

Goblygiadau ariannol y Bil Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) – Adroddiad atodol

Medi 2017

Cefndir

01. Cyflwynwyd y Bil Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) (y Bil) gan Alun Davies AC, Gweinidog y Gymraeg a Dysgu Gydol Oes (y Gweinidog), ar 12 Rhagfyr 2016. Gwnaeth y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) waith craffu cychwynnol ar oblygiadau ariannol y Bil ar 8 Chwefror 2017, gan osod ei adroddiad craffu cyfnod 1 cyn y dyddiad cau ar gyfer adrodd ar 24 Mai 2017.
02. Ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor ar 7 Chwefror 2017 (ddiwrnod cyn sesiwn graffu'r Pwyllgor Cyllid gyda'r Gweinidog) yn nodi gwallau yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol gwreiddiol. Amlinellodd y llythyr ostyngiad mewn arbedion, a hynny o £14.2 miliwn dros y cyfnod gweithredu o bedair blynedd i £12.8 miliwn, gan nodi achos o gyfrif ddwywaith fel y prif wall. Trafododd y Pwyllgor y materion hyn yn ystod ei waith craffu ar yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol, ac arweiniodd hyn at argymhelliad yn adroddiad y Pwyllgor i ddiweddarau'r Aseiad gyda'r ffigurau perthnasol.
03. Ar 7 Chwefror 2017, cyhoeddodd y Gweinidog becyn cyllid o £20 miliwn i gefnogi'r gwaith o drawsnewid y ddarpariaeth Anghenion Dysgu Ychwanegol. Roedd adroddiad y Pwyllgor yn argymhell "bod tryloywder ynghylch y cyllid ychwanegol o £20 miliwn ar gyfer Anghenion Dysgu Ychwanegol a bod unrhyw Aseiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yn egluro a yw'r cyllid ychwanegol yn cael ei ddarparu at ddibenion y Bil".¹

Cyfnod 1

04. Ysgrifennodd y Gweinidog at Gadeiryddion y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar 25 Mai 2017 (y diwrnod ar ôl y dyddiad cau ar gyfer adrodd yng Nghyfnod 1) i amlinellu newidiadau i gostau'r Bil. Roedd y llythyr yn nodi newidiadau o ganlyniad i drafodaethau gyda SNAP Cymru ac yn gysylltiedig ag

¹ Y Pwyllgor Cyllid, Goblygiadau ariannol y Bil Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru), Mai 2017, argymhelliad 2



anghytundebau ac anghydfodau, sef maes yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yr oedd Llywodraeth Cymru wedi rhagweld y byddai arbedion yn codi.

05. Yn y llythyr, amlinellodd y Gweinidog newid yng nghost gyffredinol y Bil dros y cyfnod gweithredu o bedair blynedd, gyda'r disgwyl na fyddai'r Bil bellach yn arbed £4.8 miliwn, ond yn hytrach yn arwain at gost o £8.3 miliwn. Roedd y diwygiadau hyn hefyd yn ymgorffori newidiadau yr hysbysodd y Gweinidog y Pwyllgor amdanynt ar [7 Chwefror 2017](#).

06. Cyn y ddadl Cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Bil, [ysgrifennodd](#) y Gweinidog at holl Aelodau'r Cynulliad i'w hysbysu y byddai Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig yn cael ei baratoi a fyddai'n ymgorffori'r holl ddiwygiadau a wnaed i'r fersiwn wreiddiol. Cyhoeddodd hefyd ei benderfyniad, yn dilyn [cais](#) gan Gadeirydd y Pwyllgor, i oedi'r penderfyniad ariannol, sy'n rhoi awdurdodiad y Cynulliad (mewn egwyddor) i Weinidogion Cymru wario'r arian sy'n ofynnol o ganlyniad i'r Bil, hyd nes i'r Cynulliad allu ystyried goblygiadau'r newidiadau i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

07. Yn ystod y ddadl, mynegodd Cadeirydd y Pwyllgor ei siomedigaeth ynghylch y newidiadau i'r wybodaeth ariannol:

"...the levels of revision have raised serious concerns as to the validity of the Government's costings and its ability to successfully fund and implement the Bill. The Government must ensure that the revised regulatory impact assessment, promised by the end of the summer recess, is published in good time, is accurate and robust, and allows us all in Plenary and in committee to allow for proper scrutiny before a financial resolution is moved in Plenary."²

Crynodeb o'r newidiadau

08. Ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar [8 Medi 2017](#) i amlinellu newidiadau pellach i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, yn deillio o adolygiad mewnol o'r Asesiad ac adolygiad gan gymheiriaid allanol o'r fethodoleg a ddefnyddiwyd i lunio'r amcangyfrifon yn yr Asesiad, a gynhaliwyd gan Dr Miguel Garcia Sanchez ac Aldaba Limited.

² [Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Cyfarfod Llawn, Cofnod Trafodion, 6 Mehefin 2017](#)



09. Roedd y llythyr yn cynnwys rhai addasiadau i ffigurau ac yn cyd-fynd ag Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig a oedd yn ymgorffori'r holl newidiadau blaenorol. Arweiniodd y newidiadau i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol at ostyngiad yng nghost net y Bil dros y cyfnod gweithredu, o £8.3 miliwn i £7.9 miliwn. Mae cost net ddiwygiedig y Bil o £7.9 miliwn yn gynydd o £12.7 miliwn o'i gymharu â'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol gwreiddiol, a oedd yn rhagweld arbedion o £4.8 miliwn.
10. Roedd llythyr y Gweinidog yn egluro bod tair agwedd i'r newid ychwanegol ers ei lythyr ar 25 Mai 2017:
- Anghysondeb o £20, sy'n creu cynnydd o £20 yn yr arbedion parhaus a ragwelir;
 - Gostyngiad o £425,930 yng nghost gweithredu'r Bil drwy gynnwys y costau pontio sy'n ymwneud â'r Bil yn uniongyrchol yn unig;
 - Gostyngiad o £100 yng nghostau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru.
11. Mae'r newidiadau'n golygu bod yr Asesiad diwygiedig yn cynnwys arbedion parhaus net o bron £3.7 miliwn a chostau pontio o £11.5 miliwn.
12. Mae llythyr y Gweinidog hefyd yn cadarnhau y bydd y costau o weithredu'r Bil yn cael eu talu drwy'r pecyn cyllid o £20 miliwn a gyhoeddwyd yn flaenorol.
13. Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan y Gweinidog a chynrychiolwyr SNAP Cymru ar oblygiadau ariannol diwygiedig y Bil ar 21 Medi 2017.
14. Mae'r newidiadau i'r costau sylfaenol wedi deillio o ostyngiad yng nghostau elfen "Anghytundebau ac Apelau" yn yr adran "Cynlluniau Datblygu Unigol" a'r gostyngiad i'r llinell "Datrys Anghydfod" (Tabl 69 a 70 yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol gwreiddiol a diwygiedig). Ystyriwyd bod y ffigurau sy'n ymwneud â datrys anghydfod wedi'u 'cyfrif ddwywaith' ac fe'u gostyngwyd o £12.1 miliwn y flwyddyn yn yr Asesiad gwreiddiol (£48.6 miliwn dros y cyfnod gweithredu) i £0 yn yr Asesiad diwygiedig, a hynny o dan yr opsiwn "gwneud dim" a'r "opsiwn a ffefrir". Cadarnhaodd y swyddog a ddaeth gyda'r Gweinidog fod yr adolygiad allanol yn argymhell y camau gweithredu hyn:

"It was identified by the economist that peer reviewed the RIA for us. The line that we've taken it out of was effectively cost neutral because it showed both options, the do-nothing option and the cost-of-the-Bill option, as coming



out as zero, but the actual cost in terms of dispute resolution is included elsewhere within that summary table. So, it's included in the IDP section of the summary table. So, the reviewer was suggesting to us that technically that was considered double counting, so we removed it for clarity purposes, but actually the overall impact was zero because that line was showing as a balance of zero anyway.”³

15. Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig bellach yn cynnwys dadansoddiad o'r "costau suddedig". Cafodd y rhain eu nodi yn yr Asesiad gwreiddiol ond nid oeddent wedi'u cynnwys yng nghyfanswm cost y Bil, ac yn cyfrif am £1.8 miliwn o gostau sydd wedi codi eisoes. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor, yn sgil yr adolygiad mewnol, y cafodd y rhain eu tynnu o'r Asesiad diwygiedig yn unol â'r cyfarwyddyd yn Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM:

“What we sought to do was to provide additional information as part of the RIA, which would then provide a fuller picture of what the costs actually are, which I thought was, frankly, if I was looking at the cost of this legislation, something I'd want to see. However, that is not strictly in line with Treasury Green Book guidance, which says very, very clearly—and I do have a quote here—

‘Costs of goods and services that have already been incurred and are irrevocable should be ignored in an appraisal. They are ‘sunk costs’. What matters are costs about which decisions can still be made.’

So, the guidance that we have here is very clear, that we don't include the sunk costs, even though they do partly reflect the total cost of implementation of a wider transformation programme.

So, the revised RIA reflects both the recommendations that this committee and other committees have made, but also a stricter adherence to Treasury guidance.”⁴

³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 21 Medi 2017, paragraff 144

⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 21 Medi 2017, paragraffau 129–131



Tystiolaeth SNAP Cymru

16. Fel rhan o'i waith craffu ar y Bil, cynhaliodd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ymgynghoriad a sesiynau tystiolaeth ffurfiol â rhanddeiliaid, gan gynnwys SNAP Cymru. Mae SNAP Cymru dan gontract gydag 20 o'r 22 o awdurdodau lleol Cymru i ddarparu gwasanaethau datrys anghytundeb i blant, pobl ifanc a rhieni. Roedd tystiolaeth⁵ SNAP Cymru yn cyflwyno gwybodaeth a oedd yn herio'r ffigurau a ddefnyddiwyd i gyfrifo goblygiadau ariannol y ddeddfwriaeth ym maes anghytundebau ac apelau.

17. Yn ei lythyr dyddiedig 25 Mai 2017, dywedodd y Gweinidog:

"...roedd y wybodaeth a ddefnyddiwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ynglŷn â'r gost sy'n gysylltiedig ag anghytundebau ac apelau yn seiliedig ar ddata a ddarparwyd gan SNAP Cymru. Cyfarfu fy swyddogion â chynrychiolwyr o SNAP ddiwedd mis Mawrth i drafod eu pryderon ac maent wedi gweithio ar ôl hynny gyda'r sefydliad i wneud newidiadau i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar ôl derbyn gwybodaeth ddiwygiedig. Darparodd SNAP Cymru wybodaeth newydd a oedd yn adlewyrchu gostyngiad yn nifer yr achosion o ddatrys anghydfodau (tua 50 y cant) a'r gost i awdurdodau lleol am wasanaethau datrys anghytundebau (o tua 75 y cant)."⁶

18. Mae yna ddwy effaith allweddol yn sgil y newidiadau a wnaed gan SNAP Cymru, sef newid yn nifer yr anghydfodau, sydd wedi gostwng o 1,533 i 758 a gostyngiad yn y gost gyfartalog ar gyfer pob anghytundeb a gefnogir drwy wasanaethau datrys anghytundeb, o £2,000 i £875. Caiff y ffigurau hyn eu defnyddio mewn cyfrifiadau drwy gydol yr adran "Anghytundebau ac Apelau" yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gan newid nifer o ffigurau.

19. Mae'r Asesiad diwygiedig hefyd yn nodi bod dwy ran i gost pob anghytundeb, sef cost i awdurdodau lleol (£500) a chymhorthdal (£375). Mae SNAP Cymru yn darparu'r cymhorthdal "drwy godi arian, defnyddio cronfeydd elusennol ac oriau

⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, [ALN 78. SNAP Cymru](#)

⁶ [Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Dysgu Gydol Oes, 25 Mai 2017](#)



gwirfoddoli”.⁷ Ni chafodd gwybodaeth am y cymhorthdal ei chynnwys yn yr Asesiad gwreiddiol. Esboniodd Snap Cymru:

“It can be volunteer time, but it’s cost-of-case time. It’s the cost of a case. So, we’ve worked it out that each case is subsidised by SNAP Cymru in some way or other by £350. That’s a disagreement, though. That’s a formal disagreement resolution.”⁸

20. Dywedodd cynrychiolwyr SNAP Cymru wrth y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru wedi camddehongli'r ffigurau datrys anghytundebau ac anghydfodau yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol gwreiddiol:

“The Welsh Government did engage quite early on, and we did send figures across, and I think what happened in those early stages were misinterpretation or misinformation, but it was about how many were actually formal disagreement resolution and the difference between informal mediation and formal mediation; it’s about communication. So, what happened then is that we felt it was a misrepresentation of the work of SNAP Cymru in as much as it looks like there’s a lot of formal disagreement resolution going on, which has not been the case...”⁹

21. Esboniodd SNAP Cymru hefyd nad oedd modd arbed cymaint ag yr amcangyfrifwyd yn wreiddiol, a hynny am nad oedd gwerth ariannol i lawer o'r arbedion gan eu bod yn ymwneud ag amser y mae ei wirfoddolwyr yn ei ddarparu:

“It’s difficult when you’re saying you’re going to save something in cash that hasn’t actually been spent. You know what I mean. Every year, SNAP Cymru has great value in volunteering—in gifts of time. I would value that up to around about £350,000. You know what I mean. But I can’t save it, can I, if you know what I mean, because I haven’t got it?”¹⁰

⁷ [Asesiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig, Medi 2017, paragraff 8.66](#)

⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 21 Medi 2017, paragraff 63

⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 21 Medi 2017, paragraff 15

¹⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Cofnodion drafft, 21 Medi 2017, paragraff 27



22. Clywodd y Pwyllgor, ers i SNAP Cymru fynegi pryderon ynghylch y ffigurau, ei fod wedi cynnal trafodaethau cynhyrchiol â Llywodraeth Cymru a'i fod yn fodlon bod yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol wedi cael ei ddiwygio'n ddigonol i ateb ei bryderon:

“...we’re very pleased [...] with the Minister’s response, and with the willingness of the civil servants to work with us, because we both have to learn each other’s language, if you like, within that, but we do feel, at least we hope, that they will have a better understanding of the actual work that goes on on the ground and what parents are concerned about.”¹¹

23. Dywedodd SNAP Cymru wrth y Pwyllgor fod rhieni eisoes yn fwy ymwybodol o'r newidiadau sydd ar droed, ac felly na fyddai'n disgwyl i'r llwyth gwaith leihau.¹²

24. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru wedi ymgysylltu â SNAP Cymru yn dilyn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ym mis Mawrth 2017, a arweiniodd at ei lythyr dyddiedig 25 Mai. Esboniodd:

“They [SNAP Cymru] gave evidence to the Children, Young People and Education Committee in March, where they first said that they had some concerns about this matter. Officials met them a few days later on 30 March and then there have been full, quite significant and intensive conversations through March, and the period through April into May was about understanding the dimensions of that disagreement—understanding where that disagreement was. That led to my letter to the committee on 25 May. Advice to me, first of all, on 15 May then a letter to you on 25 May. That ensured that we had, first of all, an accurate and full understanding of the problem and then a full and accurate understanding of how to resolve that and then a full and mutual understanding and agreement on where we are today. And, as you’ll have seen from your previous evidence session, you do have that full agreement today.”¹³

¹¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 21 Medi 2017, paragraff 41

¹² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod drafft y Trafodion, 21 Medi 2017, paragraff 44

¹³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod drafft y Trafodion, 21 Medi 2017, paragraff 159



Safbwynt y Pwyllgor

25. Mae'r Pwyllgor yn siomedig bod angen gwneud newidiadau i'r amcangyfrif o oblygiadau ariannol y Bil ers ei gyflwyno ym mis Rhagfyr 2016, ond mae'n croesawu'r camau a gymerwyd gan y Gweinidog i fynd i'r afael â'r sefyllfa. Yn arbennig, mae'r Pwyllgor yn croesawu penderfyniad y Gweinidog i lunio Aseiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig a'r ffaith iddo gytuno i ohirio symud y penderfyniad ariannol nes bod y Pwyllgor wedi gallu ystyried y wybodaeth ddiweddaraf.
26. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y gwallau y nododd SNAP Cymru ynghylch nifer yr anghytundebau ac anghydfodau, ac mae'n synnu na ymgynghorwyd â SNAP Cymru ynghylch y ffigurau terfynol yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol gwreiddiol cyn ei gyhoeddi. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth gan SNAP Cymru ac mae'n fodlon bod dealltwriaeth ar y cyd erbyn hyn o'r naratif a'r ffigurau diwygiedig. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn pryderu o hyd ynghylch faint o newidiadau a fu oherwydd y camddehongliad.
27. Mae'r Pwyllgor yn nodi â phryder y casgliad gan Dr Miguel Garcia Sanchez ac Aldaba Limited nad oedd y fersiwn wreiddiol o'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn ddibynadwy at y diben o wneud penderfyniadau ynghylch y Bil, er gwaethaf y sicrwydd a gafwyd gan y Gweinidog yn y gorffennol. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod diwygiadau wedi bod i'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol ers hynny ac yn nodi bod y Gweinidog wedi rhoi sicrwydd bod y ffigurau yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol diwygiedig bellach yn gadarn.

