurdodau.

Atodiad 1 – Sail y dystiolaeth

Mae'r canfyddiadau a'r argymhellion yn yr adroddiad hwn yn defnyddio:

- trafodaethau gyda Chymdeithas Cyfarwyddwyr Addysg Cymru (CCAC), rhwydweithiau cyllid a chynllunio lleoedd ysgolion (POSP) sy'n cynrychioli pob awdurdod lleol yng Nghymru;
- ymweliadau â'r awdurdodau lleol canlynol i gyfweld ag uwch arweinwyr strategol a rheolwyr gweithredol ac adolygu dogfennaeth berthnasol: Caerffili, Caerdydd, Sir Gaerfyrddin, Ceredigion, Merthyr Tudful, Castell-nedd Port Talbot, Powys, Rhondda Cynon Taf, Sir y Fflint, Wrecsam, a Bro Morgannwg; a
- dadansoddi data cyllideb ysgolion ar gyfer 2011-2012, a data capasiti ysgolion blynyddol (a niferoedd disgyblion) o Ionawr 2006 hyd Ionawr 2011.

Wrth lunio'r adroddiad hwn, fe wnaeth y tîm arolygu hefyd adolygu ystod o lenyddiaeth berthnasol, yn cynnwys:

- Ysgolion cynradd bach yng Nghymru (2006) Estyn;
- Arfarniad o ysgolion cyn ac ar ôl symud i mewn i adeiladau newydd neu eiddo a adnewyddwyd yn sylweddol (2007) Estyn;
- Masnachu Lleoedd (1996) Y Comisiwn Archwilio;
- Mesur Capasiti Ysgolion yng Nghymru (2011) Cylchlythyr 021/2011 Cynulliad Cenedlaethol Cymru;
- Strwythur Addysg yng Nghymru, Vivian Thomas (2011) Llywodraeth Cymru; a
- Bwletinau Adeiladu 82, 98 a 99 (1996-2011) Yr Adran Addysg.

Atodiad 2 – Geirfa/cyfeiriadau

Cyllideb ysgol ddirprwyedig	Y gyllideb a ddirprwyir i gorff llywodraethol ysgol o dan adran 49 Deddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998 ac Addysg Cymru (Datganiadau Cyllideb)
Cyllideb ysgol annirprwyedig	Adnoddau a ddefnyddir gan ysgolion y mae cyllideb ganolog gwasanaeth addysg yr awdurdod lleol yn talu amdanynt ar eu rhan
Dadansoddiad atchweliad syml	Dull ar gyfer modelu'r berthynas rhwng un newidyn (e.e. cost rhedeg ysgol) ac un newidyn esboniadol (e.e. nifer y disgyblion)
Dadansoddiad atchweliad lluosog	Dull ar gyfer modelu'r berthynas rhwng un newidyn (e.e. cost rhedeg ysgol) a dau newidyn esboniadol neu fwy (e.e. nifer y disgyblion a maint yr adeiladau)
Fformiwla cyllid adran 52	Y rheoliadau a'r arweiniad ar gyfrifo cyllidebau ysgol unigol o Adran 52 Deddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998 ac Addysg Cymru (Datganiadau Cyllideb)
Cyllideb Ysgolion Unigol (CYU)	Y swm y mae cynghorau'n ei neilltuo i ysgolion trwy fformiwla cyllid Adran 52
Bwletinau adeiladu	Lluniwyd gan yr Adran Addysg i gynnig arweiniad ar ystod o bynciau, o amserlenni cynllunio ysgol gyfan i nodweddion peirianegol manwl

Atodiad 3 – Awdur yr adroddiad cylch gwaith a thîm yr arolwg

Stephen Lamb AEM	Arolygydd Cofnodol
Iwan Roberts AEM	Tîm
Ian Mackinder Swyddfa Archwilio Cymru	Tîm