Gorffennaf 2017

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Canfyddiadau ein Galwad am Dystiolaeth ynghylch Gwasanaethau Cynllunio

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Roedd tîm yr astudiaeth yn Swyddfa Archwilio Cymru a wnaeth y gwaith yn cynnwys Nick Selwyn, Emily Owen, Gareth Jones a Duncan Mackenzie, o dan gyfarwyddyd Jane Holownia.

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 sy'n gysylltiedig â hi ac a noddir ganddi, gan gynnwys cyrff y GIG. Mae ganddo'r pŵer i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar ddarbodaeth, 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 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.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2017

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Os byddwch yn ei ailddefnyddio, 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.

Am fwy o wybodaeth, neu os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol, cysylltwch â ni drwy ffonio 029 2032 0500 neu drwy e-bostio post@archwilio.cymru. Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Gallwch ysgrifennu atom hefyd, yn Gymraeg neu'n Saesneg,
a byddwn yn ymateb yn yr iaith rydych chi wedi ei defnyddio. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

This document is also available in English.

Adroddiad cryno

1 Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru yn cynnal rhaglen o astudiaethau ym maes llywodraeth leol. Mae'r astudiaethau hyn yn canolbwyntio ar un mater penodol neu un maes polisi, gan adolygu sut y mae cyrff cyhoeddus drwy Gymru yn perfformio ac yn defnyddio'u hadnoddau yn hynny o beth. Ymgynghorodd yr Archwilydd Cyffredinol ynghylch ei raglen o astudiaethau ym maes llywodraeth leol ym mis Rhagfyr 2015, gan fabwysiadu rhaglen arfaethedig dair blynedd – Arddangosyn 1. Mae'r tair astudiaeth a ddewiswyd ar gyfer 2018-19 yn canolbwyntio ar feysydd gwasanaeth lle mae deddfwriaeth newydd wedi'i chyflwyno'n ddiweddar.Purpose of the call for evidence

Arddangosyn 1: Rhaglen o astudiaethau'r Archwilydd Cyffredinol ym maes llywodraeth leol rhwng 2016-17 a 2018-19

2016-17	2017-18	2018-19
Sut y mae llywodraeth leol yn rheoli'r galw: Gwasanaethau digartrefedd	Y Gronfa Gofal Canolraddol	Mynd i'r afael â thrais yn erbyn menywod, cam-drin domestig a thrais rhywiol
Gwasanaethau anabledd dysgu awdurdodau lleol – comisiynu strategol	Defnyddio data'n effeithiol	Gwerth am arian o wasanaethau cynllunio
Gwella llesiant drwy addasiadau i dai	Pa mor dda y mae gwasanaethau cyhoeddus yn rhoi gwasanaethau i gymunedau gwledig	Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014

Ffynhonnell: Swyddfa Archwilio Cymru

Diben yr alwad am dystiolaeth

2 Wrth sefydlu ei raglen ym mis Mawrth 2016, rhoddodd yr Archwilydd Cyffredinol wybod i awdurdodau lleol ei fod yn bwriadu gwneud rhywfaint o waith i gasglu tystiolaeth er mwyn rhoi ffocws i'w waith, ond hefyd er mwyn barnu pa mor dda y mae cyrff cyhoeddus yn perfformio wrth gynnal yr adolygiadau hyn yn 2018-19. Wrth alw am dystiolaeth, gofynnodd yr Archwilydd Cyffredinol am ymatebion i gyfres o gwestiynau ynghylch y canlynol:

a dulliau presennol o weithio;

b y risgiau a'r cyfleoedd sy'n gysylltiedig â'r newidiadau diweddar mewn deddfwriaeth a pholisi; ac

c a sut y mae disgwyl i'r rhain ddylanwadu ar y gwasanaethau a ddarperir i ddinasyddion a defnyddwyr gwasanaethau, ynghyd â gwella'r gwasanaethau hynny.

3 Byddwn yn cynnal gwaith ychwanegol i ddatblygu syniadau a themâu ar gyfer yr astudiaeth yn ystod 2018-19. Bydd canfyddiadau'r adroddiad hwn yn cyfrannu at y broses hon ac yn rhan o'n sylfaen dystiolaeth, y byddwn yn cynhyrchu ein prosiect byr oddi wrthi sy'n amlinellu cwmpas a chylch gorchwyl yr astudiaeth. Byddwn yn profi cynnydd gan gyrff cyhoeddus o ran mynd i'r afael â'r materion a godwyd yn yr alwad am dystiolaeth.

