Senedd Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Effeithiolrwydd Awdurdodau Cynllunio Lleol yng Nghymru

Mehefin 2020

www.senedd.cymru

Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd Cymru: **www.senedd.cymru/SeneddArchwilio**

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

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddArchwilio@senedd.cymru**
Twitter: **@SeneddArchwilio**

© Hawlfraint Comisiwn y Senedd Cymru 2020
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn y Senedd Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Senedd Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Effeithiolrwydd Awdurdodau Cynllunio Lleol yng Nghymru

Mehefin 2020

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.senedd.cymru/SeneddArchwilio

Cadeirydd y Pwyllgor:

Nick Ramsay AS
Ceidwadwyr Cymreig

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Gareth Bennett AS
Annibynnol

Vikki Howells AS
Llafur Cymru

Delyth Jewell AS
Plaid Cymru

Rhianon Passmore AS
Llafur Cymru

Jenny Rathbone AS
Llafur Cymru

Roedd Mohammad Asghar AS (a elwid yn Oscar) yn Aelod o'r Pwyllgor yn ystor yr ymchwiliad hwn, ond er tristwch mawr bu farw ar 16 Mehefin 2020.

Mohammad Asghar AS
Ceidwadwyr Cymreig

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn.

Adam Price AS
Plaid Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd **5**

1. Cefndir **6**

Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru ar Gynllunio 8

Cwmpas Ymchwiliad y Pwyllgor 9

2. Canfyddiadau'r Pwyllgor **10**

Gwytnwch Gwasanaethau Cynllunio 10

Trin a thrafod ceisiadau cynllunio a phenderfynu arnynt 12

Cynnwys pobl yn y broses gynllunio i wella cymunedau 14

Cytundebau adran 106 17

Cynllunio a Llesiant 19

Argymhellion **22**

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar. **24**

Rhagair y Cadeirydd

Mae cynllunio yn chwarae rhan allweddol wrth wella ansawdd bywyd pobl a'r cymunedau y maent yn byw ynddynt. Nod pob agwedd ar gynllunio yw creu lleoedd llwyddiannus lle mae pobl eisiau gweithio, siopa, byw neu ymweld â hwy, lle mae busnesau'n ffynnu a lle mae'r amgylchedd naturiol yn cael ei barchu a'i wella. Fel cyfrwng rhwng gwrthdaro buddiannau ac amcanion trwy broses ddemocrataidd, gall cynllunio ennyn llwyddiant economaidd ynghyd â nodau datblygu cynaliadwy eraill.

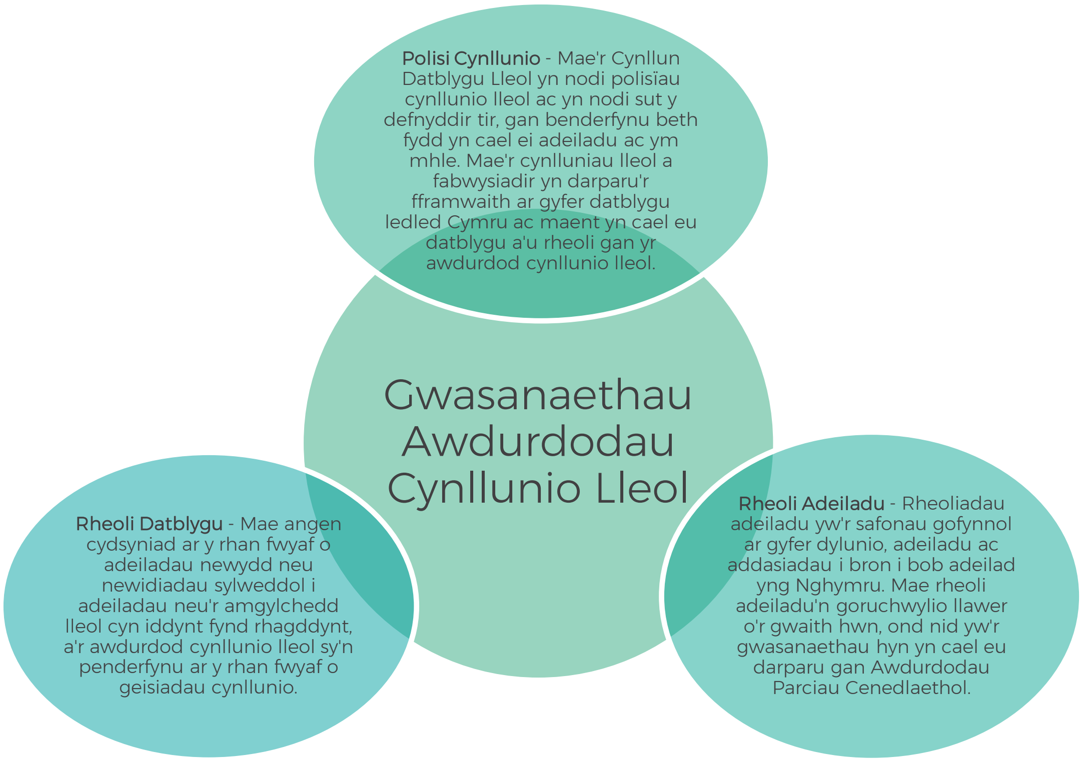
Yn ddiweddar, mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno diwygiadau pwysig i'r broses gynllunio yng Nghymru, i'w helpu i gyflawni'r amcanion hyn. Mae'r rhain yn cynnwys Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 a'r ddeddf arloesol, Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Mae'r rhain yn newidiadau sylweddol ac, ar y cyfan, maent i'w croesawu gan y byddant yn helpu Cymru i fynd i'r afael â rhai o'r heriau mawr sy'n ei hwynebu; sef globaleiddio, twf yn y boblogaeth, newid yn yr hinsawdd, pryder cynyddol ynghylch gorddefnyddio adnoddau, a newid ein dull o ymdrin â materion bioamrywiaeth. Nid yw'r un o'r newidiadau hyn yn newydd, ond gyda'i gilydd maent yn awgrymu y bydd y materion y mae'r system gynllunio yn mynd i'r afael â hwy yn mynd yn anoddach.

Cytunodd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i gynnal yr ymchwiliad hwn i ystyried a yw'r newidiadau a gyflwynwyd i'r broses gynllunio yn effeithiol ac yn effeithlon. Yn benodol, roeddem am ystyried a yw uchelgais cynllunio sy'n gyrru agenda Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn cael ei gwireddu. I lywio ein gwaith, clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Awdurdodau Cynllunio Lleol ac ystod o randdeiliaid allweddol sy'n gweithio o fewn y system gynllunio. Roedd ein hymchwiliad yn ystyried sut mae Awdurdodau Cynllunio Lleol yn perfformio ar hyn o bryd a lle mae angen gwella perfformiad ac effaith.

Mae ein hadroddiad yn gwneud nifer o argymhellion gyda'r nod o fynd i'r afael â rhai materion pwysig a bydd yn helpu i gryfhau gwytnwch mewn gwasanaethau; gwella'r broses o wneud penderfyniadau; cefnogi gwell cyfranogiad gan gynllunwyr a datblygwyr gyda dinasyddion a chymunedau; a sicrhau bod cynllunio yn chwarae ei ran lawn wrth ddiogelu cenedlaethau'r dyfodol. Mae'r argymhellion hyn yn bwysig i bob un ohonom gan fod cynllunio'n ganolog i fywyd pawb.

1. Cefndir

1. Yng Nghymru, mae 25 o 'Awdurdodau Cynllunio Lleol,' sef y 22 Awdurdod Unedol a'r tri Awdurdod Parc Cenedlaethol. Mae gan Awdurdodau Cynllunio Lleol dri phrif rôl:



2. Mae gan yr 'Awdurdod Cynllunio Lleol' ran hanfodol yn y broses o benderfynu ynghylch y datblygiadau sydd eu hangen ac ymhle; y meysydd y mae angen eu diogelu neu eu gwella; a bydd hefyd yn asesu a yw datblygiad arfaethedig yn addas. Dyma brif gyfrifoldebau Awdurdodau Cynllunio Lleol felly:

- **Paratoi cynllun datblygu lleol**: Fframwaith yw hwn ar gyfer datblygu ardal yn y dyfodol gan ddiffinio polisïau strategol, y fframwaith ar gyfer cynlluniau cymdogaeth, dyraniadau tir, gofynion seilwaith, anghenion tai, gofynion o ran diogelu'r amgylchedd a mesurau i addasu i newid hinsawdd. Y cynlluniau datblygu lleol yw'r man cychwyn wrth ystyried a ddylid cymeradwyo ceisiadau cynllunio.

- **Penderfynu ar geisiadau cynllunio**: Gwneir penderfyniadau ynghylch ceisiadau syml o dan bwerau a ddirprwyir i swyddogion cynllunio. Bydd pwyllgor cynllunio, sy'n cynnwys aelodau etholedig a phenodedig, yn penderfynu ar geisiadau mwy arwyddocaol neu ddadleuol. Wrth benderfynu ar geisiadau cynllunio, rhaid i'r awdurdod cynllunio lleol

ymgynghori â'r gymuned leol, ymgyngoreion statudol ac ymgyngoreion anstatudol.

- Gorfodi: Byddant yn gweithredu'n gymesur wrth ymateb i achosion posibl o dorri rheoliadau cynllunio.

- **Llunio Canllawiau Cynllunio Atodol:** Caiff Canllawiau Cynllunio Atodol eu llunio i roi mwy o fanylion am sut y bydd Cynllun Datblygu Lleol Awdurdod yn cael ei gymhwyso yng nghyd-destun lleoedd neu faterion penodol.

- Cefnogi 'Cynlluniau Lleoedd': Mae Cynlluniau Bro yn ddogfennau anstatudol. Mae modd eu llunio ar gais cymuned leol ac maent yn arf pwerus i annog cydweithredu ac i wella lles a chreu lleoedd. Dylai Cynlluniau Lleoedd gefnogi'r broses o gyflwyno'r Cynllun Datblygu Lleol a gallent gael eu mabwysiadu fel Canllawiau Cynllunio Atodol.

3. Mae'n ofynnol i Awdurdodau Cynllunio Lleol hefyd weithredu'n unol â'r Fframwaith Datblygu Cenedlaethol (FfDC), sef fframwaith strategol 20 mlynedd sy'n cwmpasu Cymru gyfan. Mae'r FfDC yn ymdrin â materion eang gan gynnwys yr economi, tai a'r amgylchedd ar gyfer Cymru gyfan. Mae'n dangos lle y dylid bwrw ymlaen â datblygiadau o bwys cenedlaethol fel prosiectau ynni, trafnidiaeth, dŵr a gwastraff. Mae'r FfDC yn dangos lle y dylai twf ddigwydd, pa seilwaith a gwasanaethau sydd eu hangen a sut y gall Cymru helpu i frwydro yn erbyn newid hinsawdd. Cynhaliodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad o fis Awst tan fis Tachwedd 2019 ar yr FfDC i gwmpasu'r cyfnod rhwng 2020 a 2040. Yn ogystal â thrafod y materion cynllunio sylweddol sy'n effeithio ar Gymru, bydd yr FfDC yn effeithio ar natur a chyfeiriad polisi cynllunio lleol yng Nghymru yn y dyfodol, gan gynnwys Cynlluniau Datblygu Lleol.

4. Mae Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol hefyd wedi dweud mai cynllunio yw un o'i meysydd blaenoriaeth – sy'n dangos cymaint yw'r diddordeb mewn materion cynllunio a'r ffaith bod pobl a chymunedau'n dweud wrthi eu bod yn aml yn teimlo bod datblygiadau'n cael eu gorfodi arnynt yn erbyn eu hewyllys a heb iddynt gael eu cynnwys yn y penderfyniadau.

5. Mae gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gyfrifoldebau i ystyried a oes rhywbeth o'i le yn y modd yr aeth awdurdod cynllunio lleol ati i benderfynu ynghylch cais datblygu ac mae wedi cynhyrchu taflen ffeithiau ceisiadau cynllunio yn amlinellu'r hyn y gall, ac na all, ymchwilio iddo. O ganlyniad, mae'r Ombwdsmon yn gyfrifol am ystyried y materion a godir gan ddinasyddion ynghylch ceisiadau cynllunio unigol.

Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru ar Gynllunio

6. Cyhoeddodd Archwilydd Cyffredinol Cymru (yr Archwilydd Cyffredinol) ei adroddiad ar effeithiolrwydd awdurdodau cynllunio lleol yng Nghymru[1] ym mis Mehefin 2019. Mae'r adroddiad yn ystyried i ba raddau y mae awdurdodau cynllunio lleol yn llwyddo i gyflawni eu cyfrifoldebau newydd a sefydlwyd gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015[2] a sut mae gwasanaethau cynllunio yn gweithredu'n unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy sydd wedi'i chynnwys yn Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.[3] Dyma rai o brif negeseuon yr adroddiad:

- Mae Awdurdodau Cynllunio yn ei chael yn anodd taro cydbwysedd rhwng galwadau sy'n cystadlu â'i gilydd oherwydd cymhlethdodau'r system gynllunio;
- Mae capasiti annigonol a chwymp mewn adnoddau yn erydu gwytnwch awdurdodau cynllunio;
- Mae amseroldeb ac ansawdd prosesau penderfynu'n amrywio'n eang ac mae perfformiad yn wael; ac
- Mae angen gwaith pellach i fodloni gofynion llesiant deddfwriaeth a pholisi.

7. Yn ei adroddiad, gwnaeth yr Archwilydd Cyffredinol bum argymhelliad i helpu i gefnogi awdurdodau cynllunio lleol, gan ganolbwyntio ar:

- gwella sut maent yn cynnwys rhanddeiliaid wrth wneud penderfyniadau ac ystyried dewisiadau;
- mynd i'r afael â diffygion mewn cyllid a chydweithio i gynyddu capasiti;
- cryfhau'r broses o wneud penderfyniadau; a
- chreu gweledigaeth gliriach a mwy uchelgeisiol ar gyfer eu hardal leol; ac

[1] Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru, Effeithiolrwydd Awdurdodau Cynllunio Lleol yng Nghymru, Mehefin 2019

[2] Deddf Cynllunio (Cymru) 2015

[3] Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

- adolygu taliadau ar gyfer rheoli datblygiadau a gwella perfformiad yr awdurdodau cynllunio lleol.

Cwmpas Ymchwiliad y Pwyllgor

8. Cytunodd y Pwyllgor i'w ymchwiliad ganolbwyntio ar y meysydd a ganlyn:

- Gwytnwch gwasanaethau cynllunio;
- Trin a thrafod ceisiadau cynllunio a phenderfynu arnynt;
- Cynnwys cymunedau a'r effaith arnynt; a
- Cynllunio a llesiant.

9. Yn dilyn y sesiynau tystiolaeth, mae canfyddiadau allweddol ymchwiliad y Pwyllgor wedi'u nodi isod ac yn gorffen gydag argymhellion i ennyn gwelliant.

10. Nid yw'r adroddiad hwn yn amcanu i ailadrodd y dystiolaeth ysgrifenedig a llafar helaeth a gawsom – gellir gweld trawsgrifiadau o'r holl sesiynau tystiolaeth lafar a'r dystiolaeth ysgrifenedig a gafwyd yn llawn yma:

https://busnes.senedd.cymru/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=25600

2. Canfyddiadau'r Pwyllgor

Gwytnwch Gwasanaethau Cynllunio

11. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn tynnu sylw at y cyfraniad y gall cynllunio ei wneud i gyflawni amcanion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Fodd bynnag, mae Awdurdodau Cynllunio Lleol wedi profi gostyngiad sylweddol o ran capasiti ac maent yn ei chael yn anodd cyflawni eu dyletswyddau statudol.

12. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad bod yr holl wasanaethau cynllunio – polisi, datblygu a rheoli adeiladu – wedi profi toriadau sylweddol mewn gwariant ers 2008-09, gyda chyllidebau wedi gostwng 50% mewn termau real, gan ystyried chwyddiant. Mae gwariant net wedi gostwng o £45 miliwn yn 2008-09 i £22.8 miliwn yn 2017-18. Gwnaed y toriadau mwyaf i gyllidebau rheoli datblygu, lle mae'r gwariant wedi gostwng 59%. Gadawyd y penderfyniad o ran blaenoriaethu cyllid ar wasanaethau cynllunio yn nwylo pob Awdurdod Cynllunio Lleol annibynnol.

Mae hyn wedi arwain at wneud y gwasanaeth yn fwy ymylol fyth. Ein casgliad cyffredinol yw bod Cynllunio yn hollbwysig ond ar hyn o bryd nid yw'n gallu cyflawni amcanion y Ddeddf Cynllunio, Deddf yr Amgylchedd na Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol oherwydd gostyngiad mewn adnoddau.

13. Roedd y dystiolaeth a glywsom yn dangos bod y system gynllunio dan straen ac nad yw'n cyflawni cystal ag y gallai ac y dylai. Yn gyffredinol, nododd yr holl randdeiliaid gan gynnwys Llywodraeth Cymru ac Awdurdodau Cynllunio Lleol nad oes gan wasanaethau cynllunio ddigon o gapasiti, sgiliau nac arbenigedd i gyflawni eu holl gyfrifoldebau yn effeithiol. Mae hyn, ynghyd â chymhlethdodau Cynllunio a'r gofynion newydd a roddir ar wasanaethau o ganlyniad i Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a disgwyliadau llesiant ehangach y Comisiynydd, yn golygu eu bod yn cael trafferth.

14. Nododd Cymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru fod y gostyngiad mewn cyllid ac adnoddau ar gyfer Awdurdodau Cynllunio Lleol wedi arwain at fwy o gystadleuaeth gan gyflogwyr y sector preifat, ac mae llawer o raddedigion cynllunio newydd yn dewis gweithio i ddatblygwyr ac ymgynghorwyr cynllunio yn hytrach nag Awdurdodau Cynllunio Lleol. Ynghyd â'r ffaith bod y swyddog cynllunio uchaf mewn awdurdodau lleol fel arfer ar lefel y drydedd haen neu is, nid ystyrir bod y proffesiwn yn chwarae rhan bwysig er gwaethaf ei bwysigrwydd

wrth wireddu nifer o amcanion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 mewn gwirionedd.

15. Er gwaethaf gweld cyllidebau yn cael eu gwasgu a niferoedd staff yn gostwng, nid yw'r graddau cyfyngedig o gydweithio hyd yma wedi galluogi Awdurdodau Cynllunio Lleol i wneud arbedion sylweddol i fuddsoddi mewn gwasanaethau cyfredol wrth eu cryfhau a'u gwella. Roedd tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor yn cydnabod yr effaith yn sgil llai o arian, ond nid oedd Awdurdodau Cynllunio Lleol eisiau gweld newidiadau mawr yn cael eu gwneud. Er enghraifft, roeddent o blaid cadw 25 o Awdurdodau Cynllunio Lleol gyda'r un pwerau, dyletswyddau a strwythurau cyflawni yn fras, er y byddai llai o adnoddau i gyflawni eu cyfrifoldebau ehangach.

16. Clywodd y Pwyllgor fod Awdurdodau Cynllunio Lleol gan mwyaf yn parhau i gyflawni fel y maent wedi ei wneud erioed – gan geisio gwneud popeth y maent yn gyfrifol amdano ond gyda llai o adnoddau. O ganlyniad, mae perfformiad mewn rhai meysydd gwaith, fel gorfodi a chreu lleoedd, yn arbennig o wael.

17. Mae tystiolaeth a glywyd gan y Pwyllgor yn awgrymu bod Awdurdodau Cynllunio Lleol yn fwy cefnogol i gadw'r status quo yn hytrach nag ystyried y potensial i uno Awdurdodau Cynllunio Lleol, creu Cyd-bwyllgorau Cynllunio neu Gynlluniau Datblygu Lleol ar y cyd. Roedd holl gynrychiolwyr yr Awdurdodau Cynllunio Lleol a roddodd dystiolaeth i'r Pwyllgor yn erbyn gweld Gweinidogion Cymru yn defnyddio'u pwerau i newid y strwythurau presennol. Er enghraifft, roedd Awdurdodau Cynllunio Lleol yn parhau i wrthwynebu cydweithredu, a thu hwnt i'r cydweithio a sefydlwyd eisoes, nid oeddent yn gweld gwerth mewn cydweithredu pellach.

18. Cyflwynodd rhai tystion bryderon bod mwy o gydweithredu a chreu Cynlluniau Datblygu Strategol (yn ogystal â Chynlluniau Datblygu Lleol) yn canolbwyntio'n ormodol ar faterion rhanbarthol ac y byddent yn ymestyn adnoddau ymhellach, gan arwain at Awdurdodau Cynllunio Lleol yn colli golwg ar y cyd-destun lleol iawn ar lefel gymunedol. Fodd bynnag, nid oedd rhai tystion yn ffafrio cynllunio ar lefel gymunedol a Chreu Lleoedd trwy Gynlluniau Lleoedd oherwydd eu bod yn canolbwyntio'n ormodol ar y materion lefel micro. Mae hyn er gwaethaf y cydnabyddir Cynlluniau Lleoedd fel cyfle i gynnwys cymunedau yn fwy effeithiol wrth gynllunio eu gwaith gyda'r Awdurdod Cynllunio Lleol yn y dyfodol.

19. Nododd y Pwyllgor yr ymateb cadarnhaol gan Lywodraeth Cymru[4] i ganfyddiadau Archwilydd Cyffredinol Cymru a'r camau y maent wedi'u cymryd i helpu i wella gwytnwch. Mae Llywodraeth Cymru yn cynnig cynnydd o 20% mewn Ffioedd Cynllunio i fynd i'r afael â'r materion ynghylch diffyg a amlygwyd yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol. Byddai cynnydd o 20% ar ffioedd rheoli datblygu yn rhoi cynnydd incwm o £3.5 miliwn (gan ddefnyddio ffigurau gwaelodlin 2017-18 yn yr adroddiad). Hefyd, mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu ymgynghorwyr i archwilio opsiynau ar gyfer symud tuag at adfer costau llawn yng ngwasanaethau Awdurdodau Cynllunio Lleol.

Er gwaethaf y mesurau cadarnhaol hyn, mae tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor yn awgrymu nad yw elfennau o'r system gynllunio yn gweithio fel y gallent ac fel y dylent (er enghraifft, cynnwys gwaith sy'n cysylltu'n effeithiol gyda chymunedau a gwaith gorfodi) ac nid oes cytundeb ar sut i fynd i'r afael â hyn. a chryfhau gwytnwch a chapasiti.

20. Roedd tystiolaeth gan Lywodraeth Cymru yn ei gwneud yn glir nad yw Gweinidogion Cymru yn rhagweld defnyddio eu pwerau i uno Awdurdodau na bod angen Cynlluniau Datblygu ar y cyd, ond eu bod yn bwriadu creu cyd-bwyllgorau strategol eraill o dan y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) cyfredol.[5]

21. Casgliad cyffredinol y Pwyllgor yw y derbynnir nad oes gan y diwydiant cynllunio ddigon o adnoddau i wneud yr holl bethau y mae'n ofynnol iddo eu gwneud, ond nid yw'r sawl sy'n cyflawni gwaith cynllunio o blaid cydweithredu a symud i fodel gweithio rhanbarthol, a all ryddhau adnoddau a gwneud gwell defnydd ohonynt. Fodd bynnag, os yw Cynllunio i chwarae'r rôl a ragwelir wrth sicrhau datblygiad cynaliadwy ac wrth wella llesiant, yna mae angen newid. Nid yw cadw at y status quo yn opsiwn gan fod Cynllunio yn rhy bwysig i beidio â llwyddo.

Trin a thrafod ceisiadau cynllunio a phenderfynu arnynt

22. Mae nifer y ceisiadau cynllunio a gyflwynwyd i Awdurdodau Cynllunio Lleol wedi aros yn sefydlog, sef rhyw 24,000 y flwyddyn ar lefel genedlaethol, ond mae llai o geisiadau cynllunio'n cael eu prosesu ar amser, mae cyfran yr apeliadau a wrthdrowyd yn parhau i fod yn uchel ac mae'r gwaith gorfodi yn araf ar y cyfan.

---

[4] Ymateb Llywodraeth Cymru i Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru, 13 Rhagfyr 2019

[5] Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) (ar adeg cyhoeddi'r Adroddiad hwn, roedd y Bil yng Nghyfnod 2)

Mae gwella effeithlonrwydd a chyflymder y broses gwneud penderfyniadau o fewn y system gynllunio, gan gynnwys cryfhau gwaith Pwyllgorau Cynllunio, yn hanfodol er mwyn sicrhau bod Cynllunio yn cael effaith gadarnhaol ar ddinasyddion a chymunedau ledled Cymru.

23. Clywodd y Pwyllgor fod nifer o wendidau i'r mesurau perfformiad cyfredol a gesglir gan Lywodraeth Cymru. Yn gyntaf, maent yn canolbwyntio'n ormodol ar fesur mewnbynnau, allbynnau a chofnodi amser o'r dechrau i'r diwedd. O ganlyniad, mae ganddynt ffocws cyfyngedig ar ansawdd, ac nid ydynt yn galluogi dealltwriaeth nac yn cynnig darlun o'r effaith ar lesiant. Yn ail, defnyddir y dangosyddion i farnu pa mor dda y mae Awdurdodau Cynllunio Lleol yn cyflawni eu cyfrifoldebau cynllunio, ond nid ydynt yn adlewyrchu'r oedi a achosir gan gyrff trydydd parti. Yn benodol, datblygwyr, ymgynghorwyr statudol fel cwmnïau cyfleustodau a Chyfoeth Naturiol Cymru. O ganlyniad, nid ydynt yn fesur da o effeithlonrwydd prosesau gwneud penderfyniadau a rheoli ceisiadau gan Awdurdodau Cynllunio Lleol.

24. Nid oedd y tystion o'r farn bod perfformiad ar apeliadau – lle collir tua thraean yr apeliadau – yn wael. Gyda gweithgareddau gorfodi, roedd tystion Awdurdodau Cynllunio Lleol yn teimlo, o ystyried nad yw'r gwasanaeth yn orfodol a bod pob Awdurdod Cynllunio Lleol yn penderfynu sut y bydd yn 'plismona' y maes hwn, nad oedd yn ddefnyddiol cymharu perfformiad. Waeth bynnag, ceir ystod eang o lefelau perfformiad ac mae pobl ledled Cymru yn wynebu safonau a thegwch gwasanaeth gwahanol iawn. Er enghraifft, roedd yr amser cyfartalog ar draws yr holl Awdurdodau Cynllunio Lleol i ddatrys achosion gorfodi yn 2018-19 yn amrywio o 7.3 diwrnod yng Nghaerdydd i 531.5 diwrnod yng Ngheredigion.[6]

25. Mae'r adroddiad trosolwg cenedlaethol diweddaraf [Rhagfyr 2019] yn tynnu sylw at ble mae Awdurdodau Cynllunio Lleol yn methu â chyflawni eu gofynion o dan y ddeddfwriaeth newydd. Er enghraifft, mae tudalen 10 yn dangos nad yw 13 o'r 22 Awdurdod Cynllunio Lleol yn cyflawni eu cyfrifoldebau ymgynghori o dan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015; ac mae tudalen 13 yn nodi nad oes gan 11 o'r 22 cyngor ddarpariaeth TGCh ddigonol i allu adrodd ar eu perfformiad llawn.

26. Clywodd y Pwyllgor fod Pwyllgorau Cynllunio yn amrywio o ran gallu ac ansawdd eu prosesau gwneud penderfyniadau, ond yn gyffredinol nid oedd tystion o'r farn bod hyn yn bryder mawr ac eithrio perfformiad nifer fach o Awdurdodau Cynllunio Lleol. Mae hyn yn gwrthdaro â chanfyddiadau adroddiad

[6] Llywodraeth Cymru, Adroddiad Perfformiad Blynyddol Cynllunio Cymru Gyfan 2018-19, Ffigur 44, Tudalen 52, Rhagfyr 2019

yr Archwilydd Cyffredinol a nododd rai gwendidau mawr. Amlygodd tystiolaeth gan Awdurdodau Cynllunio Lleol a Llywodraeth Cymru bryder bod rhai Pwyllgorau Cynllunio yn dewis peidio â gorfodi cytundebau adran 106, nad ydynt yn gweithredu yn unol â'r Cynllun Datblygu Lleol mabwysiedig ac y gallant ganolbwyntio'n ormodol ar faterion plwyfol.

27. Clywodd y Pwyllgor fod trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd yn dod yn llawer mwy cymhleth gyda Gweinidogion Cymru bellach yn rhan o'r broses o benderfynu ar geisiadau cynllunio mawr yn hytrach nag Awdurdodau Cynllunio Lleol unigol. Er y disgwylir y bydd y newid hwn yn helpu i fynd i'r afael â rhai o'r heriau sy'n wynebu Awdurdodau Cynllunio Lleol o ran adnoddau, cododd sawl tyst bryderon y bydd y canoli hwn yn gwanhau'r graddau y gwneir penderfyniadau lleol ac yn gwanhau atebolrwydd Awdurdodau Cynllunio Lleol. Yn ogystal, gwelwyd hefyd fod y symudiad i ranbartholi gyda chyd-bwyllgorau a Chynlluniau Datblygu Strategol yn ymestyn capasiti ymhellach a chodwyd pryderon gan nifer y bydd y newidiadau hyn yn gwneud y system Gynllunio sydd eisoes yn gymhleth, yn fwy cymhleth fyth ac ni fydd yn arwain at unrhyw welliant sylweddol.

Mae'r Pwyllgor yn credu nad yw cadw at y status quo yn ymarferol o ystyried y gostyngiad mewn capasiti swyddogion cynllunio. Er y bydd rhywfaint yn fwy o gymhlethdod i'r system gynllunio yn sgil ailgydbwyso cyfrifoldebau gyda rôl gymeradwyo amlycach i Lywodraeth Cymru a chyda chyflwyno rhagor o waith cynllunio rhanbarthol, bydd hyn hefyd yn gwella gwytnwch ac yn helpu i gefnogi pob lefel o'r system gynllunio i gyflawni ei chyfrifoldebau eang.

Cynnwys pobl yn y broses gynllunio i wella cymunedau

28. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi bod cynllunio yn fwy na rhywbeth sy'n ticio blychau'n unig, ac yn aml mae'n gofyn am grebwyll a dychymyg. Bydd angen i Awdurdod Cynllunio Lleol effeithiol fod â gweledigaeth glir o sut y byddant yn gweithio yn y tymor canolig i'r tymor hir i wella eu cymunedau, a bydd yn ceisio ysbrydoli ac ysgogi pobl i fod eisiau cymryd rhan wrth helpu i lunio a gwella eu hardal.

Daeth y Pwyllgor i'r casgliad bod llawer mwy o waith i Awdurdodau Cynllunio Lleol ei wneud o ran sicrhau bod trefniadau cadarn ac effeithiol ar waith i gynnwys pobl yn y broses gynllunio.

29. Mae gan Awdurdodau Cynllunio Lleol gyfrifoldeb i sicrhau bod pobl yn deall pwysigrwydd Cynllunio ac annog cymunedau i gymryd rhan ragweithiol trwy bwysleisio'r effaith gadarnhaol y gall cynllunio ei chael ar eu bywydau. Roedd pob

tyst yn cydnabod bod cryn hanes o Awdurdodau Cynllunio Lleol yn cysylltu â dinasyddion, ond mae hyn yn cael ei ystyried yn aneffeithiol yn gyffredinol oherwydd bod y dulliau a ddefnyddir i hysbysu a chynnwys pobl yn aflwyddiannus ar y cyfan. Er enghraifft, nododd yr Archwilydd Cyffredinol fod 60% o uwch swyddogion cynllunio yn teimlo nad yw'r cyhoedd yn deall sut mae'r system gynllunio yn gweithio.[7]

30. Nododd tystion y gall hyn fod yn anodd oherwydd bod y canllawiau ar ymgysylltu ac ymgynghori wedi dyddio (mae'n deillio o adroddiad Skeffington - *People and Planning: the Report of the Committee on Public Participation in Planning* – a gyhoeddwyd ym 1969[8]) ac mae'n canolbwyntio'n ormodol ar ddulliau ymgysylltu traddodiadol i enghreifftiau penodol. Mae'r offeryn data[9] a gyhoeddwyd ochr yn ochr ag adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn dangos bod llai na thraean y cyhoedd yn ei chael hi'n hawdd cyrchu gwybodaeth am ddefnyddio gwasanaethau cynllunio.

31. Un her fawr yw cael datblygwyr i gyflawni eu cyfrifoldebau ymgynghori cychwynnol a thrin hwn fel ymarfer difrifol ac ystyrlon. Yn rhan o Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015, gwnaeth Llywodraeth Cymru hi'n orfodol i ddatblygwyr ymgynghori â chymunedau lleol cyn gwneud cais am ddatblygiadau mwy neu 'ddatblygiadau sylweddol'. Clywodd y Pwyllgor gan dystion, er bod hwn yn bolisi canmoladwy, nad yw'n gweithio ac nad yw'n gwella ansawdd a pherthnasedd datblygiadau newydd i bobl leol a'r gymuned ehangach.

32. Er enghraifft, mae'r cam ymgynghori yn digwydd cyn gwneud cais am gymeradwyaeth, a bydd llawer o'r gwaith y gall cymunedau ac unigolion ddylanwadu arno wedi digwydd heb fawr o fewnbwn gan neb. Yn ôl y dystiolaeth a gafodd y Pwyllgor, gall y broses hefyd gamarwain y cyhoedd i gredu y gallant ddylanwadu ar ddatblygiadau newydd pan nad yw tystiolaeth i'r Pwyllgor yn awgrymu bod llawer o ganlyniadau newidiol o waith ymgysylltu â'r gymuned. Yn aml, nid yw'r Awdurdodau Cynllunio Lleol yn ymwybodol o'r hyn y mae'r datblygwr yn ei wneud o ran ymgynghori ac nid oes ganddynt unrhyw wybodaeth am adborth a sut y gwnaed hynny (neu beidio). Fel proses, nid yw'n gweithio, a

---

[7] Offeryn data Gwasanaethau Cynllunio Swyddfa Archwilio Cymru, Mehefin 2019

[8] Roedd Adroddiad Skeffington, '*People and Planning*', yn adroddiad gan y Pwyllgor Cyfranogiad Cyhoeddus ynghylch cynllunio, dan gadeiryddiaeth yr Aelod Seneddol Arthur Skeffington. Penodwyd y Pwyllgor ym 1968, i asesu sut y gallai'r cyhoedd chwarae mwy o ran wrth greu cynlluniau datblygu lleol. Sefydlwyd y pwyllgor yn dilyn y ddeddfwriaeth sylfaenol ym 1968, a chyhoeddodd ei adroddiad ym 1969.

[9] Offeryn Data Gwasanaethau Cynllunio, Mehefin 2019

chlywsom nad yw Awdurdodau Cynllunio Lleol yn gallu dylanwadu ar ddatblygwyr na'u newid.

33. Teimlai nifer o dystion, yn enwedig Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, fod Cynlluniau Lleoedd yn ffordd dda o ymgysylltu â chymunedau a'u cynnwys. Yn ôl tystiolaeth gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, gall Cynllun Lle effeithiol fod y bont rhwng cymunedau ac Awdurdodau Cynllunio Lleol a helpu i gynnig dewisiadau cynllunio sy'n diwallu anghenion a dyheadau'r gymuned. Ategwyd hyn gan Lywodraeth Cymru sy'n gweld creu lleoedd yn hanfodol i wneud y Cynllunio'n ganolog i gyflawni nodau Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.

34. Fodd bynnag, er cydnabod effaith gadarnhaol bosibl cynllunio lleoedd, mynegwyd pryderon gan sawl tyst:

- Nododd sawl Awdurdod Cynllunio Lleol y gall Cynlluniau Lleoedd fod yn ddwys o ran adnoddau a bod angen iddynt alinio â'r Cynllun Datblygu Lleol os ydynt am gael effaith gadarnhaol ar ddinasyddion. O ystyried y toriadau yng nghyllidebau'r Awdurdod, nododd tystion fod hyn yn uchelgais afrealistig;

- Yn ail, mae Cynlluniau Lleoedd yn ddewisol a dim ond pan fyddant yn cael eu mabwysiadu y maent yn dod yn ystyriaeth berthnasol ym mhenderfyniadau'r Cynllun Datblygu Lleol. Mae sicrhau bod Cynlluniau Lleoedd yn greiddiol i'r broses gwneud penderfyniadau yn gofyn i Lywodraeth Cymru eu gwneud yn ystyriaeth statudol yn yr un modd a Chynlluniau Cymdogaeth yn Lloegr. Fodd bynnag, dywedodd Llywodraeth Cymru nad yw'n cefnogi gwneud cynlluniau lleoedd yn statudol fel y gwneir yn Lloegr; ac

- Yn drydydd, roedd tystion, gan gynnwys Llywodraeth Cymru, yn glir mai mater i'r gymuned yw trefnu a darparu Cynlluniau Lleoedd a Chreu Lleoedd o fewn eu hardal. Roedd y tystion yn cydnabod, fodd bynnag, y byddai cymunedau yn ei chael yn anodd datblygu Cynlluniau Lleoedd heb gefnogaeth a chymorth. Teimlai'r Pwyllgor mai afrealistig oedd awgrym Llywodraeth Cymru i Awdurdodau Cynllunio Lleol ailddyrannu adnoddau o waith arall (statudol) i gefnogi gwaith i gynnwys y gymuned.

35. Mae'r Pwyllgor yn credu bod Cynlluniau Lleoedd a chreu lleoedd yn allweddol i gael cefnogaeth pobl yn y gymuned, er mwyn sicrhau bod Cynllunio yn digwydd gyda chymunedau cynwysedig a chysylltiedig ac nid yn rhywbeth a osodir ar gyfer y gymuned. Fodd bynnag, gan nad oes statws statudol i Gynlluniau

Lleoedd, nid oes adnoddau digonol i'w datblygu ac nid oes awydd gan Lywodraeth Cymru i newid hyn, mae'r Pwyllgor yn credu eu bod yn annhebygol o gael eu datblygu. Os yw Cynllunio Lleoedd yn opsiwn da i gynnwys pobl yn y broses gynllunio ac a arweinir gan y gymuned, yna mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen rhoi mwy o statws iddo, ynghyd â rhoi rhagor o adnoddau iddo a'i wneud yn ganolog i'r Cynllun Datblygu Lleol.

Cytundebau adran 106

36. Mae dwy ffurf o gytundeb cynllunio rhwng Awdurdodau Cynllunio Lleol a datblygwyr sy'n pennu sut y bydd datblygiadau newydd yn cyfrannu'n ariannol tuag at yr uwchraddio a'r gwelliant angenrheidiol mewn seilwaith lleol. Dyma'r ddwy ffurf o gytundeb:

- Mae cytundeb adran 106 (a.106) yn gytundeb rhwng datblygwr ac awdurdod cynllunio lleol ynghylch y mesurau y mae'n rhaid i'r datblygwr eu cymryd i leihau eu heffaith ar y gymuned. Mae cytundeb adran 106 wedi'i ddylunio i wneud datblygiad yn bosibl lle na fyddai'n bosibl fel arall, drwy sicrhau cyfaddawdau a chyfraniadau gan y datblygwr. Mae hyn yn rhan o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990; ac
- Mae'r Ardoll Seilwaith Cymunedol ('yr ardoll') yn ffi y gellir ei chodi gan awdurdodau lleol ar ddatblygiad newydd tyn eu hardal i helpu cyflawni'r seilwaith sydd ei angen i gefnogi datblygiad yn yr ardal. Nid yw'r ardoll ond yn gymwys mewn ardaloedd lle mae'r awdurdod lleol wedi ymgynghori a chymeradwyo cynllun ffioedd sy'n gosod cyfraddau'r ardollau, a lle bo'r cynllun hwnnw ar wefan yr awdurdod. Mae'n bosibl bod y rhan fwyaf o ddatblygiadau newydd sy'n creu gofod llawr ychwanegol net o 100 metr sgwâr neu fwy, neu sy'n creu annedd newydd, yn agored i orfod talu'r ardoll.

37. Dywedodd tystion wrth y Pwyllgor mai dim ond 10% o ddatblygiadau sy'n denu cytundeb Adran 106 ond am amryw resymau – adnoddau a chapasiti'r awdurdod, gwasanaethau eraill / ymgyngoreion statudol nad ydynt yn cymryd rhan yn y broses a phris tir – nid ydynt yn llwyddo ar sawl achlysur. Yn ogystal, mae'r defnydd o gytundebau a.106 yn amrywio'n fawr rhwng Awdurdodau Cynllunio Lleol gydag ardaloedd trefol mwy o faint â mwy o le nag ardaloedd gwledig llai. Mae dulliau cadarnhaol wedi'u datblygu mewn nifer o Awdurdodau Cynllunio Lleol gan gynnwys Bro Morgannwg. Fodd bynnag, fel system, mae'r Pwyllgor yn pryderu nad yw cytundebau a.106 yn cefnogi datblygu cynaliadwy.

38. Trwy gydol y sesiynau tystiolaeth, cododd tystion bryderon ynglŷn â chytundebau a.106 a chyfraniadau datblygwyr. Mae data cenedlaethol ar dai fforddiadwy[10] yn dangos bod y symiau a dalwyd mewn cytundebau a.106 yn gymharol fach. Mae adroddiad cynllunio blynyddol Llywodraeth Cymru yn nodi y bu cwymp sylweddol mewn cyfraniadau ariannol y cytunwyd arnynt gan ddatblygiadau newydd rhwng 2017-18 a 2018-19 trwy gytundebau a.106. Bu gostyngiad o oddeutu 45% (£18,166,149.03), ond bu cynnydd o tua 75% yn faint o gyfraniadau Ardoll Seilwaith Cymunedol a gasglwyd (£1,281,478.10). Ar y cyfan, bu gostyngiad o oddeutu 40% mewn cyfraniadau ariannol (£16,884,670.91). Mae hyn yn bennaf oherwydd y cwymp yn ardal y tir a gafodd ganiatâd cynllunio dros y ddwy flynedd adrodd flaenorol. Fodd bynnag, y canlyniad terfynol yw bod llai o arian yn cael ei sicrhau i'w wario ar dai fforddiadwy.

39. Nododd tystion fod asesiad hyfywedd a.106 yn gymhleth a'i fod yn faes lle nad oes gan Awdurdodau Cynllunio Lleol y sgiliau na'r adnoddau bob amser i fuddsoddi mewn asesiadau cynhwysfawr. Mae hyn yn golygu nad yw costiadau yn aml yn cael eu llwyr ystyried ac wrth i gynigion datblygu fynd yn eu blaenau, mae angen ailedrych arnynt. Canfu'r Pwyllgor fod y wybodaeth a ddefnyddir i amcangyfrif cost datblygiadau yn amrywio. Mae rhai yn defnyddio costau adeiladu gwirioneddol ac mae eraill yn defnyddio data y Gwasanaeth Gwybodaeth Costau Adeiladu (BCIS).[11]

40. Clywodd y Pwyllgor fod gorfodi cytundeb a.106 a'i gwneud yn ofynnol bod datblygwr yn talu'r cyfraniadau y cytunwyd arnynt neu wrthod cynllunio yn benderfyniad gwleidyddol i Bwyllgorau Cynllunio ei wneud. Fodd bynnag, mae Pwyllgorau yn aml yn llacio a.106, yn rhannol oherwydd bod angen iddynt gyrraedd targedau cenedlaethol fel yr 20,000 o gartrefi fforddiadwy newydd. O ganlyniad, mae amharodrwydd i wrthod.

41. Nododd tystiolaeth gan Lywodraeth Cymru fod Cynlluniau Datblygu Lleol wedi'u mabwysiadu mewn 23 o'r 25 Awdurdod Cynllunio Lleol (mae Cynllun ar y cyd ar gyfer Gwynedd ac Ynys Môn). Mae hyn wedi cryfhau'r system a arweinir gan gynlluniau, ac mae hyn yn hanfodol i sefydlu'r polisi sylfaenol ar gyfer sicrhau bod a.106 yn gweithio. Fodd bynnag, er hyn, mae perfformiad wrth gyflawni a.106 yn parhau i fod yn heriol. Nid oedd y tystion yn credu bod yr opsiynau i fynd i'r afael â gwendidau a nodwyd gan y Pwyllgor â Swyddogion Llywodraeth Cymru yn cynnwys swyddi a rennir ac adnoddau a rennir i gryfhau arbenigedd yn

[10] Llywodraeth Cymru - StatsCymru, Cyfraniadau ariannol tuag at dai fforddiadwy trwy rwymedigaethau cynllunio yn ôl awdurdod lleol a swm, 14 Tachwedd 2019

[11] Sefydliad Brenhinol y Syrfewyr Siartredig (RICS), Building Cost Information Service-construction

angenrheidiol, ond ni chyflwynwyd unrhyw opsiwn arall o ran sut i fynd i'r afael â hyn.

42. Amlygodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y potensial i wneud rhywfaint o waith pellach i ddeall yn well sut mae cytundebau a.106 yn gweithio mewn gwirionedd. O ystyried bod y data sydd ar gael yn eithaf cyfyngedig - dim ond yr arian gwirioneddol a dderbyniwyd ac nid y swm a nodwyd mewn cytundebau a.106 y mae'r data cyfredol yn ei fesur – nid yw'n bosibl graddio'r hyn y nodwyd sydd ei angen wrth gymeradwyo cais cynllunio a'r hyn a ddarperir mewn gwirionedd pan fydd y datblygiad wedi'i gwblhau. Daethom i'r casgliad fod angen ymchwil pellach gan sefydliad priodol ar gytundebau a.106 i ddeall y berthynas hon yn well.

43. Casgliad y Pwyllgor yw bod datblygwyr yn allweddol i wneud Cynllunio ac mae cytundebau a.106 yn hanfodol wrth gyflawni'r seilwaith ehangach sydd ei angen gyda thai newydd. Am sawl rheswm, fodd bynnag, nid yw'r system yn gweithio cystal ag y gallai ac mae angen arweiniad allanol gan Lywodraeth Cymru i fynd i'r afael â hyn.

Cynllunio a Llesiant

44. Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 â'r potensial i 'newid y tirwedd' gan roi ffocws newydd i brif bwrpas Cynllunio. Fodd bynnag, roedd tystiolaeth i'r Pwyllgor ynghylch sut mae'r ffordd y mae Cynllunio yn bwrw ymlaen â rhaglen Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn amlygu bod llawer i'w wneud o hyd.

45. Er bod Polisi Cynllunio Cymru wedi'i ddiweddaru a'r Fframwaith Datblygu Cenedlaethol newydd yn gosod Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ar lefel genedlaethol, mae Awdurdodau Cynllunio Lleol yn dal i ddatblygu'r ymateb strategol lleol. Roedd tystion yn cydnabod bod yr ymateb gan Awdurdodau Cynllunio Lleol wedi bod yn araf a bod angen llawer mwy o waith i wneud hyn yn ganolog i'r broses gynllunio.

46. Yn benodol, mae'n hollbwysig newid cydbwysedd y broses o wneud penderfyniadau, dylunio cynlluniau a chymeradwyo o feddylfryd "a yw'n ddigon drwg i'w wrthod" i feddylfryd "a yw'n ddigon da i'w gymeradwyo". I wneud hyn, bydd angen peth asesiad systematig o effaith er mwyn deall yn well sut mae penderfyniadau cynllunio a datblygiadau dilynol yn gwneud cyfraniad cadarnhaol i fywydau, lles a gwerth personol pobl.

47. Mae'r offeryn data a gyhoeddwyd ochr yn ochr ag adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol sy'n dangos barn dinasyddion ar Gynllunio yn dangos nad yw'r newid hwn yn amlwg i'r cyhoedd:

- Nid yw dros ddwy ran o dair o'r ymatebwyr yn credu bod awdurdodau cynllunio yn gwneud y penderfyniadau cywir sy'n gwella'r ardal y maent yn byw ynddi;
- Mae llai nag 1 o bob 10 o bobl yn credu bod ansawdd a chyflwr yr amgylchedd lleol wedi gwella dros y tair blynedd diwethaf; a
- Nododd yr holl ymatebwyr nad yw'r cyfleoedd i gael gwaith wedi newid na gwaethygu.

48. Yn yr holl enghreifftiau uchod, roedd barn uwch swyddogion cynllunio bob amser yn fwy cadarnhaol na barn dinasyddion, gan nodi gwahaniaeth mewn safbwyntiau rhwng Awdurdodau Cynllunio Lleol a'r dinasyddion y maent yn eu gwasanaethu.

49. Roedd yr holl dystion yn ei gwneud yn glir bod Cynllunio yn un o'r gwasanaethau sylfaenol a all gyflawni a gwireddu nodau Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. O ran cefnogaeth a pholisi Llywodraeth Cymru ar ffurf Cylchlythyrau a'r canllawiau diweddaraf, mae'r rhain yn helpu i ganolbwyntio ar Lesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn gwneud cysylltiadau rhwng y gwaith cynllunio a datblygu cynaliadwy. Yn ôl sawl tyst, yr anfantais yw bod gormod o newid yn dal i fod yn y system ac mae llif y diweddariadau polisi yn gwneud gwaith yr Awdurdod Cynllunio Lleol yn fwy cymhleth. Yn benodol, mae angen cydgrynhoi'r holl ddeddfwriaeth yn un gyfraith gynllunio i Gymru er mwyn helpu i sicrhau cysondeb mewn penderfyniadau.

50. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth gadarn nad oes angen symleiddio cyfraith cynllunio a'i gweithrediad, a bydd creu Arolygiaeth Gynllunio benodol i Gymru yn cyfrannu at gyflawni hyn. Roedd tystiolaeth gan dystion yn dangos bod yr Arolygiaeth Gynllunio ar hyn o bryd yn tueddu i gysylltu cyfraith gynllunio Lloegr i Gymru, gan olygu nad yw'r penderfyniadau a wneir ganddynt yn adlewyrchu'r system gynllunio wahanol yng Nghymru.

51. Nododd tystion fod hyn yn cyfrannu at y problemau y mae Awdurdodau Cynllunio Lleol yn eu hwynebu wrth weithredu Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, ac yn arbennig yr elfennau sy'n cysylltu â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 lle mae'r dystiolaeth yn dangos y methiannau pennaf.

52. Rydym yn nodi i'r Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol gyhoeddi ym mis Mai 2019 fod gwaith wedi dechrau i greu arolygiaeth gynllunio benodol newydd ar wahân i Gymru. Roedd datganiad y Gweinidog hefyd yn nodi bod Llywodraeth Cymru:

> "yn crynhoi ac yn uno cyfraith gynllunio yng Nghymru i greu cod cynllunio ar wahân ar gyfer Cymru."[12]

Rydym yn credu, ar sail y dystiolaeth ynghylch beth sy'n digwydd yn ymarferol, y byddai parhau â chyd-arolygiaeth yn golygu na fydd cyfraith Cymru yn cael ei gweithredu'n llawn, felly rydym yn croesawu ac yn cymeradwyo dull Llywodraeth Cymru o greu arolygiaeth gynllunio ar wahân.

53. Roedd tystiolaeth i'r Pwyllgor yn dangos y gall Awdurdodau Cynllunio Lleol gael eu tanbrisio gan bartneriaid allweddol ac o fewn Awdurdodau Unedol gan adrannau eraill o'r un awdurdod. Yn ôl tystiolaeth gan y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol yng Nghymru, nes y bydd gan Gynllunio le sefydlog yn y broses 'gwneud penderfyniadau' gan gael ei werthfawrogi'n strategol am ei gyfraniad at Lesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, yna ni fydd pethau'n newid, ac ni fydd Cynllunio yn cyflawni'r hyn y mae Llywodraeth Cymru ei eisiau. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen mynd ati i godi statws Cynllunio a chydnabod pwysigrwydd canolog Cynllunio i Lesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.

[12] Llywodraeth Cymru, Datganiad Ysgrifenedig, 9 Mai 2019

Argymhellion

54. Mae'r Pwyllgor wedi nodi sawl maes lle mae'n credu y gellir gwella perfformiad ar hyn o bryd:

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn mynd i'r afael â'r toriadau sydd wedi'u gwneud i gyllidebau Cynllunio gan ddefnyddio Pwerau Gweinidogion Cymru o dan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015 i wella gwytnwch a meithrin capasiti. Dylai hyn gynnwys mesurau i sicrhau bod digon o rannu gwybodaeth rhwng y cyrff cynllunio ar wahân yn y DU er mwyn helpu i ddysgu a gwella arbenigedd.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru i adolygu'r Dangosyddion Perfformiad Cenedlaethol cyfredol i sicrhau bod y mesurau a ddefnyddir i farnu perfformiad ac effaith Cynllunio yn adlewyrchu cyfraniad yr holl asiantaethau yn y system Gynllunio ac yn datblygu mesurau newydd i bennu'n well beth yw effaith Cynllunio wrth wella llesiant mewn cymunedau ac ymhlith pobl.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru i adolygu'r safonau cyfredol ar gyfer ymgysylltu a datblygu dulliau newydd sy'n adlewyrchu dulliau cyfathrebu'r 21ain Ganrif yn well i sicrhau bod pobl yn cymryd rhan yn y broses gynllunio.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru i gryfhau sut mae datblygwyr yn ymgynghori â chymunedau lleol cyn gwneud cais am ddatblygiadau mawr neu sylweddol.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a Chymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru i wneud Creu Lleoedd a Chynlluniau Lleoedd yn gynllun statudol, ac yn cyflwyno canllawiau sut y mae'n rhaid i Awdurdodau Cynllunio Lleol weithio gyda chymunedau lleol i sicrhau bod Cynllunio Lleoedd yn greiddiol i gyflawni nodau Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cryfhau cytundebau Adran 106 trwy:

- ddiweddaru canllawiau i'w gwneud yn ofynnol bod arfarniadau opsiynau datblygu yn seiliedig ar un ffynhonnell wybodaeth, gan ddefnyddio data adeiladu'r gwasanaeth gwybodaeth costau adeiladu i wella amcangyfrifon, cyngor ar gostau, cynlluniau costau. a meincnodau; a

- chyflwyno system talu cyfrannau ar gyfer cyfraniadau Adran 106, gan osod gofyniad ar ddatblygwyr i dalu traean o'r swm cytunedig ar adeg rhoi'r caniatâd cynllunio; traean pan fo'r gwaith datblygu'n dechrau ar y safle; a thraean pan fo'r safle wedi gorffen cael ei datblygu.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn comisiynu ymchwil ar ddefnyddio cytundebau adran 106 i benderfynu a yw'r cyfraniadau a nodwyd gan ddatblygwyr wrth gytuno ar gais cynllunio yn cael eu gwireddu. Mae'r Pwyllgor hefyd yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru i werthuso sut mae cytundebau adran 106 yn gweithio gan nodi lle mae angen cryfhau dulliau gan gynnwys darparu adnoddau ar gyfer arbenigedd cyfreithiol a rheoli cytundebau adran 106.

Argymhelliad 8. Er ein bod yn croesawu dull Llywodraeth Cymru o sefydlu Cod Cynllunio Cymru, o ystyried y gwahaniaeth yn y systemau Cynllunio rhwng Cymru a Lloegr, mae'r Pwyllgor yn argymell bod hyn yn mynd yn bellach na Chod ac yn cael ei ymgorffori mewn deddfwriaeth i helpu i sicrhau cysondeb mewn penderfyniadau.

Nid oedd Gareth Bennett AS yn cytuno â'r argymhelliad hwn.

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar.

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweldtrawsgrifiadau o'r sesiynau tystiolaeth lafar ar dudalen we'r Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
27 Ionawr 2020	Cynhaliodd y Pwyllgor ddigwyddiad preifat i drafod y sefyllfa bresennol gyda rhanddeiliaid yn cynrychioli Tai Cymunedol Cymru, y Ffederasiwn Adeiladwyr Tai, Cymdeithas Swyddogion Cynllunio Cymru a'r Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol
10 Chwefror 2020	**Andrew Farrow** Cyngor Sir y Fflint **Mark Hand** Cyngor Sir Sir Fynwy **Craig Mitchell** Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru **Nicola Pearce** Cyngor Castell-nedd Port Talbot **Llinos Quelch** Cyngor Sir Caerfyrddin **Dr Roisin Willmott** Y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol
24 Chwefror 2020	**Nick Bennett** Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru **Sophie Howe** Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru **Marie Brousseau-Navarro** Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol
9 Mawrth 2020	**John Howells** Llywodraeth Cymru **Neil Hemington** Llywodraeth Cymru **Andrew Slade** Llywodraeth Cymru