Tachwedd 2016

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Sicrhau gwelliannau yn y cymorth i ysgolion trwy gonsortia addysg rhanbarthol - adolygiad o'r cynnydd

Memorandwm i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Rwyf wedi paratoi a chyhoeddi'r Memorandwm hwn i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn unol ag amryw o ddarpariaethau statudol.

Y staff Swyddfa Archwilio Cymru a'm cynorthwyodd i baratoi'r memorandwm hwn oedd Stephen Martin, Sian Clark, Sophie Knott a Gareth Jones o dan arweiniad Alan Morris a Matthew Mortlock.

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn annibynnol o'r Cynulliad Cenedlaethol ac o lywodraeth. Mae'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus a noddir ganddi ac sy'n gysylltiedig â hithau gan gynnwys cyrff y GIG yng Nghymru. Mae ganddo'r pŵer statudol i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol, ynghyd ag archwilwyr penodedig, hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae'n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â'i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi'i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

Am ragor o wybodaeth ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol yn y cyfeiriad uchod, ffôn 02920 320500, e-bost: post@archwilio.cymru, neu gweler y wefan www.archwilio.cymru.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2016

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Rhaid i chi ei ailddefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol cysylltwch â ni gan ddefnyddio'r manylion canlynol: Ffôn 029 2032 0500, e-bost post@archwilio.cymru

Cynnwys

Cyflwyniad 4

Yr archwiliad 6

Canfyddiadau allweddol 7

Natur a gweithrediad consortia 8

Mae'r consortia addysg rhanbarthol bellach yn ymsefydlu'n fwy cadarn ac yn cael eu derbyn 8

Canolbwyntio ar ddeilliannau trwy gynllunio tymor canolig 10

Cymysg fu'r cynnydd a wnaed o ran cynllunio tymor canolig gan y consortia a Llywodraeth Cymru 10

Datblygu mwy o berthnasau cydweithredol 12

Gwnaed cynnydd sylweddol o ran datblygu trefniadau cydweithredol a gwell ymddiriedaeth ymhlith consortia a rhwng consortia a Llywodraeth Cymru 12

Datblygu arweinwyr effeithiol a denu'r unigolion mwyaf dawnus 14

Cymerwyd rhai camau ond nid oes dull strategol cenedlaethol eto wedi ei ddatblygu i feithrin arweinyddiaeth effeithiol a denu'r unigolion mwyaf dawnus 14

Gwella effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu a rheoli consortia rhanbarthol 16

Mae'r consortia oll wwedi gwneud cynnydd rhesymol o ran eu trefniadau llywodraethu a rheoli, ond amrywiol yw ansawdd y cynnydd a wnaed mewn meysydd penodol 16

Atodiadau

Atodiad 1 – Crynodeb o'r cynnydd gyferbyn â'm hargymhellion Mehefin 2015 21

Atodiad 2 – Arolygiadau o'r consortia addysg rhanbarthol gan Estyn yn ystod 2016 24

Cyflwyniad

1 Mae'r memorandwm hwn yn darparu diweddariad i Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad Cenedlaethol (y Pwyllgor) ar y cynnydd a wnaed gan Lywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia addysg rhanbarthol, wrth ymateb i'r argymhellion a restrwyd yn fy adroddiad **Sicrhau gwelliannau yn y cymorth i ysgolion trwy gonsortia addysg rhanbarthol** ym Mehefin 2015.

2 Yn 2011, pennodd y Gweinidog Addysg a Sgiliau ar y pryd 20 o flaenoriaethau ar gyfer trawsnewid safonau cyflawniad yng Nghymru, a dywedodd y dylai awdurdodau lleol weithio trwy drefniadau consortiwm i godi safonau a sicrhau arbedion effeithlonrwydd. Cytunodd yr awdurdodau lleol i weithio trwy drefniadau consortiwm newydd o fis Medi 2012 ymlaen, ac yn Chwefror 2014 cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y **Model Cenedlaethol ar gyfer Gweithio'n Rhanbarthol**[1] (y Model Cenedlaethol) sy'n amlinellu'r trefniadau ar gyfer consortia ac yn gwneud yn ofynnol bod y consortia naill ai'n gyd-bwyllgorau ffurfiol neu'n gwmni hyd-braich.

3 Mae'r awdurdodau lleol wedi sefydlu pedwar consortiwm rhanbarthol:

a Consortiwm Canol De Cymru (CCD) – Pen-y-bont ar Ogwr, Caerdydd, Merthyr Tudful, Rhondda Cynon Taf, Bro Morgannwg.

b Gwasanaeth Cyflawni Addysg De-ddwyrain Cymru (GCA) - Blaenau Gwent, Caerffili, Sir Fynwy, Casnewydd, Tor-faen.

c Ein Rhanbarth ar Waith (ERW) – Sir Gaerfyrddin, Ceredigion, Castell-nedd Port Talbot, Sir Benfro, Powys, Abertawe.

ch Gwasanaeth Effeithiolrwydd Ysgolion Gogledd Cymru/ North Wales School Effectiveness Service (GwE) – Ynys Môn, Conwy, Sir Ddinbych, Sir y Fflint, Gwynedd, Wrecsam.

4 Mae strwythurau ffurfiol y consortia yn gwahaniaethu – cwmni cyfyngedig trwy warant yw GCA tra bo'r tri chonsortiwm arall yn Gyd-bwyllgorau o'r awdurdodau lleol. Maent hefyd yn gweithredu mewn gwahanol ffyrdd – er enghraifft mae ERW yn gweithredu trwy dair o ganolfannau rhanbarthol, ac mae mwyafrif o'i gynghorwyr herio yn gyflogeion yr awdurdod lleol y maent yn gweithio ynddo; ar y llaw arall mae CCD ac GCA yn wasanaethau mwy canoledig, sydd â'u staff gan amlaf yn gyflogedig gan awdurdod lletyol, ar ran y consortiwm.

5 Mae sicrhau gwelliannau mewn ysgolion yn galw am weithredu effeithiol ledled system sy'n cwmpasu ysgolion, awdurdodau lleol, consortia, Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid eraill (gan gynnwys awdurdodau esgobaethol, colegau ac asiantaethau eraill). Mae sefydlu consortia effeithiol ar gyfer gwella ysgolion yn galw am gyfuniad cymhleth o drefniadau cyfreithiol, ariannol a gwleidyddol. Gofynnais i staff Swyddfa Archwilio Cymru gynnal adolygiad cynnar o'r trefniadau er mwyn sicrhau bod y trefniadau llywodraethu ac ariannol yn rhai priodol. Cynhaliwyd yr adolygiad hwnnw

1 Llywodraeth Cymru, **Model Cenedlaethol ar gyfer Gweithio'n Rhanbarthol**, Chwefror 2014.

mewn cydweithrediad ag Arolygiaeth Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru (Estyn). Paratôdd Estyn ei adroddiad ei hunan[2] ar gyfer y Gweinidog Addysg a Sgiliau ar y pryd.

6 **Daeth fy adroddiad 2015 i'r casgliad bod y sylfeini ar gyfer gwasanaethau rhanbarthol i wella ysgolion, ar ôl dechreuad ansicr, bellach yn cael eu sefydlu, a bod arwyddion cadarnhaol o gynnydd, ond fod y gwendidau gweddilliol yn llesteirio datblygiad y system gyfan a llywodraethu effeithiol a rheolaeth ariannol y consortia rhanbarthol**. Gwneuthum bedwar ar bymtheg o argymhellion, yn ymwneud â phum maes allweddol, sef yr angen i:

- egluro natur a gweithrediad y consortia;
- canolbwyntio ar ddeilliannau trwy gynllunio tymor canolig;
- datblygu mwy o berthnasau cydweithredol ar gyfer y system gwella ysgolion;
- datblygu arweinwyr effeithiol a denu'r unigolion mwyaf dawnus; a
- gwella effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu a rheoli consortia rhanbarthol.

7 Gwnaed argymhellion gan Estyn yntau yn ei adroddiad, a oedd yn adlewyrchu fy mhryderon i, ond hefyd yn gwneud sylwadau ac argymhellion ynglŷn â gwaith y consortia gydag ysgolion. Roedd yr adroddiad a baratowyd i'r Gweinidog gan Estyn yn ymarferiad rhagarweiniol i raglen o arolygiadau o'r consortia, a gynhaliwyd yn ystod tymhorau'r gwanwyn a'r haf, 2016.

8 Yn hytrach na chynnal ymchwiliad ei hunan, dewisodd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus gyfeirio fy adroddiad i ymlaen i'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg (PPIA). Yn ystod yr hydref 2015, cynhaliodd y Pwyllgor PPIA ymchwiliad byr i'm hadroddiad i ac adroddiad Estyn, gan gasglu tystiolaeth gan y consortia addysg Rhanbarthol a'r Gweinidog Addysg a Sgiliau ar y pryd. Ni chyhoeddodd y Pwyllgor PPIA unrhyw adroddiad, ond roedd ei adroddiad etifeddiaeth yn argymell y 'dylai unrhyw Bwyllgor olynol barhau ei weithgarwch o adolygu pa mor effeithiol yw cefnogaeth y Consortia Addysg Rhanbarthol i flaenoriaethau addysg Llywodraeth Cymru, yn enwedig y modd y defnyddir y consortia fwyfwy i ddosbarthu'r cyllid addysg, a ddarperid o bosibl yn uniongyrchol i'r awdurdodau lleol yn y gorffennol'[3].

9 Yn fy adroddiad 2015, nodais mai cyfanswm cyllidebau craidd y pedwar consortiwm yn 2014-15 oedd oddeutu £18.5 miliwn, sef llai nag un y cant o'r £2.63 biliwn y disgwylid ei wario ar addysg trwy'r awdurdodau lleol. Yn ystod y pum mlynedd i 2013-14 roedd yr awdurdodau lleol wedi adrodd bod eu gwariant cyffredinol net ar wella ysgolion wedi gostwng 49 y cant, o £105 miliwn i £54 miliwn. Mae'r tueddiadau hyn wedi parhau yn y cyfamser, ac adroddwyd mai gwariant cyffredinol net yr awdurdodau lleol ar wella ysgolion yn 2014-15 oedd £52.5 miliwn.

2 Estyn, **Gwella ysgolion trwy gonsortia addysg rhanbarthol**, Mehefin 2015.
3 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, **Adroddiad Etifeddiaeth y Pedwerydd Cynulliad**, Mawrth 2016.

Yr archwiliad

10 Rhwng Mawrth a Mehefin 2016, bu staff Swyddfa Archwilio Cymru yn cymryd rhan yn yr arolygiadau dan arweiniad Estyn o'r pedwar consortiwm, ac yn trafod y cynnydd a wnaed gyda chynghorwyr yr awdurdodau lleol, uwch-swyddogion, arweinwyr consortia a staff. Buont hefyd yn ystyried ystod o dystiolaeth ddogfennol, gan gynnwys hunan-werthusiadau gan y consortia. Er mwyn goleuo'r memorandwm hwn, bu staff Swyddfa Archwilio Cymru hefyd yn cyfarfod swyddogion Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Cyfarwyddwyr Addysg Cymru (CCAC).

11 Mae adroddiadau arolygu Estyn wedi eu cyhoeddi[4] a rhoddir crynodeb byr o'r dyfarniadau arolygu yn Atodiad 2. Mae'r dyfarniadau ar gyfer pob consortiwm yn cwmpasu pum elfen yn eu gwaith o wella ysgolion ac arweinyddiaeth. Yn ystod gwanwyn 2016, diwygiodd Estyn y fframwaith ar gyfer yr arolygiadau, gan hepgor dyfarniadau ynghylch safonau deilliant. Dywed Estyn iddo wneud hynny oherwydd yr anhawster a gafwyd wrth gydberthnasu safonau ar y lefel ranbarthol dros y tair blynedd flaenorol â datblygiad y consortia yn ystod y cyfnod hwnnw. Mae nifer o newidynnau a fydd wedi dylanwadu ar ddeilliannau yn ystod y cyfnod, ac ni fyddai'n gwbl deg pe bai'n ymddangos bod gwelliannau neu ddirywiadau mewn perfformiad yn y cyfnod yn cael eu priodoli i'r consortia yn unig.

12 Er hyn, mae adroddiadau Estyn yn cynnig sylwebaeth ar berfformiad o ysgolion unigol ar draws rhanbarthau'r consortia. Mae Estyn hefyd yn cyhoeddi adroddiad blynyddol y Prif Arolygydd[5] sydd yn nodi'r tueddiadau mewn perfformiad addysg ar draws Cymru. Mae dadansoddiad helaeth y perfformiad gan Adroddiad Blynyddol y Prif Arolygydd 2014-15 ac adroddiadau arolygiadau'r consortia yn nodi'r gwahaniaethau mawr mewn perfformiad rhwng ysgolion ac awdurdodau lleol. Nid yw'r memorandwm hwn yn ceisio crynhoi'r wybodaeth hynny ar berfformiad. Yn hytrach, mae ei ffocws ar gynnydd yn y meysydd yn ein hargymhellion diwethaf.

4 Mae'r adroddiadau arolygu ar gael yn www.Estyn.lly.cymru
5 Estyn, **Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru 2014-15**, Ionawr 2016

Canfyddiadau allweddol

13 **Yn gyffredinol, mae Llywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia addysg lleol wedi gwneud cynnydd rhesymol tuag at gyflawni'r argymhellion a wnaed yn fy adroddiad 2015. Gwnaed gwelliant amlwg yn y trefniadau ar gyfer llywodraethu'r consortia a'u rheolaeth ariannol. Fodd bynnag, fel y dengys yr arolygiadau diweddar gan Estyn, mae'r consortia'n parhau mewn cyfnodau gwahanol yn eu datblygiad, ac yn amrywio hefyd o ran y cynnydd a wnaed ar faterion a gynhwyswyd yn fy argymhellion.**

14 Yr hyn a gynhwysir yng ngweddill y memorandwm hwn yw crynodeb o'r canfyddiadau sy'n berthnasol i bob un o'r pum maes pryder a oedd yn ffrâm i'm hargymhellion blaenorol (paragraff 6). Nid wyf wedi gwneud unrhyw argymhellion newydd, ond buaswn yn disgwyl i Lywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia addysg rhanbarthol barhau i gyflawni fy argymhellion blaenorol yn brydlon, yn ogystal â'r argymhellion a wnaed gan Estyn yn ei adroddiad ym Mehefin 2015 a'r adroddiadau arolygu diweddar.

15 Yn Atodiad 1 darperir crynodeb lefel uchel o'r cynnydd a wnaed gyferbyn pob un o'm hargymhellion blaenorol. Nid yw'r memorandwm hwn yn amcanu i adrodd am y cynnydd mewn perthynas ag argymhellion Mehefin 2015 Estyn, er bod canlyniadau arolygiadau diweddar Estyn yn rhoi golwg ar y cynnydd cyffredinol a wneir gan bob consortiwm ac yn adlewyrchu canfyddiadau cyd-dimau arolygu Estyn a Swyddfa Archwilio Cymru.

16 Er mwyn cynorthwyo Llywodraeth Cymru, y consortia a'r awdurdodau lleol i ymateb yn gyflym i'r adroddiadau arolygu ac i'm hadolygiad i, rydym wedi amlygu, yn ystod digwyddiad ar gyfer rhanddeiliaid ym mis Medi 2016, y meysydd allweddol hynny lle nad yw'r cynnydd a wnaed hyd yma yn ddigonol ac y dylai'r gwaith pellach ganolbwyntio arnynt. Yn y digwyddiad hwnnw, cytunodd cynrychiolwyr y consortia a'r awdurdodau lleol i baratoi cynlluniau gweithredu er mwyn rhoi sylw i'r meysydd a amlygwyd ac i'r canfyddiadau yn adroddiadau arolygu Estyn. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn cynllunio gwaith pellach yn y meysydd lle nad yw eto wedi bodloni'r argymhellion blaenorol.

Natur a gweithrediad consortia

Mae'r consortia addysg rhanbarthol bellach yn ymsefydlu'n fwy cadarn ac yn cael eu derbyn

17 Yn 2015, canfûm fod ansicrwydd yn parhau ynghylch rhai agweddau ar natur a chwmpas y consortia. Roedd gwahaniaethau sylweddol wedi dod i'r amlwg yn y trefniadau ar gyfer y consortia ac nid oedd Llywodraeth Cymru wedi adlewyrchu rôl statudol yr awdurdodau lleol yn ddigonol yn y Model Cenedlaethol ar gyfer Gweithio'n Rhanbarthol. Mewn diwygiad nas cyhoeddwyd i'r Model Cenedlaethol, nid oedd materion ynglŷn â byrddau cynghori'r consortia wedi eu datrys yn llawn, nac ychwaith rai materion eraill, gan gynnwys y cyfrifoldeb am gymeradwyo cynlluniau busnes. Argymhellais y dylai Llywodraeth Cymru roi ystyriaeth lawn i gyfrifoldebau statudol awdurdodau lleol wrth ddatblygu rôl y consortia, diwygio'r Model Cenedlaethol er mwyn ei wneud yn llai rhagnodol ynghylch strwythur, a chytuno gyda'r awdurdodau lleol ar rolau a chyfrifoldebau eglur mewn ymyriadau gwella ysgolion, yn awr ac yn y dyfodol.

18 **Canfyddiad fy adolygiad dilynol oedd fod natur a gweithrediadau'r consortia bellach yn ymsefydlu'n fwy cadarn, a'r consortia yn cael eu derbyn fel sefydliadau pwysig ar gyfer gwella ysgolion, gan yr ysgolion eu hunain, yr awdurdodau lleol a rhanddeiliaid eraill. Er bod amrywiaeth rhwng rhanbarthau, mae'r consortia bellach yn fwy hyderus ynglŷn â'u rolau a'u trefniadau llywodraethu. Mae'r trefniadau ar gyfer ymgyngoriadau wedi eu sefydlu'n fwy cadarn; ac er nad oes cytundebau ffurfiol rhwng Llywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia ynghylch prosesau ar gyfer newidiadau yn y dyfodol, mae'r cyrff yn hyderus y bydd ymgynghori addas yn digwydd, a 'chyd-adeiladu' pan fo'n briodol.**

19 Mae hyn yn bwysig er nad yw'r consortia erbyn hyn yn wynebu newidiadau posibl yn sgil ad-drefnu'r 22 o awdurdodau lleol, gan fod heriau sylweddol eraill yn yr arfaeth. Mae'r heriau hyn yn cynnwys gweithredu newidiadau sylweddol yn y cwricwlwm yng Nghymru, deddfwriaeth arfaethedig ynghylch trefniadau ar gyfer disgyblion ag anghenion dysgu ychwanegol, a pholisi Llywodraeth Cymru o ddatblygu ffederasiynau o ysgolion[6] ymhellach. Pan ystyrir rolau newydd ar gyfer y consortia, bydd yn bwysig parhau i ystyried cyngor cyfreithiol addas, er mwyn sicrhau bod cyfrifoldebau statudol yr awdurdodau lleol yn cael eu cydnabod yn briodol, gan Lywodraeth Cymru ac yn nhrefniadau'r consortia.

6 Mae Rheoliadau Ffedereiddio Ysgolion a Gynhelir (Cymru) 2014, a ddaeth i rym ar 22 Mai 2014 yn rhoi effaith i bwerau awdurdod lleol i ffedereiddio ysgolion. Mae gan ysgolion y pŵer i ddewis ffedereiddio eisoes, o dan ddarpariaethau a gyflwynwyd yn 2010. Bellach, mae'r pwerau hyn wedi'u cydgrynhoi yn Rheoliadau 2014. Bydd y rheoliadau newydd yn caniatáu i awdurdodau lleol orfodi ysgolion i grwpio mewn ffederasiynau.

20 Er pan roddais fy adroddiad blaenorol, gwnaed addasiadau pellach yn y Model Cenedlaethol sydd wedi gwella'r modd y trinnir rôl y byrddau cynghori consortia, ac ychwanegwyd yr hyblygrwydd sydd ei angen i alluogi'r trefniadau i gydweddu â'r gwahanol strwythurau consortiwm. Mae'r rhan fwyaf o'r consortia wedi atgyfnerthu eu trefniadau llywodraethu; er enghraifft trwy gwblhau ei haelodaeth ac egluro gweithrediadau pwyllgorau cynghori, is-bwyllgorau a gweithgorau'r bwrdd neu'r cyd-bwyllgor. Er bod trefniadau llywodraethu pob un o'r consortia yn wahanol, maent yn addas ar gyfer eu hawdurdodau lleol ac yn derbyn eu cefnogaeth. Amrywiol, fodd bynnag, fu cyflymder y gwelliant. Cyfeirir at yr amrywiad hwnnw yn yr adroddiadau arolygu: 'Mae'r aelodau a'r swyddogion etholedig hyn wedi gweithio gyda'i gilydd yn effeithiol i ddatblygu'r weledigaeth strategol hon a rhoi'r strwythur llywodraethu priodol ar waith i yrru hyn yn ei flaen' (CCD) ond 'Mae'r consortiwm wedi bod yn araf yn sicrhau bod y trefniadau llywodraethu yn gyson â disgwyliadau Model Cenedlaethol Llywodraeth Cymru ar gyfer Gweithio Rhanbarthol. Er enghraifft, dim ond ystod y flwyddyn ddiwethaf y cafodd y Bwrdd Cynghori a'r bwrdd rheoli eu sefydlu' (GwE).

21 Yng Ngogledd Cymru, yn ystod 18 mis cyntaf gweithrediad GwE, roedd diffyg galluoedd yn amharu ar y gwaith o ddatblygu'r consortiwm yn wasanaeth effeithiol ar gyfer gwella ysgolion. Mae'r adroddiad arolygu yn nodi bod uwch-arweinwyr o'r chwe awdurdod lleol a thîm uwch-reolwyr GwE, yn y cyfamser, wedi newid eu dull o weithredu gan roi sylw i rai o'r anawsterau ac 'O ganlyniad, mae hyder cynyddol, er bregus, ymhlith ysgolion, awdurdodau lleol ac aelodau etholedig yng ngallu'r consortiwm i gyflwyno gwasanaeth gwella ysgolion effeithiol.' Adlewyrchir y twf rhanbarthol hwn yn y gwell derbyniad a geir yn genedlaethol; er enghraifft, mae rheolwyr-gyfarwyddwyr y consortia bellach yn aelodau cyflawn o CCAC, a bydd hynny'n hwyluso'r berthynas rhwng y consortia a chyfarwyddwyr yr awdurdodau lleol ac yn cyfrannu at ddulliau cydweithredol o ymdrin â pholisi.

22 Yn 2015, sylwais ar beth dryswch ymhlith swyddogion Llywodraeth Cymru, cynghorwyr a chyfarwyddwyr awdurdodau lleol a staff y consortia ynglŷn ag a oedd y consortia'n cael eu comisiynu gan awdurdodau lleol ynteu'n darparu gwasanaethau ar y cyd. Dangosodd y gwaith maes a wnaed eleni fod Llywodraeth Cymru ac arweinwyr lleol bellach yn eglur ynglŷn â'r sefyllfa – mae'r tri chonsortiwm cyd-bwyllgor yn gydwasanaethau, ond gwasanaeth a gomisiynir yw'r consortiwm sy'n gwmni.

Canolbwyntio ar ddeilliannau trwy gynllunio tymor canolig

Cymysg fu'r cynnydd a wnaed o ran cynllunio tymor canolig gan y consortia a Llywodraeth Cymru

23 Yn 2015, canfûm fod yr ansicrwydd ynghylch y posibilrwydd o uno awdurdodau lleol, a blaenoriaeth y llywodraeth o geisio gwella canlyniadau addysgol ar fyrder, wedi cyfrannu at yr awydd i sefydlu consortia ffurfiol ar frys mawr. Paratôdd y consortia rhanbarthol eu cynlluniau busnes 2014-15 yn gyflym, ac asesiad Llywodraeth Cymru oedd fod gwendidau ym mhob un o'r cynlluniau hynny. Roedd awydd Llywodraeth Cymru i brysuro'r trefniadau newydd wedi effeithio ar drylwyredd rhai prosesau megis ansawdd y cynllunio busnes, ac wedi cyfrannu at ddiffyg gweithredu agored o fewn y system. Oherwydd na fyddai modd cwblhau unrhyw ad-drefniant llywodraeth leol tan 2020, argymhellais y dylai Llywodraeth Cymru a'r consortia rhanbarthol ddatblygu cynlluniau tair-blynedd ar gyfer datblygiad pellach y consortia rhanbarthol, eu cwmpas a'u cyllid, gan gysylltu hynny ag amcanion strategol priodol.

24 **Canfûm eleni fod Llywodraeth Cymru wedi gwella hyblygrwydd y trefniadau ar gyfer cynllunio busnes a bod tri o'r consortia wedi mabwysiadu cynlluniau busnes tair-blynedd. Fodd bynnag, roedd datblygiad y cynlluniau hynny wedi ei lesteirio gan ansicrwydd ynghylch polisi a threfniadau ariannol o ganlyniad i etholiadau'r cynulliad a'r refferendwm ar aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd. Er enghraifft wrth ystyried cynlluniau Llywodraeth Cymru i ail-strwythuro llywodraeth leol sydd wedi cael eglurhad yn dilyn cyhoeddiad y Rhaglen Lywodraethu ym mis Medi**[7].

25 Mae mwyafrif o'r consortia wedi mabwysiadu amserlen gynllunio tair-blynedd. Yn adroddiad arolygu Estyn ar gyfer GCA nodir bod y 'cynllun busnes yn cynnwys pwyslais addas ar amcanion a chyfleoedd cynlluniedig tymor canolig…' Mae adroddiad arolygu Estyn ar ERW yn nodi: 'Dros y ddwy flynedd ddiwethaf, mae'r rhanbarth wedi datblygu ei chynllunio busnes o fodel blwyddyn i gynllun treigl tymor canolig tair blynedd. Mae'r cynllun hwn yn helpu uwch arweinwyr i ymdrin â gwella ysgolion mewn ffordd fwy strategol a chynaliadwy'. Fodd bynnag, roedd pob consortiwm yn canfod bod y gorwel cyllid a geid gan Lywodraeth Cymru a'r ansicrwydd ynghylch datblygiadau strategol yn gwneud cynllunio tymor canolig yn anodd, er gwaethaf y sicrwydd a oedd yn deillio o benderfyniad Llywodraeth Cymru i ailystyried lleihau nifer yr awdurdodau lleol.

26 Yn 2014, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru **Cymwys am Oes** sy'n cynnwys ei hamcanion strategol ar gyfer addysg i rai rhwng 3 ac 19 oed yng Nghymru tan 2020. Yn y trosolwg lefel uchel hwnnw manteisir ar wybodaeth o ddogfennau mwy manwl megis **Gwella ysgolion** a gyhoeddwyd yn 2012, a oedd yn pennu cynlluniau ar gyfer yr elfen ysgolion o fewn addysg hyd at 2015. Roedd yn seiledig ar y cynigion a gyhoeddwyd gan y Gweinidog ar y pryd yn 2011. Yn dilyn penodiadau i'r cabinet ym Mehefin 2016, pennwyd naw o flaenoriaethau addysg

7 Llywodraeth Cymru, **Symud Cymru Ymlaen 2016-2021**, Medi 2016

cytunedig gan y Prif Weinidog mewn llythyr at y Gweinidog newydd[8]. Er bod y blaenoriaethau hyn yn lled gyson â Cymwys am Oes, maent yn cynnwys polisi o leihau maint dosbarthiadau babanod, adolygu'r polisi presennol ar leoedd gwag mewn ysgolion, a materion eraill a fydd yn galw am ddatblygiadau polisi manylach ac a allai effeithio ar rôl y consortia a'r modd y defnyddir cyllid grant.

27 Mae Llywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia yn derbyn bod cyllido trwy grantiau byrdymor a chyhoeddiadau hwyrfrydig ynghylch lefel grantiau, neu ynghylch canllawiau ar grantiau, wedi llesteirio'r cynllunio gan gonsortia ac ysgolion, ac mae trafodaethau'n cael eu cynnal i geisio gwella'r trefniadau. Gobaith Llywodraeth Cymru yw gellir gweithio i sefydlu mis Tachwedd fel terfyn amser ar gyfer cyhoeddi canllawiau grant. Mae'r Llywodraeth hefyd yn ystyried canolbwyntio mwy ar y deilliannau a ddaw o ddefnyddio'r grantiau, yn hytrach na defnyddio cyfarwyddiadau manwl ar sut y caniateir gwario cyllid.

28 Yn fy adroddiad diweddar **Cydnerthedd ariannol awdurdodau lleol yng Nghymru 2015-16**[9], dywedais fod 'pennu cyllideb flynyddol a newidiadau hwyr i'r ffigurau dangosol yn feirniadaeth gyson y mae awdurdodau lleol wedi ei gwneud o Lywodraeth Cymru ac maent o'r farn bod hwn yn rhwystr allweddol sy'n atal awdurdodau rhag gallu datblygu canolbwynt mwy hirdymor ar gynllunio cyllidebau a chyflawni gwaith gweddnewidiol. Fodd bynnag, er ei bod yn eglur bod newidiadau hwyr i gyllidebau wedi achosi problemau gwirioneddol i awdurdodau wrth orffen cynlluniau gwario, ceir dealltwriaeth dda o'r cyfeiriad teithio o ran ariannu gwasanaethau lleol yn ystod y cyfnod presennol o gyni cyllidol a dylai awdurdodau ddal i allu cynllunio effaith debygol toriadau i gyllid.' Nodais fod angen i nifer o'r awdurdodau wella eu defnydd o fodelu ariannol er mwyn asesu'r effeithiau tebygol ar gynlluniau ariannol a'r arbedion a fydd yn ofynnol mewn gwahanol senarios. Mae hyn yr un mor gymwys i gonsortia addysg, a ddylai ddefnyddio'r un math o fodelu ariannol er mwyn parhau i ddatblygu eu cynlluniau ariannol tymor canolig.

29 Er pan wnaed y gwaith maes ar gyfer fy adroddiad blaenorol ar y consortia, mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 (y Ddeddf) wedi dod i rym. Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i weithredu'r egwyddor datblygu cynaliadwy ac i weithio tuag at y nodau llesiant yn ei pholisïau. Bu swyddogion Llywodraeth Cymru yn cyfarfod CCAC, cyfarwyddwr addysg awdurdodau lleol a rheolwr-gyfarwyddwyr y consortia i ystyried sut i gymhwyso hyn i'r consortia ac i'r gwaith o wella ysgolion. Mae dolen gyswllt eglur rhwng y perfformiad o ran gwella ysgolion a nifer o'r nodau llesiant, ond ar hyn o bryd mae'n rhy gynnar i ganfod sut y mae'r Ddeddf yn dylanwadu ar ddatblygiad polisi mewn perthynas â gwella ysgolion. Bydd yn ofynnol o dan y Ddeddf fod Llywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol (a thrwy hynny y consortia) yn rhoi sylw mwy penodol i gyflawni'r nodau llesiant, a'r amcanion llesiant lleol pan bennir hwy, yn eu cynlluniau busnes yn y dyfodol.

8 Llywodraeth Cymru, llythyr oddi wrth y Prif Weinidog at Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg, 15 Mehefin 2016.
9 Archwilydd Cyffredinol Cymru, **Cydnerthedd ariannol awdurdodau lleol yng Nghymru 2015-16**, Awst 2016.

Datblygu mwy o berthnasau cydweithredol

Gwnaed cynnydd sylweddol o ran datblygu trefniadau cydweithredol a gwell ymddiriedaeth mhlith consortia a rhwng consortia a Llywodraeth Cymru

30 Yn fy adroddiad ym 2015 dywedais nad oedd cyd-baratoi'r Model Cenedlaethol wedi arwain at ddatblygu'r math o berthnasau cydweithredol rhwng Llywodraeth Cymru, consortia ac awdurdodau lleol a fyddai'n eu galluogi i rannu cryfderau, gwendidau, datblygiadau a phroblemau, a cheisio canfod yr atebion gorau. Roedd diffyg ymddiried rhwng partneriaid wedi cyfrannu at yr agwedd amddiffynnol yn eu perthnasau, a hynny wedi llesteirio cynnydd. Er enghraifft, gallai'r ymarferiad 'adolygu a herio'[10] fod wedi bod yn broses fuddiol. Ond, yn ymarferol, roedd agwedd amddiffynnol y consortia a'u hamharodrwydd i ymateb yn agored wedi amharu ar effeithiolrwydd y broses. Argymhellais y dylid gwneud newidiadau yn y broses 'adolygu a herio', rhannu rhagor o arferion rhwng y consortia, a gwella'r gydnabyddiaeth o gyd-ddibyniaeth yr holl bartneriaid o fewn y system gwella ysgolion.

31 **Yn fy adolygiad dilynol yn 2016, canfuwyd bod cynnydd sylweddol wedi ei gyflawni o ran datblygu trefniadau cydweithredol, a bod rhagor o ymddiried ymhlith y consortia a rhwng consortia a Llywodraeth Cymru. Nid yw'r trefniadau diwygiedig ar gyfer 'adolygu a herio' eto wedi eu sefydlu, ond mae hynny yn yr arfaeth. Mae'r consortia yn datblygu trefniadau ar gyfer rhannu arferion ac yn ymgymryd â'r 'chyfrifoldeb arweiniol' am ddatblygiadau newydd.**

32 Canfûm fod pob un o'r pedwar consortiwm, CCAC a Llywodraeth Cymru yn credu bod perthnasau wedi gwella'n sylweddol. Mae gwell cyfathrebu ac ymgynghori ynghylch datblygiadau hefyd yn dystiolaeth o well cydnabyddiaeth o gyd-ddibyniaeth yr holl bartneriaid sy'n cyfrannu at wella ysgolion. Roedd GwE yn nodi bod 'Rheolwyr-gyfarwyddwyr a Llywodraeth Cymru yn cyfarfod yn rheolaidd i gytuno ar ddulliau cyson a chyfeiriad strategol ar gyfer datblygiadau allweddol... Mae hyn wedi ysgogi lefel llawer uwch o gyd-ddealltwriaeth a chyd-berchnogaeth ar draws y consortia.'[11]

33 Yn dilyn fy adroddiad i, a'r adolygiad gan Estyn yn 2015, cynhaliodd y consortia ddigwyddiad dau-ddiwrnod ar gyfer eu huwch-arweinwyr. Roedd y digwyddiad hwn yn fan cychwyn perthynas newydd fwy cydweithredol rhwng y consortia, a dechreuad proses o rannu eu hymarfer ac o ymgymryd â rolau arweiniol wrth ddatblygu ymarfer mewn llawer o wahanol feysydd. Er enghraifft, mae cynghorwyr herio GCA wedi ymgymryd â hyfforddi ar y cyd ag CCD. Mae GCA hefyd yn arwain y cymorth ar gyfer Bagloriaeth Cymru, GwE ac GCA wedi cydweithio ar eu trefniadau i weithredu system hunan-wella ar gyfer ysgolion. Mae ERW yn arwain cyd-raglen rhwng consortia i annog a chynorthwyo gyda recriwtio athrawon; ac ERW hefyd wedi ymgysylltu ag GwE i gomisiynu adroddiad ar dlodi gwledig ac

10 Trefnodd Llywodraeth Cymru gyfarfodydd 'Herio ac Adolygu' tymhorol gyda phob un o'r consortia, lle bu'r Gweinidog neu uwch swyddogion y llywodraeth yn herio'r cynnydd a wnaed gan y consortia.
11 Tystiolaeth a ddarparwyd gan GwE ar gyfer arolygiad 2016.

effaith hynny ar addysg. Yn dilyn ymarferiad caffael agored, mae Llywodraeth Cymru wedi dyfarnu contract i'r pedwar rhanbarth i ddatblygu rhaglen i Safoni Asesiadau Athrawon. EAS sydd yn arwain ar reoli'r contract.

34 Roedd arweinwyr y consortia yn pwysleisio y gellid cael lefel uwch eto o gydweithredu ar draws y consortia rhanbarthol; ond roedd y cynnydd a wnaed eisoes a'r gwell ymddiried rhwng y consortia a Llywodraeth Cymru, yn arwydd bod diwylliant y consortia a Llywodraeth Cymru wedi gwella.

35 Fy nghanfyddiad blaenorol ynghylch y broses 'adolygu a herio', a olygai bod pob consortiwm yn cael ei ddal yn gyfrifol gan Lywodraeth Cymru, yn cyfleu agwedd hierarchaidd at atebolrwydd, yn hytrach na chydnabyddiaeth bod y consortia, yr aelodau cynulliad a chynghorwyr etholedig a'r lefelau cenedlaethol a lleol yn rhannu buddiant cilyddol mewn cael pob elfen o'r system gwella ysgolion i weithio'n effeithiol. Ni chynhaliwyd cyfarfodydd herio ac adolygu yn ystod gwanwyn na haf 2016, oherwydd arolygiadau Estyn, ond cânt eu cynnal eto gyda'r Gweinidog newydd yn ystod yr hydref, 2016. Y bwriad yw y bydd y cyfarfodydd yn broses dwyffordd. Bydd cyfarfodydd yr Hydref yn dal consortia rhanbarthol yn atebol am berfformiad a chynnydd eu cynlluniau gweithredu yn dilyn arolygiadau diweddar Estyn, a hefyd bydd y consortia rhanbarthol yn dal Llywodraeth Cymru yn atebol am eu rhan.

Datblygu arweinwyr effeithiol a denu'r unigolion mwyaf dawnus

Cymerwyd rhai camau ond nid oes dull strategol cenedlaethol eto wedi ei ddatblygu i feithrin arweinyddiaeth effeithiol a denu'r unigolion mwyaf dawnus

36 Yn 2015, adroddais fod y consortia rhanbarthol, yr awdurdodau lleol a Llywodraeth Cymru i gyd wedi cael anhawster i recriwtio i'r rolau uwch-arweinwyr ar gyfer addysg, a chanfuom mai cyfyngedig oedd y camau a gymerwyd i geisio datrys hynny. Argymhellais y dylai Llywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia wella'r galluoedd a'r galluogrwydd o fewn y system, gwella dengarwch y rolau arweinyddol mewn addysg, cynorthwyo datblygiad proffesiynol arweinwyr a sicrhau y sefydlir trefniadau priodol ar gyfer rheoli perfformiad.

37 **Eleni, er bod rhai gwelliannau wedi eu cyflawni yn y trefniadau rheoli perfformiad ar gyfer arweinwyr consortia a rhywfaint o hyfforddiant trwy gyfrwng CCAC, nid oes eto unrhyw ddull strategol cenedlaethol ar gyfer denu unigolion dawnus a datblygu arweinwyr ar gyfer gwella ysgolion. Mae'r consortia yn defnyddio secondiadau o uwch-arweinwyr o'r ysgolion i ddarparu uwch-aelodau newydd o'u staff, ond maent yn ymwybodol o'r rhwystrau sy'n atal recriwtio.**

38 Pan wnaethom y gwaith maes ar gyfer adroddiad 2015, roedd nifer o uwch-reolwyr y consortia mewn swyddi 'interim' neu dros dro, neu wedi ymgymryd â'u swyddi yn ddiweddar iawn. Eleni cawsom fod y rhan fwyaf o'r uwch-swyddi wedi eu llenwi gan benodiadau parhaol, a bod sefydlogrwydd y rolau arweinyddol yn dda. Roedd rhai consortia hefyd wedi cynyddu eu galluoedd mewn meysydd allweddol; er enghraifft roedd GCA wedi cryfhau ei alluoedd ar gyfer rheoli ei adnoddau ariannol a dynol. Fodd bynnag, roedd rheolwyr-gyfarwyddwyr pob un o'r consortia yn cydnabod bod cynllunio olyniaeth yn anodd, gan fod lefelau cyflog a sicrwydd mewn llawer o'r uwch-swyddi mewn consortia ac awdurdodau lleol yn is nag mewn swyddi mewn ysgolion. Ystyrir bod secondio prifathrawon ac uwch-arweinwyr eraill o'r ysgolion i swyddi cynghorwyr herio ac uwch swyddi yn un ffordd effeithiol o ennyn diddordeb mewn rolau parhaol yn y consortia, yn ogystal â helpu i ddatblygu arbenigedd mewn creu system hunan-wella ar gyfer ysgolion.

39 Mae Llywodraeth Cymru wedi cynorthwyo consortia i wella'u galluoedd ac wedi cefnogi menter CLILC yn gweithio â CCAC a Staff Coleg i atgyfnerthu galluogrwydd holl staff CCAC gan gynnwys rheolwyr-gyfarwyddwyr y consortia; ac ystyrir trefnu cwrs pellach ar gyfer yr haen nesaf o arweinwyr yr awdurdodau lleol a'r consortia. Fodd bynnag, cymysg oedd y farn ynghylch effeithiolrwydd y cyrsiau ar gyfer uwch-arweinwyr consortia. Barn y rheolwyr-gyfarwyddwyr oedd y byddai'n fuddiol darparu hyfforddiant i arweinwyr consortia a fyddai'n cynnwys hyfforddiant mewn sgiliau/gwybodaeth benodol yn ogystal â sgiliau arweinyddiaeth.

40 Er bod rhai datblygiadau, megis cynnal y cwrs CCAC, wedi eu cyflawni, nid oes strategaeth wedi ei chytuno ar gyfer datblygu arweinwyr y consortia. Yng Ngorffennaf 2016, rhoddodd Llywodraeth Cymru ymrwymiad y byddai'n datblygu Canolfan Arweinyddiaeth ar gyfer arweinwyr addysg[12] er nad yw'n eglur eto beth yn union a olyga hynny. Mae'r consortia a CCAC yn cydnabod bod anawsterau ynglŷn â recriwtio ar gyfer swyddi arweinyddol yn y consortia a'r awdurdodau lleol, ac yn gobeithio y gallant gydweithio â Llywodraeth Cymru i lunio strategaeth i ddatrys yr anawsterau hynny. Gall y Ganolfan Arweinyddiaeth fod yn rhan allweddol o'r strategaeth.

41 Cymerwyd rhai camau i geisio datrys gwendidau yn y trefniadau rheoli perfformiad ar gyfer rhai uwch-arweinwyr consortia, y cyfeiriwyd atynt yn fy adroddiad 2015. Mae'r trefniadau atebolrwydd bellach yn eglur ar gyfer holl reolwyr-gyfarwyddwyr ac uwch-staff y consortia. Mae'r trefniadau adolygu perfformiad ar gyfer uwch-staff y consortia bellach hefyd yn cynnwys nodi eu hanghenion datblygiad proffesiynol. Fodd bynnag, ni ddigwyddodd unrhyw gydgysylltu strategol ar draws y pedwar consortiwm, i ystyried a ellid mabwysiadu dull ar y cyd a fyddai'n bodloni rhai o'r anghenion datblygiad proffesiynol.

12 Cyhoeddwyd hyn gan y Gweinidog i gyfarfod llawn o Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar 12 Gorffennaf 2016.

Gwella effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu a rheoli consortia rhanbarthol

Mae'r consortia oll wedi gwneud cynnydd rhesymol o ran eu trefniadau llywodraethu a rheoli, ond amrywiol yw ansawdd y cynnydd a wnaed mewn meysydd penodol

42 Yn 2015, er bod cynnydd yn parhau i ddigwydd, adroddais nad oedd y consortia rhanbarthol wedi datblygu trefniadau llywodraethu a rheolaeth ariannol a oedd yn llwyr effeithiol. Gwneuthum argymhellion i awdurdodau lleol a'u consortia rhanbarthol a oedd yn cwmpasu wyth o faterion:

- defnyddio hunanwerthuso ac adolygiadau llywodraethu;
- rheoli perfformiad gan gynnwys cynllunio busnes a gwerth am arian;
- rheolaeth ariannol;
- rheoli risg;
- trefniadau craffu cyffredinol;
- bod yn agored a thryloyw wrth wneud penderfyniadau;
- cydnabod ac ymdrin ag unrhyw wrthdaro buddiannau posibl; a
- datblygu strategaethau cyfathrebu cadarn.

43 **Eleni canfûm fod pob un o'r consortia wedi gwneud cynnydd rhesymol o ran eu trefniadau llywodraethu a rheoli. Fodd bynnag, mae ansawdd y cynnydd mewn meysydd penodol yn amrywiol a gwendidau'n parhau, yn enwedig mewn perthynas ag asesu gwerth am arian, rheoli risg a rhai o'r trefniadau craffu.**

Hunanwerthuso ac adolygiadau llywodraethu

44 Gwnaed gwelliannau o ran hunanwerthuso ym mhob consortiwm, er bod yr ansawdd yn parhau'n amrywiol ac nad yw aelodau pob cyd-bwyllgor neu fwrdd yn ddigon trylwyr wrth herio'r wybodaeth hunanwerthuso a gyflwynir iddynt. Mae rhai consortia yn defnyddio Datganiadau Llywodraethu Blynyddol, adolygiadau o'r llywodraethu ac adolygiadau archwilio mewnol yn fwy effeithiol, ond nid pob un. Mae'r adroddiadau arolygu Estyn yn nodi'r amrywiad hwn yn y cynnydd: 'Mae'r adroddiad hunanarfarnu presennol yn darparu barn deg a chytbwys am berfformiad cyffredinol ERW' (ERW) ond er hyn, yn GwE, 'mae'r adroddiad hunanarfarnu'n rhy ddisgrifiadol yn gyffredinol, ac nid yw'n cynnwys arfarniad digon cadarn o effeithiolrwydd gwaith y consortiwm'. Datblygir trefniadau gwahanol ym mhob consortiwm ar gyfer adolygiadau gwasanaeth mewnol. GCA sydd â'r trefniadau mwyaf sefydledig a chynhwysfawr (Arddangosyn 1).

Arddangosyn 1 – Trefniadau adolygu gwasanaeth yn GCA

Mae pob elfen yn y cynllun busnes ar gyfer GCA yn destun adolygiad cyfnodol gan ddefnyddio proses a elwir CDWG (Canolbwyntio, Dadansoddi, beth i'w Wneud a Gwerthuso) (FADE (Focus, Analysis, what to Do, and Evaluation). Mabwysiadwyd y broses hon gyntaf yn 2015, ac yn ddiweddar cynhwyswyd ynddi werthusiad o'r gwerth am arian. Cynhelir yr adolygiadau CDWG gan y rhai sy'n gyfrifol am y gweithgaredd dan sylw, ond goruchwylir ansawdd yr adolygiadau gan uwch-reolwyr. Yn yr adroddiad arolygu ar gyfer GCA nodir: 'Mae model FADE yn darparu fframwaith model trefnus ar gyfer atebolrwydd, mae'n galluogi'r gwasanaeth i addasu ymyrraeth mewn ffordd fwy ymatebol, ac mae'n cyfrannu'n effeithiol at ddatblygu diwylliant o welliant parhaus'.

Rheoli perfformiad gan gynnwys cynllunio busnes a gwerth am arian

45 Mae'r prosesau cynllunio busnes wedi gwella ym mhob un o'r consortia ond mae rhai gwendidau'n parhau o ran pennu a defnyddio mesurau deilliant a thargedau addas. Mae'r adroddiad arolygu ar gyfer CCD yn nodi: 'Mae cynllun busnes presennol y consortiwm yn amlinellu'r nodau strategol ar gyfer y consortiwm yn dda o fewn gweledigaeth tair blynedd, yn ogystal â'i nodau lefel uchel ar gyfer y flwyddyn bresennol. Mae'r rhain yn rhoi ystyriaeth dda i flaenoriaethau gwella ysgolion Llywodraeth Cymru a'r rheiny ar gyfer y rhanbarth.' Fodd bynnag, mae'r adroddiad arolygu ar gyfer ERW yn nodi 'nid yw'r cynllun busnes a dogfennau cysylltiedig yn amlinellu'n ddigon clir sut bydd effaith gwaith ERW yn cael ei arfarnu a sut bydd cynnydd yn erbyn blaenoriaethau ERW yn cael ei olrhain a'i fesur'. Mae'r cynlluniau busnes ar gyfer pob consortiwm yn cynnwys atodiadau sy'n nodi unrhyw gynlluniau penodol ar lefel awdurdod lleol, ond nid oes cysondeb o ran lefel y manylder a ddarperir.

Rheolaeth ariannol

46 Mae rheolaeth ariannol yn fwy cadarn ym mhob consortiwm a'r adroddiadau a'r monitro ariannol wedi gwella. Fodd bynnag, nid yw pob consortiwm yn cynnwys pob elfen o'r gwariant ar wella ysgolion (yn enwedig pan reolir gwariant sylweddol trwy'r awdurdodau lleol). Fel y nodwyd uchod, mae tri o'r consortia wedi datblygu cynlluniau busnes tair-blynedd ond un consortiwm yn unig, sef GCA, sydd wedi dechrau datblygu cynllun ariannol tymor canolig ochr yn ochr â'r cynllun busnes er mwyn nodi'r adnoddau a ddefnyddir ganddo i gyflawni amcanion ei gynllun busnes. Mae'r ffaith nad oes gan y consortia eraill gynlluniau ariannol tymor canolig cadarn yn adlewyrchu gwendid sy'n bresennol hefyd mewn rhai awdurdodau lleol[13].

13 Yn fy adroddiad yn Awst 2016 ar **Gydnerthedd ariannol awdurdodau lleol yng Nghymru 2015-16**, nodais '[nad] yw amcanion y fframwaith cynllunio ariannol a'r cynllun corfforaethol wedi'u hintegreiddio'n llawn mewn lleiafrif o awdurdodau lleol'.

47 Er hynny, mae'r consortia i gyd bellach yn rhoi rhagor o ystyriaeth i'r gwerth am arian, a hynny yn rhannol fel ymateb i her gan gynghorwyr. Mae ERW yn dechrau defnyddio dull sy'n tarddu o'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol[14] ac yn defnyddio saith egwyddor i oleuo dyfarniadau ynghylch gwerth am arian. Mae rhai consortia wedi rhoi'r pwyslais ar asesu gwerth am arian ar ddiwedd cyfnod allweddol 4 heb roi ystyriaeth ddigonol i ystod lawn y gweithgarwch a gyflenwir gan y consortiwm. Yn adroddiad arolygu GwE nodir: 'hyd yma, nid oes fframwaith ffurfiol wedi'i ddatblygu i asesu'r gwerth am arian ehangach y mae GwE yn ei ddarparu. Nid oes barn gyson ar draws yr holl randdeiliaid ar y modd y gellir mesur gwerth arian gweithgareddau GwE, ac mae cryn bwyslais yn cael ei roi ar ganlyniadau lefel 2+ cyfnod allweddol 4[15] dros amcanion eraill y cynllun busnes.'

Rheoli risg

48 Mae'r holl gonsortia wedi gwneud rhywfaint o gynnydd o ran datblygu eu trefniadau ar gyfer rheoli risg ac adrodd ynghylch risgiau. Amrywiol, fodd bynnag, yw'r cynnydd a wnaed ac yn y rhan fwyaf o'r consortia, hyd yma nid yw'r cofrestri risg a'r trefniadau yn ddigon cadarn, ac felly nid ydynt yn cyfannu'n briodol i'r broses o wneud penderfyniadau. Er enghraifft, yn yr adroddiad arolygu ar gyfer ERW nodir: 'Dros y flwyddyn ddiwethaf, mae ERW wedi mireinio a ffurfioli ei drefniadau ar gyfer nodi a rheoli ei risgiau. Mae'r broses yn briodol ac yn cynnwys camau gweithredu perthnasol i liniaru yn erbyn y risgiau.'. Fodd bynnag, mae'r adroddiad arolygu ar gyfer GCA yn nodi: 'megis dechrau datblygu y mae'r drefn o nodi a rheoli risg yn ffurfiol yn y cwmni.'

Trefniadau craffu cyffredinol

49 Mae gwelliannau wedi eu gwneud yn y trefniadau ar gyfer craffu mewn perthynas â pherfformiad ysgolion gan awdurdodau lleol unigol a nodir hyn mewn adroddiadau arolygiadau. Er hyn, bu'r cynnydd yn arafach mewn rhai consortia o ran sefydlu trefniadau ar gyfer cyd-graffu effeithiol ar berfformiad cyffredinol y consortia. Fodd bynnag, mewn un consortiwm, ERW, mae'r awdurdodau lleol wedi sefydlu trefniadau craffu cydgysylltiedig ac effeithiol. Dywed yr adroddiad arolygu: Mae ERW wedi helpu cadeiryddion craffu'r chwe awdurdod lleol hefyd i weithio gyda'i gilydd yn agosach trwy'r Grŵp Craffu Rhanbarthol i Gynghorwyr. Mae'r digwyddiadau hyn yn helpu cadeiryddion i feithrin dull cyffredin o graffu ar berfformiad ysgolion a gwaith ERW ledled y rhanbarth.' Yn achos y consortiwm GCA sy'n gwmni ac yn wasanaeth a gomisiynir, mae'r trefniadau'n wahanol, ac mae'r consortiwm wedi sefydlu pwyllgor archwilio a risg, ond mae'n rhy gynnar i asesu ei effeithiolrwydd. Gwnaed llai o gynnydd gan y consortia eraill o ran trefniadau ar gyfer craffu cyffredinol. Er enghraifft, er bod CCD wedi gweithio'n dda gyda phwyllgorau craffu awdurdodau lleol unigol, ni sefydlwyd unrhyw drefniadau eglur ar gyfer cyd-graffu, ac mae'r adroddiad arolygu yn nodi'... mae cadeiryddion

14 Swyddfa Archwilio Genedlaethol, **Analytical Framework for Assessing Value for Money**, 2013
15 Hwn yw'r 'trothwy Lefel 2 gan gynnwys Saesneg neu Gymraeg iaith gyntaf a mathemateg'. I gyflawni hyn mae'n rhaid i ddysgwyr fod wedi ennill cymwysterau lefel 2 yn Saesneg neu Gymraeg iaith gyntaf a mathemateg fel rhan o'u trothwy.

craffu yn parhau i fod yn aneglur ynghylch pa agweddau ar waith y consortiwm y gallant ac na allant graffu arnynt yn fwy uniongyrchol.' Mae Consortiwm CSC wedi awgrymu y byddant yn cymryd camau i ddatblygu eu trefniadau.

Bod yn agored a thryloyw wrth wneud penderfyniadau

50 Mae'r rhan fwyaf o'r materion a godwyd yn 2015 ynglŷn â bod yn agored a thryloyw wrth wneud penderfyniadau wedi eu hunioni ac mae'r holl gonsortia yn rhoi cofnodion a phapurau'r cydbwyllgor/bwrdd ar gael i'r cyhoedd. Fodd bynnag, nid yw'n hawdd dod o hyd i'r wybodaeth na gweld dyddiadau cyfarfodydd ymlaen llaw ar wefannau'r consortia. Sylwom ar nifer fach o enghreifftiau pan wnaed penderfyniadau gan is-grwpiau, ac weithiau nid adroddwyd yn briodol am hynny.

Cydnabod ac ymdrin ag unrhyw wrthdaro buddiannau posibl

51 Mae pob consortiwm bellach wedi cydnabod bod gwrthdrawiadau buddiannau yn bosibl pan fo staff yn gweithio i fwy nag un corff, er enghraifft i ymgynghoriaeth addysg breifat ac i gonsortiwm, ac maent wedi sefydlu gweithdrefnau i fynnu bod gwrth drawiadau posibl yn cael eu datgelu. Bydd rhaid i'r consortia sicrhau y dilynir eu gweithdrefnau yn gyson.

Datblygu strategaethau cyfathrebu cadarn

52 Mae'r holl gonsortia wedi datblygu eu trefniadau cyfathrebu ar gyfer eu rhanddeiliaid, a rhai consortia wedi datblygu strategaethau cyfathrebu penodol. Yn gyffredinol, y cyfathrebu gydag ysgolion sydd fwyaf effeithiol. Bu rhai consortia yn llai effeithiol o ran datblygu trefniadau cyfathrebu gyda chynghorwyr.

Atodiadau

Atodiad 1 – Crynodeb o'r cynnydd gyferbyn â'm hargymhellion Mehefin 2015

Atodiad 2 – Arolygiadau o'r consortia addysg rhanbarthol gan Estyn yn ystod 2016

Atodiad 1 – Crynodeb o'r cynnydd gyferbyn â'm hargymhellion Mehefin 2015

Mae Arddangosyn 2 yn dynodi i ba raddau y mae fy argymhellion wedi eu gweithredu gan Lywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia addysg rhanbarthol (fel y bo'n berthnasol).

- Mae gwyrdd yn dynodi bod gweithredu'r argymhelliad wedi ei gwblhau, neu'n sylweddol gyflawn ac ar y ffordd i'w gwblhau'n llawn.
- Mae melyn yn dynodi bod y rhan fwyaf o'r sefydliadau yn gwneud cynnydd rhesymol ond nid yw'r gweithredu eto'n gyflawn ar draws mwyafrif o'r cyrff.
- Mae oren yn dynodi bod rhywfaint o gynnydd wedi ei wneud gan y rhan fwyaf o'r sefydliadau perthnasol ond fod angen gwneud cynnydd sylweddol pellach.
- Mae coch yn dynodi na wnaed cynnydd, neu mai cyfyngedig fu'r cynnydd tuag at gyflawni'r argymhellion gan o leiaf hanner y sefydliadau.

Mae pedwar o'r 19 o argymhellion wedi eu gweithredu'n llawn, tra oedd wyth yn dangos cynnydd rhesymol ond heb eu cyflawni'n llwyr. Roedd y rhan fwyaf o'r sefydliadau wedi gwneud rhywfaint o gynnydd mewn perthynas â chwech argymhelliad arall er bod angen gwneud cynnydd sylweddol pellach. Nid oedd unrhyw argymhellion na wnaed unrhyw gynnydd ar eu cyfer, ond mae un argymhelliad nad yw eto wedi ei brofi.

Arddangosyn 2 – Cynnydd gyferbyn â'm hargymhellion Mehefin 2015

Argymhelliad	Gradd y cynnydd[16]
A1 Egluro natur a gweithrediad y consortia	
1.1 Dylai Llywodraeth Cymru gofnodi cyfrifoldebau statudol awdurdodau lleol, a chymryd cyngor cyfreithiol priodol, wrth ystyried newidiadau i'r swyddogaethau y mae'n disgwyl i'r awdurdodau lleol a'r consortia rhanbarthol eu cyflawni.	Heb ei brofi eto.
1.2 Dylai Llywodraeth Cymru ddiweddaru'r Model Cenedlaethol er mwyn ei wneud yn llai cyfarwyddol o ran y strwythur o dan gydbwyllgorau neu fyrddau gan gadw pwyslais ar ddeilliannau.	Gwyrdd
1.3 Dylai Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol ddatblygu a chytuno ar ddull gweithredu cyson ar gyfer swyddogaeth y consortia rhanbarthol a Llywodraeth Cymru mewn ymyriadau gwella ysgolion er mwyn sicrhau bod pawb yn deall yr hyn y dylent gymryd rhan ynddo a bod yn gyfrifol amdano.	Melyn
1.4 Dylai awdurdodau lleol egluro a yw gwasanaethau consortia i'w darparu ar y cyd neu a ydynt yn wasanaethau a gomisiynir (mae gwasanaethau a ddarperir dan drefniadau cydbwyllgor yn wasanaethau a ddarperir ar y cyd, ac nid yn wasanaethau a gomisiynir).	Gwyrdd

16 Mae'r radd yn seiliedig ar asesiad cyffredinol o'r cynnydd a wnaed gan Lywodraeth Cymru, yr awdurdodau lleol a'r consortia addysg rhanbarthol (fel y bo'n berthnasol) wrth ymateb i argymhellion unigol.

Argymhelliad	Gradd y cynnydd
A2 Canolbwyntio ar ddeilliannau trwy gynllunio tymor canolig	
2.1 Gan na fydd unrhyw weithgareddau posibl i ad-drefnu awdurdodau lleol yn cael eu gweithredu'n llawn tan 2020, y dylai Llywodraeth Cymru a chonsortia rhanbarthol ddatblygu cynlluniau tair blynedd ar gyfer datblygu, ehangu cwmpas a chyllido consortia rhanbarthol, yn gysylltiedig ag amcanion strategol priodol.	Oren
A3 Datblygu mwy o berthnasau cydweithredol ar gyfer y system gwella ysgolion	
3.1 Dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu'r 'Dull Adolygu a Herio' presennol (pan fo Llywodraeth Cymru yn gofyn i gonsortia rhanbarthol egluro eu gweithredoedd) er mwyn sefydlu dull cynhwysfawr o 'adolygu system', a hwnnw'n ddull mwy cydweithredol ond cadarn, a fydd yn sicrhau bod yr holl bartneriaid yn y system yn rhannu datblygiadau, heriau a phroblemau yn agored.	Melyn
3.2 Dylai consortia rhanbarthol ddatblygu trefniadau gwell ar gyfer rhannu arferion a chefnogi effeithlonrwydd (er enghraifft, gallai un consortiwm arwain y gwaith o ymdrin â phroblem neu fod â chyfrifoldeb swyddogaethol ar gyfer datblygu polisi).	Melyn
3.3 Dylai Llywodraeth Cymru, awdurdodau lleol a chonsortia rhanbarthol gydnabod bod yr holl bartneriaid yn ddibynnol ar ei gilydd er mwyn cyflawni eu swyddogaethau gwella ysgolion a chytuno ar ddull o: • rannu gwybodaeth ac ymgynghori ar ddatblygiadau sy'n berthnasol i wella ysgolion; • datblygu perthynas gydweithredol sy'n rhannu atebolrwydd; a • chynnal adolygiadau o'r system gyfan, ac alinio dealltwriaeth a safbwynt y consortia rhanbarthol ar draws pob un o strategaethau perthnasol Llywodraeth Cymru.	Gwyrdd
A4 Datblygu arweinwyr effeithiol a denu'r unigolion mwyaf dawnus	
4.1 Dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag arweinwyr awdurdodau lleol i feithrin gallu a chapasiti yn y system er mwyn cefnogi datblygiad strategol a dulliau llywodraethu effeithiol.	Oren
4.2 Dylai Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol gydweithio i wneud swyddi addysg arweiniol yn fwy deniadol, er mwyn denu'r arweinwyr mwyaf dawnus ar gyfer y system gwella addysg.	Oren
4.3 Dylai awdurdodau lleol gydweithio i gefnogi datblygiad proffesiynol yr uwch-arweinwyr a sicrhau bod trefniadau rheoli perfformiad ar waith ar gyfer uwch-arweinwyr.	Melyn

Argymhelliad	Gradd y cynnydd
A5 Er mwyn gwella effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu a rheoli consortia rhanbarthol, dylai awdurdodau lleol a chonsortia:	
5.1 wella eu defnydd o hunanwerthuso ar gyfer eu perfformiad a'u trefniadau llywodraethu a'i ddefnyddio i gefnogi'r gwaith o gynllunio busnes ac i gefnogi eu hadolygiadau blynyddol o ddulliau llywodraethu er mwyn llywio eu datganiadau llywodraethu blynyddol;	Melyn
5.2 gwella eu dulliau rheoli perfformiad gan gynnwys cynllunio busnes yn well, defnyddio mesurau perfformiad eglur a mesuradwy, ac asesu gwerth am arian;	Oren
5.3 sicrhau bod rheoli risg strategol yn rhan annatod o'u trefniadau llywodraethu a chyflwyno adroddiadau'n rheolaidd ar lefel y cydbwyllgor neu'r bwrdd;	Oren
5.4 datblygu eu trefniadau rheoli ariannol i sicrhau bod prosesau cyllidebu, monitro ac adrodd ariannol yn cwmpasu'r holl incwm a gwariant perthnasol, gan gynnwys cyllid grant a wariwyd trwy awdurdodau lleol;	Melyn
5.5 datblygu trefniadau craffu ar y cyd ar gyfer y consortia yn gyffredinol, yn ogystal â chraffu ar berfformiad awdurdodau unigol, a allai gynnwys sefydlu cydbwyllgor craffu neu waith cydgysylltiedig gan bwyllgorau craffu awdurdodau lleol;	Oren
5.6 sicrhau bod y trefniadau a'r penderfyniadau y mae consortia yn eu gwneud yn agored ac yn dryloyw;	Melyn
5.7 cydnabod ac ymdrin ag unrhyw wrthdaro buddiannau posibl; a phan fo gan staff fwy nag un cyflogwr, dylai consortia rhanbarthol sicrhau bod y llinellau atebolrwydd yn eglur a bod yr holl staff yn ymwybodol o'r swyddogaethau a gyflawnir; a	Gwyrdd
5.8 datblygu strategaethau cyfathrebu cadarn ar gyfer ymgysylltu â'r holl randdeiliaid allweddol.	Melyn

Atodiad 2 – Arolygiadau o’r consortia addysg rhanbarthol gan Estyn yn ystod 2016

Cynhaliwyd yr arolygiadau ar yr adegau canlynol:

- CCD: 29 Chwefror – 11 Mawrth 2016
- GwE: 18 – 29 Ebrill 2016
- GCA: 16 – 27 Mai 2016
- ERW: 13 – 24 Mehefin 2016

Roedd amseriad yr arolygiadau yn golygu bod CCD yn dal yn y flwyddyn ariannol 2015-16 ac ar ganol drafftio ei gynlluniau ar gyfer 2016-17; ar y llaw arall, roedd ERW bron dri mis i mewn i’r flwyddyn ariannol 2016-17 pan gynhaliwyd ei arolygiad.

Yn ystod y gwanwyn, 2016, penderfynodd Estyn na fyddai’r arolygiadau yn cynnwys dyfarniadau ynghylch safonau deilliant. Dywedodd Estyn fod y rheswm dros y newid hwnnw ‘yn ymwneud â’r anhawster a gafwyd wrth gydberthnasu safonau ar y lefel ranbarthol dros y tair blynedd flaenorol â datblygiad y consortia yn ystod y cyfnod hwnnw. Mae nifer o newidynnau a fydd wedi dylanwadu ar ddeilliannau yn ystod y cyfnod, ac ni fyddai’n gwbl deg pe bai’n ymddangos bod gwelliannau neu ddirywiadau mewn perfformiad yn y cyfnod yn cael eu priodoli i’r consortia yn unig.’

Roedd yr Arolygiadau yn darparu dyfarniadau ar agweddau o’r dangosyddion ansawdd ynghylch ansawdd y cymorth ar gyfer gwella ysgolion ac ansawdd arweinyddiaeth a rheolaeth (Arddangosyn 3). Mae’r dyfarniadau yn adlewyrchu canfyddiadau cyd-dimau arolygu Estyn a Swyddfa Archwilio Cymru.

Arddangosyn 3 – Crynodeb o ddyfarniadau arolygu Estyn

Darpariaeth	CCD	GwE	GCA	ERW
Pa mor dda yw’r cymorth ar gyfer gwella ysgolion?	Digonol	Digonol	Da	Da
Arweinyddiaeth a rheolaeth				
Arweinyddiaeth	Da	Digonol	Da	Da
Gwella ansawdd	Da	Digonol	Da	Digonol
Gweithio mewn partneriaeth	Da	Digonol	Da	Da
Rheoli adnoddau[17]	Digonol	Anfoddhaol	Da	Da

17 Mae’r dangosydd ar gyfer rheoli adnoddau yn cwmpasu rheoli adnoddau a gwerth am arian.

Wales Audit Office

24 Cathedral Road

Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

E-mail: info@audit.wales

Website: www.audit.wales

Swyddfa Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

E-bost: info@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru