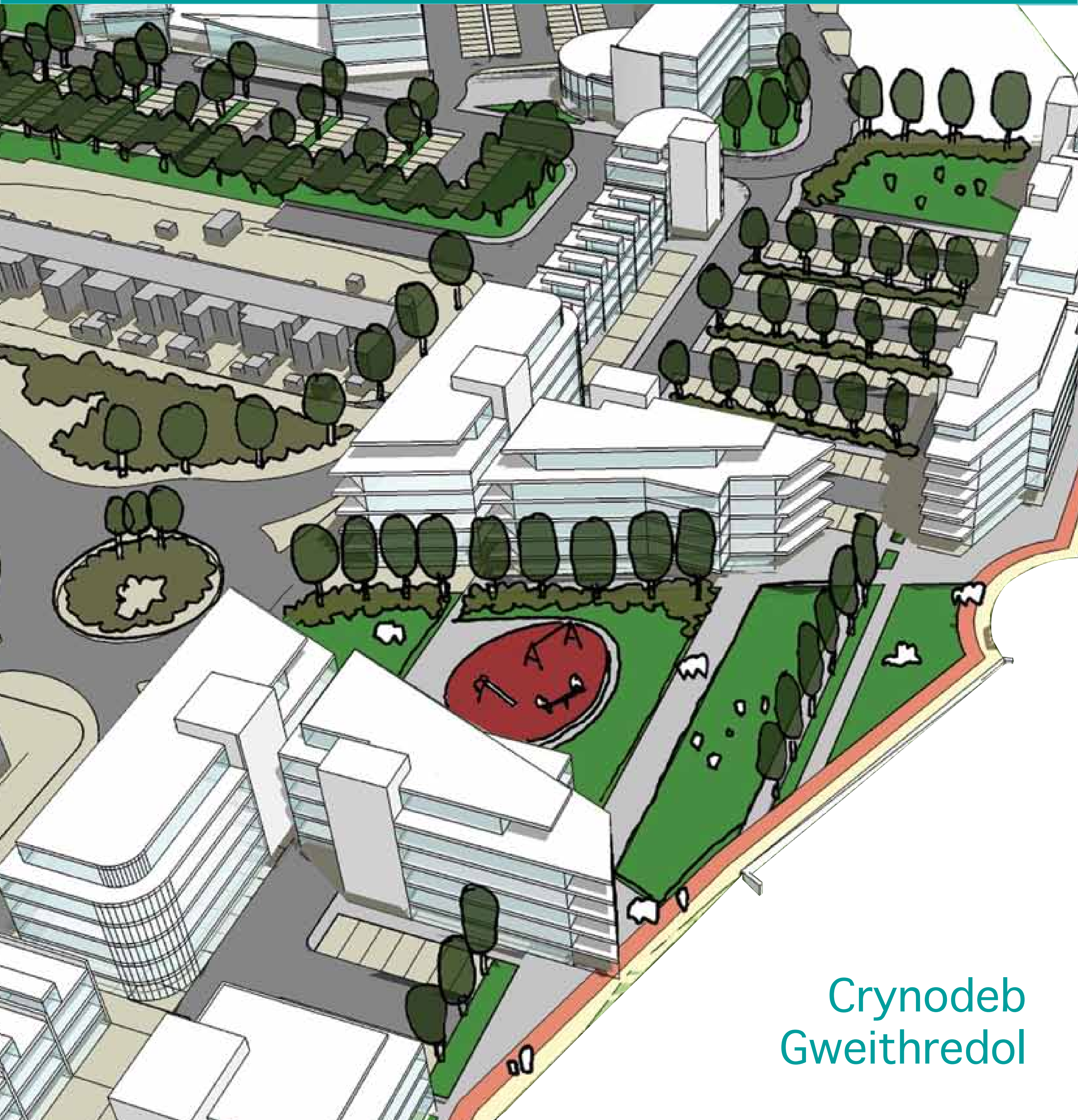
Astudiaeth i Archwilio’r Broses Ceisiadau Cynllunio yng Nghymru

Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government

www.cymru.gov.uk



Crynodeb Gweithredol

Mae copiau ychwanegol o'r adroddiad hwn ar gael yn rhad ac am ddim oddi wrth:

Y Ganolfan Gyhoeddiadau
Llywodraeth Cynulliad Cymru
Parc Cathays
Caerdydd CF10 3NQ

Ffôn: **029 2082 3683**
e-bost: **assembly-publications@wales.gsi.gov.uk**

Mae hefyd ar gael ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru:
www.cymru.gov.uk

Testun gan: **GVA Grimley**
Llun ar flaen y clawr oddi wrth: **HMA Architects**

75% wedi'i ailgylchu recycled

ISBN 978 0 7504 5621 0
© Hawlfraint y Goron Mehefin 2010
CMK-22-04-045(500)
F0201011

Crynodeb Gweithredol

Cyflwyniad a Methodoleg

1 Y broses ceisiadau cynllunio yw'r prif offeryn ar gyfer cymeradwyo neu wrthod cynigion am ddatblygiad yn y DU. Ym Medi 2009, comisiynodd Llywodraeth Cynulliad Cymru ymchwil i weithrediad y broses ceisiadau cynllunio yng Nghymru. Cwmpasodd y prosiect bob cam o'r broses gan ganolbwyntio ar y rôl y gall ei chwarae mewn meithrin adfywiad economaidd cynaliadwy.

2 Cafodd yr ymarfer ymchwil ei gynnal rhwng Medi 2009 ac Ebrill 2010 a'i seilio ar:

- Holiadur a anfonwyd at bob un o'r 25 Awdurdod Cynllunio Lleol (ACLl) yng Nghymru;
- Cyfres o Grwpiau Ffocws a gynhwysodd gynrychiolwyr o'r sectorau cyhoeddus, preifat a'r trydydd sector o bob rhan o Gymru; a
- Defnydd astudiaethau achos a "chynghorion ymarfer" i edrych ar sut roedd materion penodol yn cael eu trin neu sut roedd problemau'n cael eu datrys.

3 Manteisiodd yr astudiaeth hefyd ar ymchwil helaeth a oedd eisoes yn bodoli o Gymru a mannau eraill, ynghyd â gwybodaeth amrediad o asiantaethau ac unigolion sydd â phrofiad o'r broses ymgeisio, yn arbennig o'r Gr• p Llywio Ymchwil annibynnol a oedd yn cynnwys cynrychiolwyr o'r sectorau preifat, cyhoeddus a'r trydydd sector.

4 Mae'r adroddiad yn ymrannu'n ddwy adran. Mae'r rhan gyntaf yn cofnodi'r canfyddiadau allweddol am weithrediad presennol y broses ymgeisio a'r ystyriaethau mae'n eu hwynebu. Mae'r ail ran yn nodi camau a all wneud gwahaniaeth cyflym, ystyrlon a chadarnhaol i berfformiad y broses a'r penderfyniadau mae'n eu gwneud.

Canfyddiadau'r Ymchwil

Holiadur yr ACLl

5 Awdurdodau Cynllunio Lleol (ACLl) yw'r cyrff allweddol sy'n gwneud y penderfyniadau o fewn system gynllunio Cymru. Mae ganddynt gyfrifoldeb dros gofrestru, prosesu a phenderfynu'r mwyafrif o geisiadau cynllunio a gyflwynir o fewn eu hardaloedd. O ganlyniad, roedd deall eu barn hwy am y system a sut y gellid ei diwygio yn hanfodol i'r ymchwil.

6 Edrychodd yr holiadur ar sut mae pob ACLl yn trafod y broses ymgeisio, yr adnoddau sydd ar gael iddo a'r heriau a'r pwysau mae'n eu hwynebu. Edrychodd hefyd ar sut maent yn ymateb i'r heriau hynny a sut gallai'r system gael ei diwygio neu ei gwella.

7 Darganfu'r holiadur amrywiaeth arwyddocaol rhwng ACLl o ran eu baich gwaith a gweithrediad y broses ymgeisio (yn enwedig ar adegau allweddol). Roedd y gwahaniaethau'n estyn o'r cyfnod cyn-ymgeisio a dilysu i wneud penderfyniadau a chyflawni amodau. Hefyd roedd gwahaniaeth sylweddol yn yr adnoddau sydd ar gael ac ychydig o fesur cyffredin llwyddiant neu foddhad ar y gwasanaeth mae'r awdurdodau yn ei roi.

8 Er gwaethaf yr amrywiaeth yma, nodwyd ystyriaethau cyffredin o'r ymatebion:

- Pwysigrwydd arweinyddiaeth gryf i broses ymgeisio lwyddiannus.
- Pryder am yr amrediad cynyddol o gyfrifoldebau sy'n cael eu gosod ar y system a'r polisi ac arweiniad sy'n mynd gyda hwy.
- Cynnal a chyfansoddiad pwyllgorau cynllunio.
- Yr angen i symleiddio'r system a'i gwneud yn fwy cymesur.
- Pryder am ansawdd ceisiadau a oedd yn cael eu cyflwyno.

9 Er bod y sawl a ymatebodd i'r holiadur yn teimlo'n amlwg bod cryn le i wella yng ngweithrediad y broses ceisiadau cynllunio, nid oedd yn ymddangos bod awydd eang nac angen amlwg am ddiwygiad sylfaenol.

Grwpiau Ffocws

10 Cynhaliwyd Grwpiau Ffocws yng Nghaerdydd a Chonwy a gynhwysodd gyrff ac unigolion o bob rhan o Gymru. Cynhaliwyd sesiynau ar gyfer ymgynghorwyr cynllunio, grwpiau busnes, grwpiau amgylcheddol, ymgynghoreion statudol, grwpiau cymunedol a chyrff proffesiynol.

11 Darganfu'r sesiynau ddau brif safbwynt. Yr un cyntaf oedd bod y broses ymgeisio yn ei hanfod yn gadarn (ond angen ei addasu). Yr ail oedd bod y broses yn agos at fethu – roedd yn rhy araf, yn rhy gymhleth ac yn rhy feichus o ran ei gofynion. Fodd bynnag, roedd y materion allweddol a nodwyd gan y grwpiau yn debyg yn fras er gwaethaf y safbwynt sylfaenol (a'r amrediad eang o safbwyntiau a fynegwyd). Roedd y rhain yn canolbwyntio ar:

- Cysondeb a dibynadwyedd y system - yn enwedig ar adegau cynnar hollbwysig tra bod ceisiadau yn cael eu hystyried neu am ofynion penodol - roedd hyn yn ffocws penodol ar gyfer newid.

- O ran yr ACLl, cymhlethdod cynyddol y system gynllunio (a'r baich cynyddol mae arno sy'n rhoi straen mawr ar bawb o dan sylw).

- Rôl LlCC – gan gynnwys yr angen am gyngor cryf a chlir am faterion a chyfnodau allweddol.

- Rôl well a mwy pwrpasol i'r ymgynghoreion statudol ynghyd â system sy'n gallu ystyried amrediad ehangach o faterion yn well.

- Yr angen i benderfyniadau gael eu gwneud yn gadarnhaol ac yn gymesur a dealltwriaeth well o gyfrifoldebau pawb sy'n ymwneud â'r broses.

- Yr angen i ACLl fod yn fwy ymatebol a llenwi'r bylchau mewn dealltwriaeth drwy rannu adnoddau ac arbenigedd drwy gyfrwng gweithio trawsffiniol gwell.

Amcanion Allweddol a Themâu ar gyfer Diwygiad

12 Dangosodd canfyddiadau'r ymchwil fod y broses ceisiadau cynllunio dan straen. Er bod cytundeb sylfaenol bod y broses ei hun yn fecanwaith teg yn y bôn ar gyfer penderfyniadau ar ddatblygiad newydd, ychydig iawn o bobl sy'n fodlon ar ei gweithrediad neu ei heffaith.

13 Trefniadaeth a gweithrediad y broses a ddenodd y feirniadaeth fwyaf. Roedd llawer o'r pryderon yn deillio o'r cyfrifoldebau cynyddol sy'n cael eu gosod ar y system, wedi eu cyfuno â'r diffyg adnoddau i ddelio â'r rhain yn effeithiol. Mewn rhai mannau mae hyn yn peri chwalu'r berthynas rhwng ymgeiswyr ac awdurdodau ac fe allai hyn yn ei dro atal datblygiad economaidd. Roedd natur anrhagweladwy'r system ac effaith hyn ar ragolygon a chostau cynllunio, ynghyd â'r diffyg (mewn rhai meysydd neu bynciau) cyfle am hyblygrwydd o ran gweithredu amcanion cenedlaethol neu leol, yn bryderon allweddol a chyffredin hefyd. Arweiniodd y canfyddiadau hyn at dri amcan sylfaenol ar gyfer diwygiad:

- rheoli cymhlethdod (ar y sail na fydd yn mynd i ffwrdd);

- lleihau ansicrwydd a gwella cysondeb rhwng ACLl; a

- chynyddu ymatebolrwydd i amcanion polisi cenedlaethol a lleol – yn enwedig i anghenion busnesau.

14 Mae'r amcanion hyn yn rhoi tair thema sylfaenol i'r adolygiad. Yr un gyntaf yw meithrin **dealltwriaeth well** rhwng y prif randdeiliaid am eu priod safbwyntiau ac effeithiau penderfyniadau a gofynion. Yr ail thema yw **newid diwylliant neu fan cychwyn gwneud penderfyniadau** am geisiadau cynllunio. Y thema derfynol yw **gwella gweithrediad** y broses ar adegau allweddol.

Argymhellion

15 Gwneir cyfres o argymhellion o dan bob un o'r tair thema hon a'r pryderon a'r ystyriaethau sydd tu ôl iddynt.

Argymhellion Dealltwriaeth Well

16 Mae perthnasoedd da yn hanfodol i weithrediad a pherfformiad y broses ceisiadau cynllunio. Mae dau faes allweddol wedi cael eu nodi lle mae angen gweithredu. Yr un cyntaf yw'r berthynas rhwng cyflawni datblygiad economaidd cynaliadwy a gwerthfawr a'r broses gynllunio a'r ail yw'r berthynas rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a defnyddwyr a rheolwyr y broses ymgeisio. Mae'r argymhellion yn canolbwyntio ar wella'r perthnasoedd hyn.

17 **Argymhelliad 1** yw Datganiad Polisi newydd oddi wrth y Cynulliad sy'n pwysleisio'r flaenoriaeth sydd i'w rhoi i hybu datblygiad economaidd cynaliadwy a phwysigrwydd cefnogi twf Mentrau Bach a Chanolig.

18 Mae **Argymhelliad 2** yn pennu'r mesurau i wneud y system yn fwy ymatebol i fusnes. Mae'r rhain yn cynnwys gwella cyfathrebu rhwng cyrff busnes a'r ACLl a chynhyrchu canllaw newydd i fusnesau a'u rhyngweithio â'r broses ymgeisio. Hefyd argymhellir sefydlu ymgynghorai newydd i gynrychioli buddiannau busnes a datblygiad economaidd ac i wella integreiddio anghenion Mentrau Bach a Chanolig i bolisi cynllunio ar lefel genedlaethol a lefel leol.

19 **Argymhelliad 3** yw y dylai cwmpas a chynnwys Datganiadau Dylunio a Mynediad (sy'n ofyniad mandadol ar gyfer llawer o geisiadau) gael eu hegluro. Dylai ystyriaeth gael ei rhoi i lacio'r sbardun amdanynt ar gyfer pob math o ddatblygiad.

20 Mae **Argymhelliad 4** yn ymwneud â natur arweiniad polisi a gyhoeddir gan LlCC ac yn gofyn am ymagwedd fwy cynhwysol sy'n cynnwys rhanddeiliaid ar ddwy ochr y broses ymgeisio cyn i ofynion newydd gael eu cyflwyno.

21 Mae **Argymhelliad 5** yn ymateb i bryderon am raddfa a chwmpas y newid sydd wedi digwydd o fewn y system gynllunio yn y blynyddoedd diwethaf

drwy awgrymu y dylai cyflwyniad gofynion neu ganllawiau pellach gael ei atal (ac eithrio argymhellion a wneir o fewn yr adolygiad hwn).

Argymhellion Newid Diwylliant

22 I ymdrin â'r materion a nodwyd gan yr adolygiad, dylai newid diwylliannol ganolbwyntio ar dri phrif faes – adnewyddu'r ymagwedd sylfaenol at ddatblygiad a'i ofalaeth; archwilio'r broses o ymgynghori a gwella'r ffyrdd y mae'r broses ymgeisio yn cael ei chyflwyno ar y llawr.

23 Mae **Argymhelliad 6** yn galw am ddatganiad polisi newydd am ofalaeth datblygiad, a fydd yn annog ymagwedd gydweithredol ac ymatebol at gynigion datblygu. Gallai hyn barhau ar ffurf fersiwn newydd o'r Nodyn Cyngor Technegol drafft (a gyhoeddwyd yn 2007).

24 Mae **Argymhelliad 7** yn cynnig adolygiad o brosesau ymgynghori statudol ac anstatudol, gan edrych ar y potensial i ddatblygu gweithdrefnau mwy penodol a mwy safonol yn ogystal ag archwilio'r nifer o ymgynghoreion statudol (ac a yw dylanwad ymgynghoreion ar benderfyniadau bob amser yn briodol ac yn gymesur).

25 **Argymhelliad 8** yw y dylai nodyn arfer gorau gael ei gyhoeddi am gyflwyniad swyddogaethau gofalaeth datblygiad effeithiol o fewn ACLl. Ffocws hwn fyddai'r angen i sefydlu strwythurau sefydliadol effeithlon, gyda ffocws ar gwsmeriaid a defnydd effeithlon ar adnoddau.

26 **Argymhelliad 9** yw i gynhyrchu canllaw i ACLl am drefniant pwyllgorau cynllunio, gan ganolbwyntio ar safoni gweithdrefnau rhwng ACLl, mesurau i wella perfformiad (gan gynnwys hyfforddiant gorfodol i aelodau) a chyflwyniad cyfnodau pwyllo pan fydd penderfyniadau'n mynd yn groes i gyngor swyddogion.

Argymhellion Gwella Gweithrediad

27 I ymdrin â'r prif faterion a godwyd gan ymarferwyr, mae gwella gweithrediad y system yn canolbwyntio ar chwe maes allweddol er mwyn gwneud y system yn fwy cyson, yn fwy cymesur ac yn fwy effeithiol:

- Lleihau nifer y ceisiadau.
- Uno a gwella cyngor a gweithdrefnau cyn-ymgeisio.
- Symleiddio ac uno protocolau dilysu.
- Gwella e-gynllunio a'r Porth Cynllunio yng Nghymru.

- Creu cronfeydd canolog o arbenigedd am faterion allweddol ac annog gweithio ar y cyd.

- Gweithredu caniatadau (a defnydd amodau).

28 **Argymhelliad 10** yw i estyn hawliau Datblygiad a Ganiateir (gan adeiladu ar gynigion a wnaed gan y CLG mewn perthynas â Lloegr) a diwygio'r Gorchymyn Dosbarthiadau Defnydd. Y rhagdybiaeth weithiol yw y byddai hyn yn lleihau nifer y ceisiadau graddfa fach, gan ganiatáu i ACLl ganolbwyntio amser ac adnoddau ar y ceisiadau pwysicaf.

29 **Argymhelliad 11** yw bod angen ymagwedd fwy ymarferol a chyson at fân ddiwygiadau i gynlluniau a gymeradwywyd (fel nad oes angen unrhyw gais newydd ar gyfer newidiadau priodol).

30 **Argymhelliad 12** yw y dylai arweiniad i arfer gorau gael ei gynhyrchu i roi cyngor ar gwmpas a fformat trafodaethau cyn-ymgeisio.

31 **Argymhelliad 13** yw i gyflwyno ymagwedd safonol at ddilysu ceisiadau cynllunio gan ddechrau gyda rhestr o ofynion cenedlaethol.

32 Mae **Argymhelliad 14** yn ymwneud â defnydd gwasanaethau cynllunio electronig gan geisio annog defnydd cynyddol ar y Porth Cynllunio i gyflwyno ceisiadau ac estyn y both ymgynghori i Gymru. Hefyd awgrymir gwella'r ddarpariaeth gwybodaeth electronig gan ACLl (gan gynnwys cyflwyno safonau gofynnol).

33 Mae **Argymhelliad 15** yn ceisio annog mwy o rannu arbenigedd yng Nghymru, drwy greu panel canolog o ymgynghorwyr neu drwy ddefnydd canolfannau arbenigedd rhanbarthol mewn meysydd penodol fel isadeiledd, gwastraff a mwynau ac ynni. Mae canolfan rhagoriaeth cynllunio i Gymru yn ffordd arall o ddal a throsglwyddo'r profiad a'r arbenigedd sylweddol sydd ar gael.

34 **Argymhelliad 16** yw y dylai canllawiau clir gael eu cyhoeddi am gynnwys a defnydd amodau cynllunio i annog ymagwedd fwy safonol (yn enwedig ar gyfer amodau y mae angen eu bodloni cyn y gall datblygiad ddechrau).

Casgliadau a Chamau Nesaf

35 Y neges allweddol o'r ymchwil yw er bod y broses ceisiadau cynllunio yng Nghymru yn gadarn yn y bôn, ar hyn o bryd mae angen iddi gael ei gwella'n sylweddol er mwyn bod yn effeithiol wrth gefnogi twf economaidd cynaliadwy. Gan hynny, mae'r argymhellion a bennir yn yr adroddiad yn mynd i graidd y broses ceisiadau cynllunio ond yn canolbwyntio ar ei gweithrediad ymarferol yn hytrach na'i sylfaen ddeddfwriaethol.

36 Llywodraeth y Cynulliad fydd yr asiantaeth allweddol wrth fwrw ymlaen â'r argymhellion a nodir yn yr adroddiad. Serch hynny, rhagwelir ymagwedd gydweithredol a nodwyd partneriaid cyflwyno (gan gynnwys grwpiau busnes, cyrff proffesiynol ac ymgynghoreion statudol) mewn perthynas â phob un o'r argymhellion.

37 Dylai blaenoriaeth gael ei rhoi i argymhellion, 1, 3, 5 a 13. Fodd bynnag, bydd pob un o'r newidiadau a gynigir yn gwneud gwahaniaeth sylweddol a chadarnhaol at weithrediad y system ac yn cyflwyno gwasanaeth cynllunio mwy cyson ledled Cymru. Mae angen y newid hwn er mwyn i'r broses ymgeisio gyfrannu'n fwyaf sylweddol at adfywiad economaidd cynaliadwy a gwerthfawr.