Adroddiad manwl

Y canfyddiadau o'r alwad am dystiolaeth ynghylch Deddf Cynllunio (Cymru) 2015

1.1 Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod bod y system gynllunio yn ganolog wrth greu cymunedau cynaliadwy. Cafodd Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 Gydsyniad Brenhinol ar 6 Gorffennaf 2015. Mae'r Ddeddf yn cyflwyno nifer o newidiadau deddfwriaethol i ddiwygio'r system gynllunio yng Nghymru, er mwyn sicrhau bod honno'n system deg a chydnerth ac yn system sy'n galluogi datblygu. Mae'r Ddeddf yn ceisio rhoi sylw i bum prif amcan:

- a creu fframwaith wedi'i foderneiddio ar gyfer darparu gwasanaethau cynllunio;
- b cryfhau'r dull o weithio drwy gynllunio, a hynny drwy gyflwyno Fframwaith Datblygu Cenedlaethol a Chynlluniau Datblygu Strategol;
- c gwella cydnerthedd drwy ganiatáu i Weinidogion Cymru gyfarwyddo awdurdodau cynllunio lleol i gydweithio ac uno awdurdodau cynllunio lleol;
- ch rhoi mwy o bwyslais ar gamau rhagarweiniol y system rheoli datblygu a gwella'r system honno; a
- d galluogi camau gorfodi ac apelau effeithiol er mwyn sicrhau mwy o dryloywder a bod modd cymryd camau cyflym ac arwyddocaol yn dilyn achosion o dorri rheolau cynllunio.

1.2 Bydd cael gwasanaeth cynllunio effeithiol yn hynod bwysig wrth ffurfio cymeriad awdurdodau lleol neu barciau cenedlaethol a sicrhau bod y rheini'n gallu datblygu a ffynnu. Ac ystyried y gofynion yn y Ddeddf, mae'n bwysig bod awdurdodau cynllunio yn sicrhau bod eu gwasanaethau yn addas i'r dyfodol drwy sicrhau eu bod yn cyflawni eu cyfrifoldebau statudol ond hefyd yn ymateb i flaenoriaethau corfforaethol, rhanbarthol a chenedlaethol.

1.3 Anfonwyd ein galwad am dystiolaeth i awdurdodau cynllunio, i Lywodraeth Cymru ac i gyrff ambarél cenedlaethol er mwyn ceisio'u barn am y system gynllunio, am y newid yn y galw, am yr adnoddau cysylltiedig ac am y cyfleoedd a'r risgiau disgwyliedig yn y tair i'r pum mlynedd nesaf. Cawsom ymatebion gan bum tîm cynllunio o awdurdodau cenedlaethol, y tri pharc cenedlaethol a dau sefydliad ambarél cenedlaethol. Mae crynodeb o'u hymatebion a'r dystiolaeth a gasglwyd o ffynonellau eraill wedi'u crynhoi isod. Byddwn yn barnu'r cynnydd y mae cyrff cyhoeddus yn ei wneud wrth fynd i'r afael â'r materion hyn, ynghyd â'r risgiau a'r heriau, wrth gwblhau ein gwaith adolygu yn 2018-19.

Mae adnoddau’n dal i brinhau ac mae’n anodd cadw staff sydd â digon o wybodaeth a phrofiad. Mae hynny’n lleihau gallu awdurdodau cynllunio i gyflawni eu cyfrifoldebau statudol

1.4 O blith y gwasanaethau cynllunio, mynegodd pawb a ymatebodd i’n galwad am dystiolaeth bryderon am yr adnoddau a oedd ganddynt i ddarparu’r gwasanaeth cynllunio yn eu hardaloedd. Roedd y pryderon hyn yn amrywio, ac yn cynnwys pryderon am ostyngiad yn nifer y staff a gâi eu cyflogi yn y gwasanaeth, a phryderon am ddiffyg staff corfforaethol, staff gweinyddol a staff cynorthwyol. Er bod yr ymatebwyr yn teimlo’u bod yn gallu cyflawni eu holl swyddogaethau statudol a darparu eu gwasanaethau, mynegwyd pryderon yn aml am ba mor gydnerth yw’r gwasanaethau hynny a pha mor hyfyw yw’r strwythurau staffio presennol yn y tymor hir. Mae llawer yn disgwyl rhagor o doriadau i’w cyllidebau a’u hadnoddau, gan gynnwys staff yn ymddeol heb gael neb yn eu lle a cholli swyddogion arbenigol fel ecolegwyr. Dywedodd rhai o’r ymatebwyr hefyd y bydd lleihad yn nifer y staff ac mewn adnoddau yn adrannau eraill yr awdurdod lleol yn effeithio ar waith y gwasanaethau cynllunio – er enghraifft, mewn meysydd fel iechyd yr amgylchedd, priffyrdd a bioamrywiaeth.

1.5 Thema gyffredin a godwyd gan yr ymatebwyr oedd pryder cynyddol bod y gostyngiad yn nifer y staff yn arwain at golli profiad a gwybodaeth. O ganlyniad, roedd pryder cynyddol ynghylch rhoi hyfforddiant mewn polisi cynllunio arbenigol a mathau penodol o geisiadau cynllunio. Mae cydnabyddiaeth bod colli swyddogion gwybodus a swyddogion arbenigol yn risg o bwys i wasanaethau ac y bydd hyn yn lleihau capasiti a gallu timau cynllunio i barhau i ddarparu gwasanaethau.

1.6 At hynny, nododd yr ymatebwyr fod ceisiadau am wahanol fathau o gynlluniau a datblygiadau (er enghraifft, pensaernïaeth tirlunio) yn dod yn fwy cyffredin, gan ei gwneud yn ofynnol i swyddogion ddatblygu sgiliau a gwybodaeth newydd er mwyn ymdrin â’r ceisiadau hynny. Mae ansicrwydd hefyd ymhlith awdurdodau cynllunio lleol ynghylch y galw am eu gwasanaethau yn y dyfodol. Mae rhai awdurdodau yn credu y bydd y galw yn aros yn gyson neu’n lleihau. Fodd bynnag, mae llawer yn teimlo y bydd ffactorau allanol, fel effaith Brexit, cryfder yr economi a newidiadau mewn polisi a ffocws llywodraethau Cymru a’r DU yn arwain at ragor o alw.

1 Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn cynnwys gofynion sy’n ymwneud ag atal cam-drin a dyletswyddau o ran hyfforddiant ac asesiadau o anghenion.

2 Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol yn ei gwneud yn ofynnol i fyrddau gwasanaethau lleol gyhoeddi cynlluniau llesiant, a gallai fod perthynas rhwng y rhain â strategaethau sy’n mynd i’r afael â thrais yn erbyn menywod, cam-drin domestig a thrais rhywiol.

Mae rheoli ceisiadau cynllunio a defnyddio cytundebau cynllunio yn dal i fod yn her i awdurdodau cynllunio

1.7 Mae gan bob bwrdd iechyd a ymatebodd bolisïau yn y gweithle sy'n ymwneud â cham-drin domestig, ac mae sefydliadau'n bwriadu diweddaru eu polisïau ar ôl cyflwyno'r Ddeddf. Mae gan un bwrdd iechyd grŵp Diogelu yn y Gweithle sy'n rhoi cymorth i staff sydd wedi dioddef o gam-drin domestig, ac mae nifer o fyrddau iechyd eraill yn helpu rheolwyr i roi polisi'r sefydliad ar waith ar gyfer staff y mae cam-drin domestig wedi effeithio arnynt. Ar y llaw arall, mae awdurdodau lleol gan mwyaf yn aros i Lywodraeth Cymru greu ei pholisi enghreifftiol ar gyfer y gweithle.

1.8 Sylw cyson gan yr ymatebwyr oedd bod angen i fenthycwyr morgeisi addasu eu polisïau er mwyn bod yn fwy hyblyg wrth roi morgeisi ar gyfer adeiladau sydd wedi'u cynnwys mewn cytundebau Adran 106 sy'n ymwneud â thai fforddiadwy a datblygu'r seilwaith. At hynny, awgrymodd rhai awdurdodau cynllunio y dylid cael dull drwy Gymru gyfan ('templed cyffredin') er mwyn i gyfreithwyr y rheini sy'n cyflwyno ceisiadau lunio cytundebau Adran 106 ar ran yr awdurdod cynllunio, gan y byddai hynny'n cwtogi'r amser y mae'n ei gymryd i roi hysbysiadau am benderfyniadau.

Mae'r rhan fwyaf o'r ymatebwyr yn credu bod cyflwyno Cynlluniau Datblygu Strategol yn gam cadarnhaol

1.9 Cyfeiriodd yr ymatebwyr at fanteision posibl cyflwyno Cynlluniau Datblygu Strategol yn ddiweddar, gan ddweud y bydd hyn yn golygu bod modd ystyried materion sy'n ymwneud â chynllunio a datblygu ar y cyd ag awdurdodau eraill. Mae'r newidiadau hefyd yn cryfhau gweithio rhanbarthol a'r broses o ddatblygu strategaethau rhanbarthol. Fodd bynnag, teimlai ymatebwyr y bydd swyddogion cynllunio o dan fwy o bwysau yn sgil hyn. Cyfeiriodd nifer at y ffaith bod Llywodraeth Cymru yn disgwyl i awdurdodau beidio â neilltuo gormod o adnoddau i ddelio â Chynlluniau Datblygu Lleol[1], ond mewn realiti ei bod yn annhebygol y bydd hyn yn newid. Bydd yr angen i greu Cynllun Datblygu Strategol a Chynllun Datblygu Lleol ill dau, sy'n ddyletswydd statudol ar bob awdurdod cynllunio lleol, yn rhoi mwy o straen fyth ar adnoddau sydd eisoes yn prinhau.

1 Mae cynllun lleol yn pennu polisïau cynllunio lleol ac yn nodi sut y mae tir i'w ddefnyddio. Mae'n cael ei ddefnyddio i benderfynu beth a gaiff ei adeiladu ymhle, ac mae'n rhoi'r fframwaith ar gyfer datblygu ym mhob rhan o Gymru.

Er bod Llywodraeth Cymru yn rhoi cymorth a chefnogaeth dda i awdurdodau cynllunio, mae angen iddi gyfrannu a gweithio’n well o fewn rhai meysydd cynllunio

1.10 Rhoddodd rhai ymatebwyr sylwadau cadarnhaol am sut y mae Llywodraeth Cymru yn rhoi cefnogaeth a chymorth iddynt. Yn benodol, dywedwyd bod Polisi Cynllunio Cymru, y Nodiadau Cyngor Technegol a llythyrau’r Prif Swyddog Cynllunio yn ddefnyddiol er mwyn llywio a chyfarwyddo eu gwaith.

1.11 Fodd bynnag, cyfeiriodd eraill at amryw o feysydd lle mae angen i Lywodraeth Cymru wella’r modd y mae’n rhoi cymorth a chefnogaeth. Mae’r rhain yn cynnwys rhoi hyfforddiant manylach a mwy rheolaidd i aelodau o bwyllgorau cynllunio awdurdodau a chynghorau tref a chymuned, a chynnal cyfarfodydd mwy rheolaidd rhwng awdurdodau cynllunio a swyddogion Llywodraeth Cymru. Dylai’r cyfarfodydd hynny fod â mwy o ffocws, yn enwedig pan fydd canllawiau ac/neu bolisïau newydd yn cael eu cyflwyno, er mwyn sicrhau bod y rheini’n cael eu gwreiddio’n iawn yng ngwaith yr awdurdod. Er bod swyddogion Llywodraeth Cymru yn barod eu cymwynas wrth roi cyngor ac arweiniad, mae pryder bod gormod o bwyslais yn cael ei roi ar eu barn wrth baratoi cynlluniau ac yn enwedig wrth gynnal archwiliadau[2].

1.12 Teimlai rhai ymatebwyr y byddai angen bod yn ofalus wrth eirio gweithdrefnau safonol sy’n cael eu datblygu drwy Gymru gyfan, fel y cynllun dirprwyo, er mwyn sicrhau bod barn a dylanwadau lleol yn cael sylw. Teimlai rhai ymatebwyr hefyd bod dull Llywodraeth Cymru o ymdrin â pholisi yn arwain at ficro-reoli awdurdodau lleol o led braich, a’r teimlad oedd nad oedd hyn yn beth da. Yn benodol, dywedodd ymatebwyr bod y canllawiau ynghylch newidiadau deddfwriaethol yn aml yn wael a bod y newidiadau eu hunain yn aml yn anymarferol i’w rhoi ar waith, sy’n dangos diffyg dealltwriaeth o’r heriau ymarferol sydd ynghlwm wrth ddarparu gwasanaethau cynllunio ar lawr gwlad.

1.13 Dywedodd dau awdurdod cynllunio o’r gogledd bod y trefniant blaenorol lle’r oedd dau o swyddogion cynllunio Llywodraeth Cymru wedi’u lleoli yn eu swyddfa yn Llandudno bellach wedi dod i ben. Mae hyn yn golygu nad oes darpariaeth gynllunio barhaol yn y gogledd i awdurdodau cynllunio ddibynnu arnynt. Cyfeiriodd nifer o ymatebion hefyd at y ffaith bod y dangosyddion a ddefnyddir i fesur gwasanaethau cynllunio yn rhai meintiol yn hytrach nag ansoddol. Er bod yr ymatebwyr yn derbyn ei bod yn anodd creu data ansoddol, roeddent yn teimlo y byddai’n rhoi trosolwg mwy

1 Mae cynllun lleol yn pennu polisïau cynllunio lleol ac yn nodi sut y mae tir i’w ddefnyddio. Mae’n cael ei ddefnyddio i benderfynu beth a gaiff ei adeiladu ymhle, ac mae’n rhoi’r fframwaith ar gyfer datblygu ym mhob rhan o Gymru.

2 Unwaith y bydd awdurdod wedi paratoi ei Gynllun Datblygu Lleol, bydd arolygydd cynllunio annibynnol yn cynnal archwiliad i benderfynu pa mor ‘gadarn’ yw’r cynllun, gyda gwrandawiadau i’w cynnal yn gyhoeddus.

cytbwys o'r gwasanaethau sy'n cael eu darparu.

Cymysg yw effeithiolrwydd Pwyllgorau Cynllunio, yr ymwneud ag Aelodau etholedig, a'r broses o wneud penderfyniadau

1.14 Dywedodd y rhan fwyaf o'r ymatebwyr bod ganddynt broses effeithiol ac effeithlon ar gyfer gwneud penderfyniadau, gyda'r Aelodau etholedig yn ymwneud â'r broses honno ac yn wybodus. Cyfeiriodd nifer o ymatebwyr at y defnydd cynyddol o gynlluniau dirprwyo, gyda phenderfyniadau'n cael eu gwneud gan swyddogion o dan bwerau dirprwyedig er mwyn prosesu ceisiadau cynllunio yn gynt. Mae awdurdodau lleol hefyd yn dechrau sicrhau bod mwy o'u dogfennau ar gael ar-lein ac yn cyflwyno prosesau mwy effeithlon, gan gynnwys gwneud defnydd gwell o dechnoleg a symud tuag at weithio heb bapur er mwyn helpu'r rheini sy'n cyflwyno ceisiadau a gwella tryloywder wrth wneud penderfyniadau.

1.15 Tynnwyd sylw hefyd at nifer o wendidau lle gellid gwella prosesau. Er enghraifft, er bod Aelodau etholedig wedi'u hyfforddi'n dda, nid ydynt yn gwbl ymwybodol o'r pwysau sydd ar staff awdurdodau i wneud penderfyniadau ynghylch ceisiadau. Dywedodd nifer o ymatebwyr fod Aelodau etholedig yn aml yn gwneud penderfyniadau sy'n groes i argymhellion a chyngor swyddogion, ond eu bod yn amharod i ysgwyddo cyfrifoldeb am unrhyw effeithiau negyddol sy'n deillio o'r penderfyniadau hynny. At hynny, bydd oedi bron yn ddieithriad wrth ddelio â cheisiadau cynllunio o bwys gan mai'n anaml yn unig y bydd y rheini sy'n ymateb i'r ymgynghoriadau yn gwneud hynny o fewn yr amserlenni statudol, ac mae swyddogion ac Aelodau etholedig yn amharod i fwrw yn eu blaenau tan y bydd yr adborth wedi dod i law ac wedi cael ei ystyried.

4 Lloyds Bank Foundation, Tackling Violence Against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence: A Collaborative Commissioning Toolkit for Services in Wales, Awst 2016.

Atodiad 1

Y rhestr ddosbarthu

Dyma'r sefydliadau a gafodd wahoddiad i gyfrannu at yr alwad hon am dystiolaeth:

- Pob un o'r 22 awdurdod lleol
- Cynrychiolydd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
- Pob parc cenedlaethol
- Sefydliadau cynllunio ambarél cenedlaethol

Cawsom ymatebion gan y canlynol:

- Pum awdurdod lleol
- Tri pharc cenedlaethol
- Dau gorff cynrychioladol

Wales Audit Office

24 Cathedral Road

Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

We welcome telephone calls in Welsh and English.

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

Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru