



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Cynllunio ar gyfer Adnewyddu Economaidd Cynaliadwy



Adroddiad Ymchwil ar gyfer
Llywodraeth Cymru
Mehfin 2011

Rhaglen Datblygu Polisi Cynllunio Cymru

Cafodd yr ymchwil hon ei pharatoi ar gyfer Llywodraeth Cymru gan Roger Tym & Partners ar y cyd ag Asbri Planning.

Roger Tym & Partners
Fairfax House
15 Fulwood Place
London
WC1V 6HU

Ffôn: 020 7831 2711
Ffacs: 020 7831 7653
london@tymconsult.com

Asbri Planning
Llawr 1af Floor Westview House
Uned 6 Oak Tree Court
Mulberry Drive
Parc Busnes Porth Caerdydd
Caerdydd
CF23 8RS

Ffôn: 029 2073 2652
Ffacs: 029 2073 2670
mail@asbriplanning.co.uk

Is-adran Gynllunio
Llywodraeth Cymru
Caerdydd
CF10 3NQ

E-bost: planning.division@cymru.gsi.gov.uk
Gwefan Cynllunio - www.cymru.gov.uk/cynllunio

WG 12562
ISBN 978 0 7504 6278 5
F9201011
© Hawlfraint y Goron 2011



CYNNWYS

CRYNODEB GWEITHREDOL.....	I
Rhagymadrodd.....	i
Polisi Cenedlaethol.....	i
Astudiaethau Achos o Awdurdodau Lleol.....	ii
Y Ffordd Ymlaen: Rhai Materion Allweddol.....	iii
Argymhellion.....	iv
Nodiadau Cyngor Technegol.....	vii
Lledaenu Gwybodaeth a Hyfforddiant.....	x
Cryfhau Cysylltiadau â Datblygu Economaidd.....	x
Cynllunio Strategol.....	x
Hyfywedd Datblygiadau.....	xi
1 RHAGYMADRODD.....	1
2 POLISI CENEDLAETHOL.....	3
Rhagymadrodd.....	3
Datblygu Cynaliadwy.....	3
Polisi Datblygu Economaidd Cenedlaethol.....	4
Polisi Cynllunio Cenedlaethol.....	9
Casgliad.....	17
3 ASTUDIAETHAU ACHOS O AWDURDODAU LLEOL.....	21
Dull.....	21
Cynlluniau Lleol.....	22
Rheoli Datblygu.....	34
Casgliadau.....	39
4 Y FFORDD YMLAEN: RHAI MATERION ALLWEDDOL.....	45
<i>Cyflwyniad</i>	45
<i>Beth yw Datblygu Economaidd?</i>	45
Amcanion Economaidd Cynllunio.....	50
<i>Cynllunio Strategol</i>	69
5 ARGYMHELLION.....	73
Polisi Cynllunio Cymru.....	73

Nodiadau Cyngor Technegol.....	76
Lledaenu Gwybodaeth a Hyfforddi	79
Cryfhau Cysylltiadau â Datblygu Economaidd	80
Cynllunio Strategol	80
Dichonoldeb Datblygu	81
A Wnaiff Newid Unrhyw Beth?	81

ATODIADAU

ATODIAD 1 GWEITHDAI YMGYNGHORI

ATODIAD 2 AELODAU O'R GRŴP LLYWIO YMCHWIL

CRYNODEB GWEITHREDOL

Rhagymadrodd

1. Comisiynwyd yr astudiaeth hon gan Lywodraeth Cymru gyda dau amcan. Y cyntaf yw mesur i ba raddau y mae'r system gynllunio'n cyflawni amcanion datblygu economaidd cenedlaethol. Yr ail yw cwmpasu polisi a chanllawiau cynllunio cenedlaethol newydd i sicrhau bod polisiau cynllunio lleol a phenderfyniadau cynllunio'n ategu'r amcanion economaidd hyn yn fwy effeithiol.
2. Mae'r astudiaeth yn ategu gwaith cynharach, a wnaed gan GVA Grimley ar ran Llywodraeth Cymru, a adolygodd y broses ceisiadau cynllunio yng Nghymru ac argymhell newidiadau pellgyrhaeddol. Mae'n ymdrin â chynllunio ar gyfer mathau economaidd o ddefnydd tir yn unig ac yn canolbwyntio'n benodol ar y dosbarthiad defnydd B, sy'n cynnwys diwydiant, warysau a swyddfeydd, sef yr hyn y mae cynllunwyr yn ei alw'n aml yn 'ddefnydd ar gyfer cyflogaeth'.

Polisi Cenedlaethol

3. Mae polisiau Llywodraeth Cymru ar gynaliadwyedd a datblygu economaidd yn nodi egwyddorion pwysig mewn cysylltiad ag amcanion economaidd y Llywodraeth, rôl y system gynllunio wrth gyflawni'r amcanion hyn, a sut y dylid eu hintegreiddio ag amcanion cymdeithasol ac amgylcheddol. Yn benodol, mae'r dogfennau'n cydnabod bod lles economaidd yn un o'r tair agwedd ar gynaliadwyedd. Yn unol â hynny, maent yn pennu dau amcan economaidd cyffredinol sef, yn fras, sicrhau cynnydd o ran:
 - *Creu cyfoeth* (cyfanswm y cynnyrch, cyfanswm incymau, twf economaidd), a gaiff ei fesur fel arfer yn ôl CMC neu GYC, ar gyfer pob pen o'r boblogaeth neu'r boblogaeth gyfan;
 - Cyflogaeth ac enillion.
4. Mae'r ddogfen ddiweddaraf, *Adnewyddu'r Economi: cyfeiriad newydd*, hefyd yn cyflwyno barn bendant ynghylch sut y gall polisi cyhoeddus gyfrannu at gyflawni'r amcanion hyn. Mae'n dal bod economi effeithlon yn cael ei sbarduno'n bennaf gan rymoedd y farchnad a chystadleuaeth; ni ddylai llywodraeth geisio rhagweld beth fydd gweithrediadau'r marchnadoedd, ond dylai ganolbwyntio wrth ymyrryd ar wneud pethau na all marchnadoedd eu gwneud, neu eu gwneud yn dda – a hynny'n cynnwys gwneud iawn am ddiffygion y farchnad a cheisio cyfiawnder cymdeithasol. Yn unol â'r ymagwedd hon, mae *Adnewyddu'r Economi* yn nodi egwyddor glir, sef y dylai Cymru fod yn lle mwy deniadol i wneud busnes drwy wneud y canlynol:
 - Creu amgylchedd sy'n gyfeillgar i fusnes yn gyffredinol;
 - Rhoi blaenoriaeth i sectorau a gweithgareddau penodol, y credir bod eu cyfraniad at dwf economaidd yn neilltuo o bwysig.

5. Mae *Adnewyddu'r Economi* hefyd yn trafod sut mae cynllunio defnydd tir yn benodol yn gallu cyfrannu at les economaidd sef, yn gyffredinol, drwy fod yn symlach, yn fwy tryloyw, yn llai cyfyngol ac yn fwy cyfeillgar i fusnes drwyddo draw.

Polisi Cynllunio Cenedlaethol

6. Nid yw'r amcanion ac egwyddorion economaidd sydd ym mholisi datblygu economaidd Llywodraeth Cymru wedi'u trosi'n effeithiol eto i bolisi cynllunio cenedlaethol.
7. Nid yw Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru*, sef y ddogfen allweddol mewn cysylltiad â hyn, yn ystyried y rôl sydd i gynllunio na'i berthynas â'r farchnad. Nid yw Pennod 7 ychwaith yn rhoi diffiniad clir o amcanion economaidd Llywodraeth Cymru, ac felly o'r buddion a fyddai'n cyfrif yn erbyn yr amcanion hyn. O ganlyniad i hyn o bosibl, mae'r ymdriniaeth ym Mhennod 7 â rheoli datblygu'n canolbwyntio ar effeithiau anffafriol datblygu economaidd. Nid yw'n cyfeirio o gwbl bron at y buddion economaidd a allai gyfrif yn erbyn yr effeithiau anffafriol hyn.
8. Yn ogystal ag egwyddorion ac amcanion, mae dogfennau cynllunio cenedlaethol yn ddiffygiol o ran canllawiau ymarferol. Mae Pennod 7 yn nodi llawer o ofynion sy'n ymwneud â chynlluniau datblygu a rheoli datblygu, ond mae'n gadael allan llawer o'r canllawiau y mae ar awdurdodau eu hangen i lunio adran yr Economi mewn Cynlluniau Datblygu Lleol. Er enghraifft, nid yw'n dangos sut y dylai awdurdodau cynllunio lleol bennu faint o dir y dylid ei neilltuo ar gyfer cyflogaeth, sut i ddelio â rhyddhau safleoedd cyflogaeth diangen ar gyfer mathau eraill o ddefnydd, na sut i alinio cyflogaeth â thai er mwyn cael teithio mwy cynaliadwy.
9. Yn ogystal â *Polisi Cynllunio Cymru* a Nodiadau Cyngor Technegol penodol, rydym wedi adolygu Cynllun Gofodol Cymru, sydd yn ôl *Polisi Cynllunio Cymru* i fod i gynnig fframwaith strategol i lywio datblygu yn y dyfodol, gan integreiddio'r gwahanol fathau o ddefnydd tir. Yn ein barn ni, nid yw'r Cynllun Gofodol yn cyflawni'r rôl hon, am nad yw'n rhoi cynigion penodol ynghylch y lleoliad cyffredinol neu'r dosbarthiad daearyddol ar gyfer datblygu, buddsoddi a thwf. Efallai y bydd y cynllun seilwaith cenedlaethol arfaethedig yn cynnig fframwaith gofodol amgen.

Astudiaethau Achos o Awdurdodau Lleol

10. Er mwyn deall sut mae awdurdodau cynllunio lleol yn cyflawni polisiau datblygu economaidd, gwnaethom astudiaethau achos o bum awdurdod rhwng Tachwedd 2010 ac Ionawr 2011.
11. Mae awdurdodau'r astudiaethau achos mewn gwahanol rannau o Gymru ac yn cynnwys cymysgedd o ardaloedd trefol a gwledig. Mae'r drafodaeth a gafwyd yn ein tri gweithdy ymgynghori'n awgrymu bod ein canfyddiadau ynghylch y pum awdurdod hyn yn gynrychiadol o'r sefyllfa ledled Cymru. Mae canfyddiadau'r astudiaethau achos yn gyson hefyd â'n profiad ehangach fel ymgynghorwyr cynllunio yng Nghymru.

12. Mae ein hastudiaethau achos yn awgrymu y gallai cynllunio lleol yng Nghymru fod yn llai cefnogol i dwf economaidd ac yn llai technegol gadarn nag y mae polisi cenedlaethol yn dymuno iddo fod. O ran gweledigaethau cyffredinol a phrif amcanion, mae cynlluniau lleol yn gyfeillgar i'r economi at ei gilydd ac yn gyson ag amcanion economaidd Llywodraeth Cymru. Ond ar lefel fwy manwl, nid yw diffiniadau'r cynlluniau o amcanion economaidd, a'r buddion sy'n cyfrif yn erbyn yr amcanion hyn, yn ddigon clir i gynnig sail gadarn ar gyfer polisiâu a phenderfyniadau ar reoli datblygu sy'n ymwneud â datblygu economaidd. Heb amcanion clir mae'n anodd gwneud penderfyniadau da, gan fod yr hyn yr ydym yn ei benderfynu'n dibynnu'n llwyr ar yr hyn yr ydym yn ceisio ei gyflawni.
13. Lle y mae datblygu economaidd yn effeithio'n anffafriol ar yr amgylchedd, yn galw am fuddsoddi mewn seilwaith neu'n cystadlu â thai neu fathau eraill o ddefnydd tir, nid yw'r amcanion sydd wedi'u nodi'n rhoi digon o arweiniad ar bwysu a mesur buddion economaidd yn erbyn yr ystyriaethau hyn. Nid yw amcanion yn ddigon penodol ychwaith i helpu i osod targedau ar gyfer darparu tir, i bennu blaenoriaethau rhwng gwahanol fathau o ddatblygu economaidd nac i sicrhau'r cydbwysedd priodol rhwng blaenoriaethau lleol a rhai strategol.
14. Mae diffygion technegol hefyd o ran cynllunio ar gyfer datblygu economaidd. Felly, nid yw polisiâu datblygu economaidd yn y cynlluniau lleol a archwiliwyd gennym yn bodloni'r gofynion manwl mewn adrannau ym Mhennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru*, ac nid ydynt wedi'u seilio ym mhob achos ar dystiolaeth gadarn a dadansoddi rhesymegol. Mae anawsterau hefyd mewn cysylltiad ag ymgylgoreion statudol: yn aml nid yw awdurdodau lleol mewn lle da i allu pwysu a mesur y cyngor gan gyrrff sy'n ymwneud ag un pwnc yn erbyn y buddion cadarnhaol o ddatblygiad arfaethedig.
15. Mae ein hastudiaeth o sampl o ffeiliau achos yn awgrymu bod y diffygion mewn cynlluniau'n cael eu hamlygu wedyn mewn penderfyniadau ynghylch rheoli datblygu. Mae'r anawsterau'n ymwneud yn bennaf â chynigion nad ydynt yn ffitio i fap cynigion y cynllun lleol. Am y rhesymau a drafodwyd yn gynharach, mae'n anodd i awdurdodau lleol bwysu a mesur buddion o gynigion o'r fath yn erbyn ystyriaethau negyddol a'r manteision mewn mathau o ddefnydd tir sy'n cystadlu â hwy. O ganlyniad i hyn, mae cynllunio ar gyfer datblygu economaidd yn fwy anhyblyg ac yn llai parod i newid nag y gallai fod. Gellir datrys hyn drwy bolisiâu wedi'u seilio ar feini prawf, sy'n datgan o dan ba amgylchiadau y mae'r buddion economaidd o ddatblygu'n gorbwyso unrhyw effaith anffafriol. Ond er mwyn cael sylfaen i bolisiâu o'r fath mae angen i ni gael dealltwriaeth glir o'r buddion economaidd o ddatblygu.

Y Ffordd Ymlaen: Rhai Materion Allweddol

16. Er mwyn datblygu cynigion ar gyfer system gynllunio sy'n fwy cyfeillgar i'r economi, rydym yn rhoi ystyriaeth yn gyntaf i dri mater sylfaenol: y diffiniad o 'ddatblygu economaidd', yr amcanion economaidd i gynllunio a'r angen am gynllunio strategol, sy'n cwmpasu ardaloedd sy'n fwy nag awdurdodau lleol.

17. Mae'r adroddiad yn trafod y materion hyn gan gyfeirio at theori economaidd a'r profiad yn Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Mae'n dod i'r casgliadau canlynol:
- Dylai polisi cynllunio cenedlaethol a lleol ddelio â'r economi gyfan, nid y mathau traddodiadol o ddefnydd cyflogaeth yn unig, gan gydnabod bod pob math o weithgarwch economaidd yn creu cyfoeth a swyddi.
 - Dylai polisi cynllunio cenedlaethol nodi amcanion economaidd ar gyfer y system gynllunio, wedi'u seilio ar yr egwyddorion y dylai cynllunio geisio peidio â chyfyngu twf economaidd y genedl; y dylai geisio creu amgylcheddau da ar gyfer busnes ac ateb y galw gan y farchnad am dir; a lle mae cynigion datblygu'n amhriodol neu'n anghynaliadwy y dylai cynllunio geisio peidio â mygu datblygiadau ond, yn hytrach, eu cyfeirio i leoliadau mwy cynaliadwy.
 - Mae angen haen strategol ar gyfer cynllunio effeithiol i'r economi, uwchlaw lefel awdurdodau unigol. Os byddwn yn cynllunio ar gyfer yr economi ar lefel genedlaethol a rhanbarthol yn ogystal â lefel leol, bydd cynllunio'n fwy effeithiol o ran cyfeirio datblygiadau a buddsoddiadau i'r lleoliadau mwyaf effeithlon a mwyaf cynaliadwy, ym mha bynnag ardal awdurdod lleol y maent.

Argymhellion

18. Mae gennym chwe argymhelliad i wella cynllunio ar gyfer datblygu economaidd yng Nghymru:
- i Newidiadau yn *Polisi Cynllunio Cymru*, yn cynnwys fersiwn newydd o Bennod 7: Cynnal yr Economi – y gellid ei hailenwi, er mwyn rhoi pwyslais ar ei hymagwedd gadarnhaol, yn Cynllunio ar gyfer Twf Economaidd;
 - ii Nodyn Cyngor Technegol, â theitl tebyg, wedi'i ategu gan ffynhonnell data ar-lein newydd, ac adolygiad o Nodiadau Cyngor Technegol perthnasol eraill;
 - iii Lledaenu gwybodaeth a hyfforddiant, ar gyfer awdurdodau lleol a'r sector preifat, i blannu'r polisiau a dulliau gweithredu newydd sydd yn y dogfennau hyn;
 - iv Cryfhau'r cysylltiadau rhwng cynllunio defnydd tir a pholisiau ac ymyriadau datblygu economaidd;
 - v Trefniadau newydd ar gyfer cynllunio strategol ar draws ffiniau awdurdodau lleol;
 - vi Dylai Llywodraeth newydd Cymru gynnal adolygiad o effaith polisi cynllunio a rheoliadau perthnasol ar hyfywedd datblygu.
19. Y brif egwyddor sy'n sail i'r argymhellion hyn yw y dylai cynllunio geisio peidio â chyfyngu twf economaidd y genedl. Ond nid yw'r astudiaeth hon wedi ymdrin o gwbl â'r ffyrdd y gallai hyn ddigwydd. Nid yw wedi ystyried y broses ceisiadau cynllunio, sy'n destun adolygiad cynharach.

Polisi Cynllunio Cymru

20. Isod rydym yn gwneud argymhellion ar gyfer Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru, Cynnal yr Economi*, sy'n ymwneud yn gyffredinol â mathau economaidd o ddefnydd

tir a rhai yn nosbarthiad B yn benodol. Bydd goblygiadau hefyd yn yr amcanion a'r egwyddorion yr ydym wedi'u cynnig i Benodau 10-12, sy'n ymwneud â mathau eraill o ddefnydd tir ar gyfer yr economi – yn cynnwys manwerthu a chanol trefi – a seilwaith. Byddem yn mynd y tu hwnt i gwmpas yr astudiaeth hon pe byddem yn cynnig newidiadau yn y penodau eraill hyn.

21. Mewn polisi cenedlaethol newydd ar gynllunio ar gyfer datblygu economaidd dylid cael diffiniad o ddatblygu economaidd, datganiad clir am yr amcanion economaidd i gynllunio, canllawiau ar Gynlluniau Datblygu Lleol a pholisïau rheoli datblygu. Isod rydym yn darparu drafft cyntaf o bolisïau ar y materion hyn.

Beth yw Datblygu Economaidd?

- Mathau economaidd o ddefnydd tir (neu'r economi) yw'r gweithgareddau sy'n creu cyfoeth, swyddi ac incymau, ac mae datblygu economaidd yn ddatblygu sy'n darparu lle ar gyfer y gweithgareddau hyn.
- Mae mathau economaidd o ddefnydd tir yn cynnwys ymysg pethau eraill y mathau o ddefnydd o dan ddsbarthiad B (swyddfeydd, ymchwil a datblygu, diwydiant a warysau), manwerthu, hamdden, gwasanaethau cyhoeddus a llawer o weithgareddau economaidd eraill.
- Mae Pennod 7 yn ymdrin â'r holl fathau economaidd o ddefnydd tir ond mae hefyd yn cynnwys polisïau penodol ynghylch mathau o ddefnydd o dan ddsbarthiad B, sy'n cwmpasu'r mathau traddodiadol o ddefnydd tir at gyflogaeth. Ceir polisïau penodol ar sectorau economaidd eraill ym Mhennod 10 (Manwerthu a Chanol Trefi), Pennod 11 (Twristiaeth, Chwaraeon a Hamdden) a Phennod 12 (Seilwaith a Gwasanaethau) o *Polisi Cynllunio Cymru*. Mae polisïau ar gyfer mathau economaidd o ddefnydd tir mewn ardaloedd gwledig, sy'n cynnwys pob sector, yn Nodyn Cyngor Technegol 6.

Amcanion

22. Fel drafft cyntaf, byddem yn awgrymu'r datganiad canlynol ar yr amcanion economaidd i gynllunio:
- a) Mae Llywodraeth Cymru yn dymuno i'r system gynllunio hybu twf o ran yr economi a chyflogaeth ochr yn ochr â chynaliadwyedd cymdeithasol ac amgylcheddol
 - b) I'r perwyl hwn, dylai'r system gynllunio geisio sicrhau nad yw twf o ran cynnyrch a chyflogaeth yng Nghymru gyfan wedi'i gyfyngu gan brinder tir ar gyfer defnydd economaidd.
 - c) Dylai awdurdodau cynllunio lleol geisio darparu'r tir y mae'r farchnad yn galw amdano, ac eithrio lle mae rhesymau da dros beidio â gwneud, a allai gynnwys yr ystyriaethau yn y paragraff nesaf.
 - ch) Dylai awdurdodau cynllunio lleol lywio a rheoli datblygu economaidd er mwyn gwneud iawn am ddiffygion yn y farchnad a hyrwyddo cynaliadwyedd cymdeithasol ac economaidd. Yn benodol, dylent geisio gwneud y canlynol:

- Cydgysylltu datblygu a darparu seilwaith;
 - Cynorthwyo sectorau a chlystyrau sydd â blaenoriaeth sydd wedi'u nodi mewn polisiau economaidd cenedlaethol a lleol;
 - Alinio swyddi a gwasanaethau â thai er mwyn lleihau'r angen am deithio, yn enwedig mewn ceir;
 - Hyrwyddo canol trefi fel y prif leoliad ar gyfer manwerthu, hamdden a mathau eraill o ddefnydd economaidd sy'n denu niferoedd mawr o bobl;
 - Hyrwyddo ailddefnyddio tir sydd wedi'i ddatblygu o'r blaen;
 - Dod â chyfluoedd ar gyfer adfywio ffisegol a chyflogaeth i gymunedau sydd o dan anfantais;
 - Hyrwyddo bywiogrwydd, amrywiaeth ac ansawdd amgylcheddol trefi a phentrefi;
 - Darparu strategaethau economaidd a gofodol y cytunwyd arnynt.
- d) Wrth gymhwyso'r ystyriaethau hyn a rhai eraill, dylai awdurdodau cynllunio lleol geisio cyfeirio datblygu economaidd i leoliadau mwy priodol, yn hytrach nag atal neu anghefnogi datblygu o'r fath.

Cynlluniau Datblygu Lleol

23. Dylai *Polisi Cynllunio Cymru* ddatgan y dylai Cynlluniau Datblygu Lleol wneud y canlynol, ymysg pethau eraill:
- Cyflwyno gweledigaeth a strategaeth economaidd i'r ardal, yn cynnwys amcanion cyffredinol ar gyfer newid mewn cyflogaeth yn ôl sectorau cyffredinol a mathau o ddefnydd tir;
 - Gosod targedau ar gyfer darparu tir at fathau o ddefnydd o dan ddsbarthiad B, gan ddangos y newid net mewn tir/arwynebedd llawr ar gyfer swyddfeydd a diwydiant/warysau ar wahân
 - Ar gyfer mathau o ddefnydd dosbarthiad B, cynnwys polisiau sy'n ymwneud â safleoedd cyflogaeth presennol:
 - I hybu camau i adfywio ac ailddefnyddio safleoedd sy'n dal yn addas sydd eu hangen ar gyfer cyflogaeth
 - I reoli a threfnu camau i ryddhau safleoedd cyflogaeth diangen ar gyfer mathau eraill o ddefnydd
 - Yn amodol ar flaenoriaethau ac ystyriaethau eraill, darparu'r maint priodol o dir a'r cymysgedd priodol o safleoedd o ran ansawdd i ateb galw'r farchnad am fathau economaidd o ddefnydd tir;
 - Canolbwyntio'n neilltuol ar ddarparu tir ar gyfer sectorau economaidd sydd â blaenoriaeth;
 - Rhoi blaenoriaeth i ddatblygu a fydd yn adfywio ardaloedd dirywiedig yn ffisegol;

- Wrth ddiogelu'r safleoedd presennol a darparu safleoedd newydd, rhoi blaenoriaeth i safleoedd sy'n cynnig cyfleoedd priodol o ran swyddi a hyfforddiant i gymunedau sydd o dan anfantais;
- Canoli datblygu sy'n denu niferoedd mawr o bobl, yn cynnwys manwerthu a swyddfeydd, yng nghanol dinasoedd, trefi a phentrefi (croesgyfeirio at Bennod 10);
- Cynnwys polisiau wedi'u seilio ar feini prawf i ddelio â datblygu sydd heb ei fapio'n benodol yn y cynllun datblygu a helpu i ymateb i newid annisgwyl;
- Cydweithio ag awdurdodau cyfagos i gynllunio'n strategol ar gyfer tir cyflogaeth (i'w aileirio os cyflwynir haen cynllunio strategol).

24. Dylid annog awdurdodau lleol i ddal cynlluniau datblygu dan sylw a'u diweddarau pan fydd newid mewn amgylchiadau perthnasol, ac yn enwedig pan fydd newidiadau mawr yn hinsawdd yr economi a'r farchnad yn gwneud y polisiau presennol yn amherthnasol neu'n anymarferol.

Polisiau rheoli datblygu

25. Dylai *Polisi Cynllunio Cymru* ddatgan y dylai awdurdodau cynllunio lleol fabwysiadu ymagwedd gadarnhaol ac adeiladol at geisiadau am ddatblygu economaidd. Wrth benderfynu ar geisiadau am fathau economaidd o ddefnydd tir, dylai awdurdodau ystyried y buddion economaidd tebygol o'r datblygiad. Wrth asesu'r buddion hyn, bydd y prif ffactorau'n cynnwys y canlynol:
- Nifer y swyddi y disgwylir eu cynnwys ar y safle;
 - A yw'n debygol, pe na fyddai'r datblygiad yn mynd ymlaen, na fyddai'r swyddi hyn yn bod yng Nghymru o gwbl;
 - I ba raddau, os o gwbl, y bydd y datblygiad yn helpu i wneud iawn am anfantais economaidd neu'n hybu blaenoriaethau o ran adfywio, er enghraifft, drwy roi gwell cyfleoedd cyflogaeth i gymunedau difreintiedig neu uwchraddio'r amgylchedd mewn ardaloedd dirywiedig;
 - Unrhyw gyfraniad at ddatblygu sectorau a chlystyrau sydd â blaenoriaeth a nodwyd mewn strategaethau economaidd, gan gynnwys diwydiannau gwyrdd;
 - Unrhyw gyfraniad at strategaethau gofodol ehangach, er enghraifft, ar gyfer twf neu adfywio ardaloedd penodol.
26. Dylai *Polisi Cynllunio Cymru* ddatgan hefyd y dylid cymeradwyo ceisiadau am ddefnydd tir economaidd nad yw'n unol â'r cynllun datblygu os yw buddion economaidd y datblygiad yn gorbwyso unrhyw effeithiau anffafriol.

Nodiadau Cyngor Technegol

27. Bydd Nodyn Cyngor Technegol newydd yn hanfodol ar gyfer cyflawni'r *Polisi Cynllunio Cymru* newydd, drwy helpu awdurdodau lleol i gynhyrchu sylfeini tystiolaeth cadarn a pholisiau da ar gyfer datblygu economaidd yn gyffredinol a'r mathau traddodiadol o ddefnydd cyflogaeth yn benodol. Bydd y ddogfen yn dweud wrth awdurdodau cynllunio lleol, datblygwyr a busnesau beth y dylent ei wneud yn

ymarferol i wireddu'r egwyddorion a nodwyd yn gynharach, ac felly bydd yn gwneud y system gynllunio'n fwy effeithiol a mwy cyfeillgar i'r economi. Bydd hefyd yn gwneud y broses gynllunio'n fwy cyson, yn fwy rhesymegol ac yn rhatach, gan y bydd awdurdodau cynllunio ac ymgeiswyr yn cael mynediad rhwydd at ddulliau a thechnegau parod, yn hytrach na gorfod dechrau o'r dechrau bob tro.

28. Dylai Nodyn Cyngor Technegol newydd gynnwys y penawdau canlynol o leiaf:

- Amcanion ac egwyddorion
- Cynllunio ar gyfer yr economi
- Cynllunio ar gyfer tir cyflogaeth

29. O dan bob pennawd, dylai'r Nodyn Cyngor Technegol gynghori awdurdodau ynghylch sut y dylent fynd ymlaen a pham. Ni ddylai'r cyngor fod yn rhy benodol: y bwriad yw cynnig man cychwyn, neu ddull diodyn o weithredu, i awdurdodau y byddant yn cael troi oddi wrtho os ydynt yn dymuno, ar yr amod eu bod yn dal i gydymffurfio â pholisi cenedlaethol fel y mae wedi'i nodi yn *Polisi Cynllunio Cymru*.

30. Ymhlith y materion technegol mwyaf ymestynnol y bydd angen i'r Nodyn Cyngor Technegol ganolbwyntio arnynt y mae'r canlynol:

Yr Economi

- Deall amcanion economaidd, buddion economaidd, rolau cynllunio a'r farchnad;
- Rhagolygon a thargedau: y gwahaniaeth rhwng y ddau, sut i ffurfio rhagolygon economaidd, beth yw eu hystyr, eu cyfyngiadau, sut i'w haddasu a sut i beidio â gwneud hynny;
- Ychwanegedd, difuddiant a dadleoli
 - Lle mae ychwanegedd yn berthnasol, sut i wneud asesiad bras ohono
- Diffinio a mesur effeithiau economaidd
 - Sut y dylai ymgeiswyr ddangos effaith cynigion i ddatblygu tir at ddefnydd economaidd neu, ar y llaw arall, cynigion i drosglwyddo tir sydd â defnydd economaidd ar hyn o bryd ar gyfer mathau eraill o ddefnydd

Tir ac Eiddo

- Arfarnu safleoedd yn ansoddol
 - Canolbwyntio ar addasrwydd i'w diben/potensial yn y farchnad yn hytrach na bri (mae deiliaid yn ymddiddori mewn gwerth am arian; y safleoedd y mae'r galw mwyaf amdanynt yw'r rhai llai eu bri yn aml).
 - Edrych yn fanwl ar y safleoedd cyflogaeth presennol hynny, i bennu pa rai y mae eu hangen o hyd ar gyfer cyflogaeth a pha rai sydd heb fod yn addas i'w diben bellach ac y dylid eu rhyddhau ar gyfer mathau eraill o ddefnydd.
- Stociau a llifau
 - Gwahaniaethu rhwng y stoc o dir a'r newid yn y stoc honno;
 - Gwahaniaethu rhwng newid gros a net

- Delio â cholli'r safleoedd presennol yn ogystal â datblygu safleoedd newydd
 - Darparu digon o dir i ganiatáu cystadleuaeth a dewis.
 - Dadansoddiad o'r farchnad eiddo
 - Pa dystiolaeth i'w defnyddio, sut i'w dadansoddi, beth yw ei hystyr
 - Sut i gyfuno dadansoddi tymor byr ar y farchnad â llunio rhagolygon tymor hir.
 - Sut i gynllunio'n strategol a chydweithio ag awdurdodau cyfagos.
 - Monitro
 - Dal dan sylw'r rhagdybiaethau pwysig sy'n sail i'ch strategaeth
 - Os yw'r byd wedi newid, adolygu'r strategaeth.
31. Dylid ymwrthod â'r temtasiwn i wneud y Nodyn Cyngor Technegol yn un hir a chymhleth. Yr hyn y mae ar awdurdodau lleol ac ymgeiswyr am ganiatâd cynllunio ei angen yw dogfen gryno, ymarferol y mae pobl sydd heb wybodaeth arbenigol am economeg yn gallu ei deall a'i defnyddio. Dylid treialu drafft terfynol o'r Nodyn Cyngor Technegol mewn dau neu dri o awdurdodau lleol i roi prawf ar ei addasrwydd mewn gwahanol amgylchiadau (awdurdodau bach a mawr, ardaloedd trefol a gwledig). Mae profiad yn awgrymu bod cyfnod treialu o'r fath yn bwysig. Heb hynny, byddai unrhyw wallau neu ddiffygion yn y drafft yn anodd ac yn ddrud i'w cywiro.
32. Fel y trafodwyd yn gynharach, byddai cynllunio ar gyfer defnydd economaidd yn well o lawer pe byddai gan awdurdodau lleol fynediad at ffynhonnell wybodaeth ganolog i ddarparu data ar y farchnad eiddo a rhagolygon economaidd a demograffig. Gorau oll os byddai'r wybodaeth hon ar gael ar lein, wedi'i chysylltu â *Polisi Cynllunio Cymru* a'r Nodyn Cyngor Technegol newydd. Gallai'r wefan hon gael ei rheoli gan awdurdodau lleol ar y cyd neu gan Lywodraeth Cymru. Dylai ganolbwyntio ar ansawdd yn hytrach na nifer, gan ddarparu niferoedd bach o ddata sy'n cyfateb yn fanwl i'r hyn y mae ar awdurdodau ei angen (yn unol â'r Nodyn Cyngor Technegol), wedi'u cyflwyno'n syml a'u hategu gan ddiffiniadau a nodiadau esboniadol.
33. Yn ogystal â Nodyn Cyngor Technegol newydd ar gynllunio ar gyfer yr economi, dylid cael adolygiad o'r Nodiadau Cyngor Technegol sy'n ymwneud â rôl ymgylgoreion statudol, i sicrhau bod eu cynnwys technegol yn gyfoes ac yn glir, a'u bod yn pwysleisio bod rhaid i'w hasesiad a'u cyngor fod yn gymesur â maint a natur y datblygiadau arfaethedig. Er mwyn sicrhau bod hyn yn digwydd mewn gwirionedd, dylid rhoi rhan weithredol i ymgylgoreion statudol yn gynnar wrth wneud cynlluniau ac mewn gwaith achos ar reoli datblygu, drwy ddeialog agos ag awdurdodau lleol. Po agosaf y bydd y cyrff hyn yn cydweithio ag awdurdodau cynllunio, mwyaf fydd eu cyngor yn ymateb i'r agenda ehangach ar gynllunio.
34. Dylid adolygu'r holl Nodiadau Cyngor Technegol eraill sy'n ymwneud â defnydd tir economaidd maes o law, i sicrhau eu bod yn adlewyrchu'r dull newydd o gynllunio ar gyfer twf economaidd.

Lledaenu Gwybodaeth a Hyfforddiant

35. Er mwyn cael yr effaith fwyaf, bydd angen hyrwyddo'r polisi a chanllawiau cenedlaethol newydd drwy raglen o ledaenu gwybodaeth a hyfforddiant, ar gyfer awdurdodau lleol a'r sector preifat.
36. Os bydd modd, dylai awdurdodau lleol gydweithio i arwain y rhaglen lledaenu a hyfforddi. Byddai hyn o gymorth i sicrhau eu bod yn berchen ar y system newydd a'i bod yn dod yn rhan annatod o'u diwylliant a'u ffyrdd o weithio o ddydd i ddydd. Gallai cyrff proffesiynol fel yr RTPI chwarae rhan allweddol hefyd. Byddai'r broses o ledaenu gwybodaeth yn y sector preifat yn helpu awdurdodau i gynnwys busnesau lleol, perchnogion tir a datblygwyr yn y broses gynllunio.

Cryfhau Cysylltiadau â Datblygu Economaidd

37. Byddai cynllunio ar gyfer yr economi'n fwy effeithiol pe byddai cysylltiad agosach rhwng cynllunio defnydd tir a strategaethau ac ymyriadau economaidd, a phe byddai timau datblygu economaidd yn chwarae mwy o ran mewn cynllunio defnydd tir. Dylai'r Nodyn Cyngor Technegol newydd fod yn ffordd i hyrwyddo hyn. Yn benodol, dylai annog awdurdodau i wneud y mwyaf o'r mentrau cenedlaethol newydd ac arfaethedig sy'n ceisio hybu datblygu economaidd lleol, gan gynnwys Parthau Menter, Ariannu drwy Gynyddrannau Treth a Gorchmynion Datblygu Lleol.
38. Dylai'r Nodyn Cyngor Technegol awgrymu hefyd y dylai Swyddogion Datblygu Economaidd gyfrannu i Gynlluniau Datblygu Lleol ac y dylid ymgynghori â hwy'n ffurfiol ac fel mater o drefn ynghylch ceisiadau cynllunio sy'n ymwneud â defnydd tir economaidd – nid yn unig mewn cysylltiad â datblygiadau newydd, ond hefyd lle mae cynigion i ailddatblygu tir cyflogaeth ar gyfer mathau eraill o ddefnydd.
39. Lle mae'r galw'n ddiffygiol a'r farchnad eiddo'n wan, dylai cynllunwyr a thimau datblygu economaidd gydweithio i amlhau cyfleoedd ar gyfer twf. Gallai adrannau datblygu economaidd gyflwyno 'darpar safleoedd', fel bod y Cynllun Lleol yn darparu ar gyfer datblygu economaidd yn y dyfodol. Dylai cynllunwyr ddefnyddio Cynlluniau Gweithredu Ardal, briffiau datblygu a'u tebyg i symbylu'r galw a hyrwyddo datblygu.
40. Fel rhan o'r rhaglen ledaenu gwybodaeth, dylid annog awdurdodau lleol i rannu arferion da wrth gysylltu strategaethau economaidd a gofodol ac wrth gydweithio ar draws ffiniau adrannau.

Cynllunio Strategol

41. Byddai cynllunio ar gyfer defnydd tir economaidd yn fwy effeithiol o lawer pe byddai haen strategol uwchlaw'r Cynllun Datblygu Lleol. Mae amrywiaeth fawr o opsiynau ar gyfer llenwi'r 'bwch cynllunio strategol' – ac mae hyn, wrth gwrs, yn effeithio ar feysydd cynllunio eraill heblaw datblygu economaidd. Un diwygiad cyfyngedig fyddai rhoi awdurdodau o dan ddyletswydd i gydweithredu, fel y mae cynnig i wneud yn Lloegr ar hyn o bryd. A bod yn fwy uchelgeisiol, gellid sefydlu haen uwch o gynllunio, uwchlaw'r Cynlluniau Datblygu Lleol, os nad ledled Cymru yna ar gyfer

ardaloedd penodol fel y prif 'ranbarthau dinas' – lle mae'r angen mwyaf am gynllunio strategol.

42. Gallai llywodraeth ganolog a lleol gydweithio i ddiffinio'r ardaloedd cynllunio ar y cyd, pennu'r egwyddorion sylfaenol a datblygu dulliau ymarferol o weithio. Dylid cyfuno cynlluniau strategol â'r broses cynllunio seilwaith strategol neu eu cysylltu'n agos â hi.

Hyfywedd Datblygiadau

43. Un mater pwysig arall sydd y tu allan i gwmpas yr astudiaeth hon yw hwnnw sy'n ymwneud ag effaith beichiau rheoleiddio a chyfraniadau gan ddatblygwyr ar hyfywedd datblygiadau. Os bydd gofynion o ran arbed carbon, cyfraniadau gan ddatblygwyr, tariffau seilwaith a'u tebyg yn peri bod rhai mathau o ddatblygu economaidd yn anhyfyw mewn lleoedd penodol, mae'n bosibl y bydd twf economaidd wedi'i gyfyngu'n ddifrifol, beth bynnag y mae polisi cynllunio cenedlaethol yn ei ddweud. Mae effaith y ffactorau hyn yn fater hollbwysig sydd ar y ffin rhwng polisi cynllunio a pholisi trethiant. Dylid ymchwilio iddo ar wahân.

1 RHAGYMDRODD

- 1.1 Comisiynwyd yr astudiaeth hon gan Lywodraeth Cymru gyda dau amcan. Y cyntaf yw mesur i ba raddau y mae'r system gynllunio'n cyflawni amcanion datblygu economaidd cenedlaethol. Yr ail yw cwmpasu polisi a chanllawiau cynllunio cenedlaethol newydd i sicrhau bod polisiau cynllunio lleol a phenderfyniadau cynllunio'n ategu'r amcanion economaidd hyn yn fwy effeithiol.
- 1.2 Mae'r astudiaeth yn dilyn gwaith cynharach, a wnaed gan GVA Grimley ar ran Llywodraeth Cymru ym Mehefin 2010, a adolygodd y broses ceisiadau cynllunio yng Nghymru ac argymhell newidiadau pellgyrhaeddol. Mae'n datblygu un o argymhellion GVA Grimley, sef y dylai Llywodraeth Cymru lunio datganiad polisi newydd ar bwysigrwydd datblygu economaidd, ac mae'n ceisio ategu'r ymchwil gynharach honno drwy ganolbwyntio ar bolisi cynllunio yn hytrach na phrosesau.
- 1.3 Yn unol â manyleb Llywodraeth Cymru, mae'r astudiaeth hon yn ymdrin â chynllunio ar gyfer *mathau economaidd o ddefnydd tir* ac mae'n canolbwyntio'n benodol ar *ddosbarthiad defnydd B*, sy'n cynnwys diwydiant, warysau a swyddfeydd, sy'n cael ei alw'n aml gan gynllunwyr yn '*ddefnydd cyflogaeth*'. (Bydd Pennod 3 yn diffinio'r categorïau hyn a'u perthynas â 'datblygu economaidd'.) Drwy neilltuo tir a rheoli datblygu ar gyfer y mathau hyn o ddefnydd tir y bydd cynllunio'n effeithio'n fwyaf uniongyrchol ar yr economi. Wrth gwrs, mae cynllunio ar gyfer mathau eraill o ddefnydd tir hefyd yn effeithio ar yr economi: er enghraifft, mae neilltuo tir ar gyfer tai'n dylanwadu ar y cyflenwad o lafur. Ond mae'r effeithiau hyn yn wannach ac yn fwy anuniongyrchol, ac nid ydym yn eu hystyried yn yr astudiaeth hon.
- 1.4 Fel y mae'r fanyleb yn gofyn hefyd, rydym wedi cynnal yr astudiaeth mewn dau gam, yn gyntaf i werthuso'r modd y mae'r system gynllunio'n perfformio ar hyn o bryd ac, yn ail, i ddatblygu cynigion ar gyfer gwella.
- 1.5 Adroddir isod ar y cam cyntaf, y gwerthuso, ym Mhenodau 2 a 3. Ceir adolygiad o bolisi ym Mhennod 2 ac mae Pennod 3 yn ymdrin â chynllunio lleol, drwy astudiaethau achos o bum awdurdod cynllunio lleol. Trafodir yr ail gam ym Mhenodau 4 a 5, sy'n cynnig pum argymhelliad ar gyfer system gynllunio fwy effeithiol.
- 1.6 Fel rhan o'r ymchwil, gwnaethom gynnal tri gweithdy ymgynghori ledled Cymru, a oedd yn cynnwys cynllunwyr, swyddogion datblygu economaidd, deiliaid busnesau, rhai â buddiant mewn eiddo a grwpiau amgylcheddol. Mae crynodeb o'r prif wersi a gododd o'r trafodaethau hyn yn adrannau olaf Penodau 2 a 3. Mae adroddiad llawnach ar y gweithdai yn Atodiad 1.
- 1.7 Cafwyd cyfoeth o wybodaeth a syniadau ar gyfer yr astudiaeth gan Grŵp Llywio Ymchwil yr astudiaeth. Mae rhestr o aelodau'r grŵp yn Atodiad 2.

2 POLISI CENEDLAETHOL

Rhagymadrodd

2.1 Yn y bennod hon byddwn yn adolygu polisi sy'n ymwneud â datblygu economaidd yng Nghymru, gan ystyried yn eu tro:

- Polisi sy'n ymwneud â datblygu cynaliadwy'n gyffredinol, i weld sut mae perfformiad economaidd yn ffitio i'r agenda genedlaethol ehangach;
- Polisi datblygu economaidd cenedlaethol, i weld beth mae'n ei ddweud am amcanion economaidd Llywodraeth Cymru a rôl y system gynllunio wrth gyflawni'r amcanion hyn;
- Yr agweddau hynny ar bolisi cynllunio cenedlaethol sy'n ymwneud â mathau economaidd o ddefnydd tir, i weld sut maent yn hyrwyddo'r amcanion economaidd hyn.

Datblygu Cynaliadwy

2.2 Llywodraeth Cymru yw un o'r ychydig lywodraethau yn y byd sydd o dan ddyletswydd gyfreithiol i hybu cynaliadwyedd. Mae'r ddyletswydd mewn grym er 1998 ac mae bellach wedi'i datgan yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 fel a ganlyn:

'The Welsh Ministers must make a scheme ('the sustainable development scheme') setting out how they propose, in the interests of their function, to promote sustainable development.'

2.3 Nid yw'r Ddeddf yn diffinio datblygu cynaliadwy ond ceir diffiniad ohono ym Mhennod 4 o *Polisi Cynllunio Cymru*, o dan y pennawd *Cynllunio ar gyfer Cynaliadwyedd*:

'Yng Nghymru, ystyr datblygu cynaliadwy yw gwella lles economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol pobl a chymunedau, sicrhau gwell ansawdd bywyd i'n cenedlaeth ni a chenedlaethau'r dyfodol mewn ffyrdd sydd:

- *yn hyrwyddo cyfiawnder cymdeithasol a chyfle cyfartal;*
- *yn gwella'r amgylchedd naturiol a diwylliannol ac yn parchu eu terfynau – gan ddefnyddio dim mwy na'n cyfran deg o adnoddau'r ddaear a chynnal ein hetifeddiaeth ddiwylliannol.'*

2.4 Yn Adran 4.4.2 o'r un bennod mae dau gyfeiriad at amcanion economaidd sy'n nodi:

- *y 'dylai polisiâu a chynigion cynllunio', ymysg pethau eraill, 'hyrwyddo cyfleoedd gwaith parhaol o ansawdd da sy'n hyblyg ac sy'n parchu'r amgylchedd'.*
- *Mae'r tair blaenoriaeth ar gyfer ardaloedd gwledig yn cynnwys 'economi wledig ffyniannus ac amrywiol lle yr ategir gweithgareddau sy'n ymwneud ag amaethyddiaeth gan dwristiaeth gynaliadwy a mathau eraill o gyflogaeth mewn cefn gwlad sy'n gweithio.'*

- 2.5 Felly, yn ôl y diffiniad yn *Polisi Cynllunio Cymru*, ystyr datblygu cynaliadwy yw lles cenedlaethau'r presennol a'r dyfodol, ac mae tair agwedd ar y lles hwn – economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol. Ceir diffiniadau tebyg mewn dogfennau swyddogol eraill yng Nghymru ac mewn manau eraill. Mae'r agwedd economaidd yn cynnwys cyfleoedd gwaith, ac mewn ardaloedd gwledig mae hefyd yn cynnwys 'economi ffyniannus' – sydd heb ei diffinio ymhellach, ond a allai fod yn gyfeiriad anuniongyrchol at greu incymau a chyfoeth.
- 2.6 Trafodir yr agwedd economaidd ar gynaliadwyedd yn eithaf manwl hefyd (ond i raddau llai o lawer na'r agweddau amgylcheddol a chymdeithasol) yn y cynllun datblygu cynaliadwy presennol, *Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned* (Mai 2009). Mae'r ddogfen yn cyflwyno ei gweledigaeth o economi gynaliadwy fel a ganlyn:
- 'Economi gref a chynaliadwy i Gymru sy'n gallu datblygu tra'n sefydlogi ac wedyn leihau ei defnydd o adnoddau naturiol a lliniaru ei heffaith ar newid yn yr hinsawdd.'*
- 2.7 Nid yw'r naratif yn *Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned* yn ymdrin â'r buddion economaidd o weithgarwch economaidd. Ond, fel rhestr o ddangosyddion i fesur cynnydd tuag at economi gynaliadwy, mae'r ddogfen yn cynnig:
- *'Prif ddangosydd datblygu cynaliadwy*
 - *Gwerth Ychwanegol Crynswth (GYC) a GYC y pen*
 - *Dangosyddion ategol*
 - *Cyflogaeth*
 - *Effeithlonrwydd adnoddau*
 - *Ynni o adnoddau adnewyddadwy.'*
- 2.8 Felly mae *Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned* a Phennod 4 o *Polisi Cynllunio Cymru* yn debyg o ran eu hymagwedd at ddatblygu economaidd. Mae'r ddau'n awgrymu bod cyflogaeth a chreu cyfoeth yn fuddion o ddatblygu economaidd, ond maent yn ymdrin â hynny'n fyr ac yn anuniongyrchol iawn.

Polisi Datblygu Economaidd Cenedlaethol

Polisi Cynharach

Datblygu Economaidd Cyffredinol

- 2.9 Cyflwynwyd polisiau economaidd cynharach Llywodraeth Cymru mewn dwy brif ddogfen: *Cymru'n Ennill* (2002) a *Cymru: Economi yn Ffynnu* (2005). Roedd *Cymru'n Ennill* yn strategaeth datblygu economaidd genedlaethol, tra oedd *Cymru: Economi yn Ffynnu* wedi'i galw'n ddogfen ymgynghori, er na chafwyd cyhoeddiad pellach, mwy diffiniadol ar ôl yr ymgynghoriad, hyd y gwyddom.
- 2.10 Roedd *Cymru'n Ennill* a *Cymru: Economi yn Ffynnu* yn gytûn ar lawer o faterion, felly rydym yn eu trafod gyda'i gilydd. Yn y cyd-destun presennol, mae tri chwestiwn o ddiddordeb i ni: amcanion polisi datblygu economaidd; ym mha ffordd y mae polisi'n ceisio cyflawni'r amcanion hyn; a'r rôl benodol sydd i bolisi cynllunio defnydd tir. Yng ngweddill yr adroddiad hwn, byddwn yn ystyried i ba raddau y mae'r

agweddau hyn ar bolisi datblygu economaidd wedi'u cynnwys wedyn mewn polisi cynllunio ac arferion cynllunio.

- 2.11 Yn y ddwy ddogfen, roedd gweledigaethau ac amcanion ar gyfer datblygu economaidd yn troi o gwmpas dau fesur o gyflawniad, *twf economaidd a swyddi*.
- 2.12 Ystyr *twf economaidd* yw cynnydd yng nghyfanswm *cynnyrch* yr economi, h.y. cyfanswm gwerth y nwyddau a gwasanaethau a gynhyrchir yng Nghymru. Enw arall arno yw *creu cyfoeth* neu *ffyniant (cynyddol)*, a'r arfer yw ei fesur yn ôl Cynnyrch Mewnwladol Crynswth (CMC) neu Werth Ychwanegol Crynswth (GYC), ar gyfer y boblogaeth gyfan neu am bob pen o'r boblogaeth¹. Mae cynnydd mewn cynnyrch yn cael ei ysgogi'n bennaf gan gynnydd o ran *cynhyrchiant llafur*, sef cynnyrch fesul gweithiwr, felly mae *cynhyrchiant cynyddol* yn amcan polisi sydd â chysylltiad agos ag ef.
- 2.13 Mae CMC (neu GYC) yn cael ei dderbyn yn gyffredinol fel amcangyfrif defnyddiol o les economaidd ac, yn yr un modd, mae CMC y pen yn fesur bras o les economaidd y person cyffredin. Ond, fel y nodwyd yn nogfennau Llywodraeth Cymru ac mewn manau eraill, nid yw CMC ond yn ddangosydd rhannol (neu gyfyng). Un rheswm amlwg am hyn yw nad yw'n cynnwys yr agweddau cymdeithasol ac amgylcheddol.
- 2.14 Ond hyd yn oed fel mesur o les economaidd cyfyng, mae CMC yn amherffaith, yn rhannol am nad yw ond yn mesur cyfoeth sydd wedi'i greu neu les yn y presennol, nid y dyfodol. Er mwyn osgoi'r broblem hon, mae rhai dogfennau'n cyfeirio at 'faint cynaliadwy'r cynnyrch' neu 'ffyniant yn y presennol a'r dyfodol'. Yn y tymor canolig, mae hyn yn golygu y dylai polisi anelu at gael cynnyrch uwch a mwy sefydlog drwy gydol y cylch busnes, yn hytrach na chyfnodau byr o ffyniant a methiant difrifol ar eu hôl. Os edrychwn i'r tymor hir, mae ffyniant yn y dyfodol yn gorgyffwrdd ag ystyriaethau amgylcheddol: fel y dangoswyd yn Adolygiad Stern², er enghraifft, os bydd allyriadau carbon a'r defnydd o adnoddau'n parhau'n ddiatal, bydd twf economaidd yn llai o lawer.
- 2.15 Mae *swyddi* yn agwedd bwysig ar gyflawniad economaidd oherwydd, fel y nodwyd yn *Cymru: Economi yn Ffynnu*:
- 'Tra bo Cynnyrch Mewnwladol Crynswth a Gwerth Ychwanegol Crynswth yn parhau i gynnig dull defnyddiol o fesur maint yr economi, i'r rhan fwyaf o bobl Cymru, cyfleoedd pobl i gael gwaith, a'u henillion, yw'r mesurau economaidd mwyaf perthnasol o ansawdd eu bywydau.'*

¹ I'n dibenion ni, mae CMC a GYC yn gyfystyr. Mae'r gwahaniaeth rhyngddynt yn un technegol sy'n ymwneud â thrafod trethiant anuniongyrchol. Fel arfer bydd y defnydd o CMC neu GYC mewn dogfennau penodol yn dibynnu ar y data sydd ar gael.

² Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, 2006

- 2.16 Mewn gwirionedd, mae cynnyrch, cyflogaeth ac enillion wedi'u cysylltu, wrth gwrs, oherwydd heb gynnydd mewn cynnyrch ni fydd cynnydd mewn cyflogaeth; yn wir, mae cynnyrch dinewid fel arfer yn awgrymu gostyngiad mewn cyflogaeth, gan fod cynhyrchiant (cynnyrch fesul gweithiwr) yn cynyddu dros amser. Yn yr un modd, mae cynnyrch cynyddol fel arfer yn arwain at gyflogau cynyddol (fel cyfanswm, nid i bob unigolyn o reidrwydd), gan fod cyfanswm y cynnyrch, drwy ddiffiniad, yn cyfateb i gyfanswm yr incymau a enillir yng Nghymru – swm yr incymau a enillir (taliadau a chyflogau), elw, llog a rhent.
- 2.17 Ond gellir cael gwrthdaro hefyd rhwng twf economaidd, swyddi ac enillion. Mae'n bosibl na fydd senarios neu bolisiau economaidd sy'n mwyhau twf yn mwyhau cyflogaeth, yn y tymor byr o leiaf. Er enghraifft, os canolir twf mewn sectorau cynhyrchiant uchel, cyfalaf-ddwys, gallai greu incymau uchel ond ychydig o swyddi. Ond yn y tymor hir, mae'n bosibl, er hynny, y bydd economi cynhyrchiant uchel yn creu mwy o swyddi nag un gynhyrchiant isel, am ei bod yn perfformio'n well wrth gystadlu â gwledydd tramor ac felly'n tyfu ynghynt.
- 2.18 Sut y gall economi Cymru sicrhau mwy o dwf, mwy o swyddi ac enillion uwch? Roedd y ddwy ddogfen yn cynnig ateb eithaf tebyg: dylai Cymru arallgyfeirio oddi wrth sectorau traddodiadol sy'n dirywio ac at sectorau economaidd gwerth uchel, sgiliau uchel sydd wedi'u seilio ar wybodaeth, fel ei bod yn cystadlu'n effeithiol yn yr economi fyd-eang. Er mwyn gwneud hynny, byddai angen polisi a oedd yn hybu dysgu, sgiliau, arloesi, menter a buddsoddi gan gynnwys mewnfuddsoddi.
- 2.19 O ran cynigion ymarferol, roedd *Cymru'n Ennill* a *Cymru: Economi yn Ffynnu* yn eang eu cwmpas. Roedd y ddwy'n ymdrin â phob agwedd ar bolisi Llywodraeth, gan ganolbwyntio ar ymyriadau cadarnhaol sy'n hybu busnes, fel hyfforddiant, cymorth i fusnesau a darparu eiddo a seilwaith. O'r ddwy ddogfen, *Cymru'n Ennill* a oedd â'r mwyaf i'w ddweud am gynllunio, a'i chynigion oedd:
- Diwygio polisi cynllunio cenedlaethol a phrosesau cynllunio lleol, fel y byddai'r system gynllunio yn y dyfodol yn rhoi mwy o sicrwydd ac yn ymateb yn gyflymach i gynigion datblygu, er mwyn helpu busnesau i ymateb i newidiadau mewn technoleg a chyfleoedd busnes newydd;
 - Cynllun Gofodol i Gymru, a fyddai'n darparu strategaeth gyffredinol i lywio cynlluniau lleol a phenderfyniadau ynghylch buddsoddi.
- 2.20 Mae'r cyfeiriadau at gynllunio yn *Cymru: Economi yn Ffynnu* yn fwy cyfyngedig ac yn llai penodol, gan nodi'n gyffredinol y dylai'r system gynllunio helpu i greu amgylchedd cefnogol ar gyfer busnes.

Strategaeth Swyddi Gwyrdd

- 2.21 Yn 2009 cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ddogfen bellach ar ddatblygu economaidd, *Gwireddu'r Potensial: Strategaeth Swyddi Gwyrdd i Gymru* (2009), a oedd yn canolbwyntio ar arbed adnoddau naturiol a lliniaru'r newid yn yr hinsawdd. Roedd cyfres o 'ymrwymdiadau polisi' yn y ddogfen sydd â'r amcan o gyfeirio cymorth i fusnes, hyfforddiant, caffael cyhoeddus a buddsoddi at atebion sy'n fwy ecogyfeillgar, yn defnyddio adnoddau'n effeithlon ac yn lleihau carbon.

- 2.22 Nid oedd unrhyw gyfeiriad penodol yn *Gwireddu'r Potensial* at rôl y system gynllunio, ond mae'r ymdriniaeth sydd ynddi ag amcanion polisi cyffredinol yn berthnasol i faes cynllunio. Yn yr un modd â *Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*, a drafodwyd yn gynharach, roedd y ddogfen yn ceisio cyfuno'r agweddau economaidd ac amgylcheddol ar les. Mae'r rhestr sydd ynddi o ddangosyddion o gynnydd tuag at economi gynaliadwy bron yr un fath â'r un yn *Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*:
- *Prif Ddangosydd* [datblygu cynaliadwy]:
 - *Gwerth Ychwanegol Crynswth (GYC) a GYC y pen;*
 - *Dangosyddion Ategol*:
 - *Cyflogaeth;*
 - *Effeithlonrwydd Adnoddau;*
 - *Trydan o adnoddau adnewyddadwy;*
 - *Y gymhareb rhwng Allyriadau CO₂ a GYC yn seiliedig ar y Prisiau Cyfredol.*
- 2.23 Wrth ddewis y dangosyddion hyn, roedd *Gwireddu'r Potensial*, fel *Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*, yn cyfuno'r amcan economaidd cyfyng o dwf tymor byr mewn cynnyrch ag amcanion amgylcheddol – sy'n gorgyffwrdd ag amcanion economaidd hirdymor, fel y gwnaethom drafod yn gynharach.
- 2.24 Roedd Rhagair y Gweinidogion i *Gwireddu'r Potensial* hefyd yn ystyried y berthynas rhwng amcanion economaidd ac amgylcheddol, gan nodi y gellid cael budd economaidd ac amgylcheddol yr un pryd, gan y byddai'r technolegau amgylcheddol newydd yn dod â chyfluoedd busnes i fusnesau yng Nghymru. Lle'r oedd gwrthdaro rhwng amcanion economaidd ac amgylcheddol, roedd y Rhagair yn anelu at gael cydbwysedd:
- 'Byddwn yn parhau i weithio gyda'n diwydiannau carbon-ddwys i gynnal eu hanghenion cystadleuol a'u heffeithlonrwydd carbon yn hytrach na chreu perygl y cânt eu hadleoli i wledydd â safonau nad ydynt yn gofyn cymaint.'*
- 2.25 Byddwn yn dychwelyd at fater amcanion lefel uchel wrth ffurfio ein hargymhellion ar gyfer polisi cynllunio cenedlaethol.
- Adnewyddu'r Economi: cyfeiriad newydd***
- 2.26 Cyhoeddwyd dogfen newydd Llywodraeth Cymru ar ddatblygu economaidd, *Adnewyddu'r Economi: cyfeiriad newydd* ym mis Gorffennaf 2010. Cyflwynir y strategaeth fel dull newydd o lunio a chyflawni polisi, sy'n anelu at ffordd newydd o arwain Cymru allan o'r dirwasgiad ac sydd wedi'i seilio ar ymgynghori eang a thystiolaeth newydd.
- Cynigion***
- 2.27 Nid yw *Adnewyddu'r Economi* yn hollol wahanol i strategaethau blaenorol. Mae'r syniadau sydd ynddi ynghylch amcanion polisi a datblygu cynaliadwy'n ategu'r dogfennau a drafodwyd yn gynharach, drwy anelu at gyfuno a chydbwysu'r agweddau economaidd, amgylcheddol a chymdeithasol ar les. Mae hefyd wedi'i

seilio ar yr un weledigaeth economaidd â'r dogfennau hynny: er mwyn gwella ei pherfformiad economaidd, rhaid i economi Cymru gael mantais gystadleuol drwy elwa o wybodaeth, sgiliau ac arloesi. Yn yr un modd â strategaethau datblygu economaidd blaenorol, mae'r ddogfen yn ceisio cyflawni'r amcan hwn, ymysg pethau eraill, drwy ganoli cymorth ar weithgareddau sy'n ymwneud â gwybodaeth, sydd wedi'u diffinio'n glir yn awr fel rhai sy'n cwmpasu chwe sector allweddol: technoleg gwybodaeth a chyfathrebu, ynni a'r amgylchedd, deunyddiau uwch a gweithgynhyrchu uwch, diwydiannau creadigol, gwyddorau bywyd a gwasanaethau ariannol a phroffesiynol.

- 2.28 Beth sy'n wahanol, felly, am *Adnewyddu'r Economi*? I ddibenion yr astudiaeth hon, mae tair thema'n eu hamlygu eu hunain.
- 2.29 Mae'r thema gyntaf yn ymwneud â rôl llywodraeth yn yr economi. Mae *Adnewyddu'r Economi* yn mynegi barn bendant am y berthynas rhwng llywodraeth a'r farchnad, gan ddadlau bod economi effeithlon yn cael ei sbarduno i raddau mawr gan rymoedd y farchnad a chystadleuaeth. Ni ddylai llywodraeth (boed yn genedlaethol neu'n lleol) '*geisio dyfalu symudiadau marchnadoedd*', ond dylai ganoli ei hymyriadau ar wneud pethau na all marchnadoedd eu gwneud, neu eu gwneud yn dda – yn cynnwys gwneud iawn am ddiffygion yn y farchnad a chyfyngu anghydraddoldebau mewn cymdeithas. Yr egwyddorion hyn yw deunydd crai theori economaidd brif ffrwd. Yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn byddwn yn dadlau bod ynddynt oblygiadau ymarferol mawr i'r system cynllunio defnydd tir.
- 2.30 Yr ail thema, sy'n ganlyniad i'r gyntaf, yw y dylai Cymru fod yn '*lle mwy deniadol i wneud busnes*'. Mae'r egwyddor hon wedi'i chymhwyso at fusnes yn gyffredinol, heb gyfeiriad at ddiwydiannau gwybodaeth, diwydiannau gwyrdd, busnesau bach neu grwpiau eraill sydd â blaenoriaeth. Un amcan pwysig yw '*helpu i gadw costau busnes yn isel, drwy leihau'r gost o wneud busnes yn uniongyrchol a thrwy hyrwyddo cystadleuaeth [sy'n sicrhau bod y busnesau cost is, mwy effeithlon yn tyfu]*'. Ymysg pethau eraill, mae'r amcan i'w gyflawni drwy leihau'r baich rheoleiddio.
- 2.31 Yn drydydd, fel un agwedd ar y thema hon o ddadreoleiddio, mae gan *Adnewyddu'r Economi* lawer mwy i'w ddweud am gynllunio defnydd tir na strategaethau datblygu economaidd blaenorol. Rhai o'r prif egwyddorion yw:
- '*Er mwyn parhau i fod yn gystadleuol, rhaid i fusnesau yng Nghymru allu buddsoddi mewn datblygiadau newydd yn effeithlon ac yn amserol. Y llywodraeth sy'n darparu'r fframwaith ar gyfer y datblygiadau newydd hyn, a rhaid iddi sicrhau bod y system gynllunio yng Nghymru yn hwyluso penderfyniadau effeithiol ac osgoi cyflwyno costau oni bai y gellir eu cyfiawnhau ar sail eu buddiannau i'r gymdeithas i gyd.*'
 - '*Rhaid i'r system rheoli datblygu fod yn gymesur ac yn effeithlon, gan ddarparu penderfyniadau amserol sy'n agored, yn deg, yn gyson ac yn dryloyw.*'
- 2.32 O ran camau gweithredu ymarferol, mae *Adnewyddu'r Economi* yn addo pecyn o 'welliannau ... i bolisi cynllunio a'r system gynllunio er mwyn adnewyddu'r economi', a fydd yn cynnwys:

- i Gwelliannau pellgyrhaeddol i wneud y broses gynllunio yn fwy effeithlon a mwy hwylus;
- ii Adolygiad o bolisi cynllunio sy'n ymwneud â datblygu economaidd, sef yr hyn a geir yn yr astudiaeth hon;
- iii Gwell cydweddu rhwng polisi cynllunio a pholisi datblygu economaidd, drwy gydweithio rhwng is-adran Gynllunio ac adran Datblygu Economaidd a Thrafnidiaeth Llywodraeth Cymru.

Tystiolaeth

- 2.33 Fel y nodwyd yn ein rhagymadrodd uchod, mae'r cyntaf a'r ail o'r mesurau hyn yn dilyn dogfen GVA Grimley, *Astudiaeth i Archwilio'r Broses Ceisiadau Cynllunio yng Nghymru (Mehefin 2010)*. Daeth yr astudiaeth i'r casgliad nad oes angen diwygio sylfaenol ar y system, ond bod angen gwelliant mewn tri maes:
- *'Rheoli cymhlethdod – mewn rhai achosion mae'r system wedi ei gorlwytho ag ystyriaethau a materion, deddfwriaeth, canllawiau, buddiannau cystadleuol neu wrthdrawiadol, cyfranogiad cyhoeddus, ymyrraeth gyfreithiol a chyflymder newid economaidd, technolegol, cymdeithasol ac amgylcheddol.*
 - *Lleihau ansicrwydd – er gwaethaf system sy'n honni ei bod yn cymryd y cynllun datblygu yn brif ystyriaeth, hyd yn oed lle bo cynllun yn bodoli nid oes unrhyw sicrwydd y caiff cynigion sy'n cydymffurfio ag ef eu trin yn ffafriol. Lle nad oes cynllun neu bolisi, mae pethau'n llai clir byth. O safbwynt gweithredol, mae'r ansicrwydd hwn ynghylch rhagolygon yn cael ei waethygu gan wahaniaethau arwyddocaol o ran yr hyn sydd ei angen a sut caiff penderfyniadau eu gwneud rhwng awdurdodau (cyffiniol weithiau).*
 - *Ymatebolrwydd cynyddol (gan bob parti ac ar eu rhan) – i amcanion a gofynion cenedlaethol a lleol ac i ganiatáu cyflwyno ymagweddau hyblyg heb yr angen i ddiweddarau arweiniad neu bolisi (ar hyn o bryd mae'r cyfnod dal i fyny rhwng yr angen am newid yn codi a'r ymateb yn rhy hir).'*
- 2.34 Fel y nodwyd yn gynharach, yn ogystal â llawer o argymhellion ar y broses gynllunio, gwnaeth GVA Grimley argymhelliad ynghylch polisi – y dylai Llywodraeth Cymru lunio datganiad am 'bwysigrwydd datblygu economaidd'.
- 2.35 Mynegodd Ffederasiwn Busnesau Bach bryderon tebyg wrth GVA Grimley yn ei adroddiad *Small Businesses and the Planning System in Wales* (Mai 2009). Dangosodd ymchwil Ffederasiwn Busnesau Bach fod llawer o'i aelodau wedi cael bod y system gynllunio'n peri rhwystredigaeth a dryswch a'i bod yn araf. Mae'r adroddiad yn galw am amryw o welliannau mewn prosesau, gan gynnwys gwell gwybodaeth ac arweiniad i fusnesau bach yn benodol. Mae hefyd yn cynnig newidiadau mewn polisiau cynllunio cenedlaethol a lleol i ffafrio busnesau bach. Byddwn yn ystyried y cynigion hyn wrth ffurfio ein hargymhellion ei hunain.
- ### Polisi Cynllunio Cenedlaethol
- 2.36 Mae Adran 62 o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 yn datgan bod rhaid i awdurdodau lleol roi ystyriaeth wrth ysgrifennu eu Cynlluniau Datblygu Lleol i

bolisiau cynllunio cenedlaethol cyfredol. Roedd gofyniad tebyg yn gymwys i Gynlluniau Datblygu Unedol, er eu bod yn cael eu paratoi o fewn fframwaith deddfwriaethol gwahanol. Yn ôl y diffiniad yn y ddogfen gyfarwyddyd gyfredol, *Cynlluniau Datblygu Lleol Cymru* (2005), y polisiau cenedlaethol hyn yw *Polisi Cynllunio Cymru* a *Polisi Cynllunio Mwynau Cymru*, sydd wedi'u hategu gan Nodiadau Cyngor Technegol a Chylchlythyrau a chan Ddatganiadau Polisi Cynllunio Interim y Gweinidog, a *Chynllun Gofodol Cymru*.

- 2.37 O'r dogfennau polisi cynllunio cenedlaethol sydd wedi'u rhestru uchod, y rhai sy'n fwyaf perthnasol i ddatblygu economaidd yw Cynllun Gofodol Cymru, Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru* a *Nodyn Cyngor Technegol 6, Cynllunio ar gyfer Cymunedau Gwledig Cynaliadwy*. Isod rydym yn trafod y dogfennau hyn yn eu tro. Yn yr adran sy'n ymdrin â *Polisi Cynllunio Cymru* rydym hefyd yn rhoi crynodeb byr o *Nodyn Cyngor Technegol 3*, ar Barthau Cynllunio Syml, a'r ymgynghoriad diweddar ar Orchmynion Datblygu Lleol, sy'n trafod mesurau dadreoleiddio (gwirioneddol ac arfaethedig) sy'n berthnasol i ddatblygu economaidd.

Cynllun Gofodol Cymru

- 2.38 Cyhoeddwyd *Cynllun Gofodol Cymru* yn gyntaf yn 2004 a'i ddiweddarau ddiwethaf yn 2008³. Mae paragraff 1.1.3 o *Polisi Cynllunio Cymru* yn diffinio rôl Cynllun Gofodol Cymru fel a ganlyn:

'Mae Pobl, Lleuedd, Dyfodol, Cynllun Gofodol Cymru yn gosod fframwaith strategol i arwain datblygiadau ac ymyriadau polisi arfaethedig. Mae'n cyfuno'r agweddau gofodol ar strategaethau cenedlaethol ar gyfer cynhwysiant cymdeithasol, datblygu economaidd, iechyd, trafnidiaeth a'r amgylchedd, gan droi ymrwymiad Llywodraeth Cymru i ddatblygu cynaliadwy yn arfer ar lawr gwlad.'

- 2.39 Mae'r *Cynllun Gofodol* yn rhannu Cymru'n chwe ardal ranbarthol ac yn darparu strategaeth ar gyfer pob ardal, sy'n dechrau â disgrifiad manwl ac wedyn yn cyflwyno gweledigaeth gyffredinol, sy'n cynnwys cymysgedd o egwyddorion cyffredinol a dyheadau daearyddol benodol. Ond nid yw'r strategaethau hyn yn strategaethau gofodol yn yr ystyr draddodiadol. Nid ydynt yn rhoi cynigion ynghylch lleoli datblygiadau mawr a seilwaith yn y dyfodol nac ar ddisbarthiad tai, poblogaeth neu swyddi yn y dyfodol. Felly, yn ein barn ni, nid yw'r Cynllun Gofodol yn cyflawni'r swyddogaeth sydd wedi'i phennu iddo yn *Polisi Cynllunio Cymru* ac nid oes rôl bwysig iddo yng nghyd-destun llunio polisi cynllunio lleol neu wneud penderfyniadau cynllunio. Fel y trafodir ym Mhennod 3 isod, yr un yw barn yr awdurdodau yn ein hastudiaethau achos.
- 2.40 Hyn hefyd yw barn yr Ymchwiliad gan Bwyllgor Cynaliadwyedd y Cynulliad Cenedlaethol i Bolisiau Cynllunio yng Nghymru (Ionawr 2011). Yn ôl adroddiad yr Ymchwiliad 'roedd yr holl dystiolaeth a gawsom, bron iawn, yn dweud wrthym fod

³ Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Diweddariad 2008 o Gynllun Gofodol Cymru: Pobl, Lleuedd, Dyfodol*

swyddogaeth a phwrpas Cynllun Gofodol Cymru ... yn aneglur'. Daw i'r casgliad 'y gallai Cynllun Gofodol Cymru wneud cyfraniad mawr at gefnogi system cynllunio effeithiol, ond mae'n amlwg nad yw'r potensial hwn yn cael ei wireddu ar hyn o bryd'. Yn unol â hynny, y cyngor yn Argymhelliad 13 o'r Ymchwiliad yw:

'y dylai Llywodraeth Cymru adolygu rôl a swyddogaeth Cynllun Gofodol Cymru gan ganolbwyntio'n benodol ar sut mae'n berthnasol i fframwaith y cynllun datblygu ac i benderfyniadau ar geisiadau ac apeliadau cynllunio.'

2.41 Mae'r Ymchwiliad hefyd yn nodi bwriad Llywodraeth Cymru i ddatblygu Cynllun Seilwaith i Gymru ac, yn Argymhelliad 15 yn ei adroddiad, dywed:

'y dylai Llywodraeth Cymru gynnwys Cynllun Seilwaith Strategol Cymru yng Nghynllun Gofodol Cymru er mwyn osgoi dyblygu ac er mwyn sicrhau ei fod yn cael ei ystyried yn llawn wrth baratoi ac archwilio Cynlluniau Datblygu Lleol.'

2.42 Yn ymateb y Gweinidog i'r Ymchwiliad⁴, mae'r ddau argymhelliad hyn wedi'u 'nodi'. Gan gyfeirio at Argymhelliad 13, mae'r Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai yn ychwanegu ei bod 'yn debygol y byddai unrhyw adolygiad o rôl a swyddogaeth Cynllun Gofodol Cymru yn y dyfodol yn ystyried cynllunio defnydd tir, gyda phwyslais arbennig ar ei berthynas â'r cynllun datblygu a'r broses ceisiadau cynllunio'. Mewn cysylltiad ag Argymhelliad 15, mae'n rhoi gwybod bod 'hwn yn fater y bydd yn rhaid i Lywodraeth nesaf Cymru ei ystyried' a bod 'Llywodraeth Cymru ar hyn o bryd yn edrych ar yr opsiynau ar gyfer datblygu cynllun seilwaith strategol gyda'r gwaith rhagarweiniol yn cael ei wneud eisoes. Mae'r berthynas rhwng y cynllun, Cynllun Gofodol Cymru a chynlluniau datblygu lleol yn cael ei hystyried'.

2.43 Cynigiwyd math gwahanol o strategaeth ofodol, yn ymwneud â defnyddio tir ar gyfer cyflogaeth yn unig, yn y *Strategaeth Eiddo ar gyfer Cyflogaeth yng Nghymru 2004-2008* (heb ddyddiad), a gynhyrchwyd gan Awdurdod Datblygu Cymru ar gyfer Llywodraeth Cymru ac mewn cydweithrediad agos â hi. Y man cychwyn ar gyfer y strategaeth oedd dadansoddiad ar gyfer y farchnad o'r canlynol:

- Y galw presennol a disgwylidig gan ddeiliaid eiddo mewn gwahanol sectorau yn y farchnad;
- Archwiliad o'r safleoedd a allai fod ar gael i ateb y galw hwn.

2.44 Ar sail y dadansoddiad hwn o'r galw a'r cyflenwad, roedd bwriad yn y ddogfen i lunio rhestr o safleoedd ac eiddo cyflogaeth yn ôl blaenoriaeth, a fyddai'n cynnig fframwaith ar gyfer penderfyniadau buddsoddi gan Lywodraeth Cymru/Awdurdod Datblygu Cymru; mae'n debyg y byddai'r un fframwaith yn cael ei ddefnyddio ar gyfer cynllunio defnydd tir, er nad yw'r ddogfen yn trafod hyn.

⁴ Ymateb Ysgrifenedig Llywodraeth Cynulliad Cymru i Adroddiad y Pwyllgor Cynaliadwyedd ar Gynllunio yng Nghymru gan Jane Davidson, Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai, Mawrth 2011

- 2.45 Un o amcanion pwysig y *Strategaeth Eiddo* oedd osgoi gorgyflenwi tir ac eiddo cyflogaeth. Amcan allweddol oedd pennu blaenoriaeth safleoedd ar gyfer buddsoddi, fel y byddai'r safleoedd gorau'n cael eu datblygu a'r rhai llai atyniadol yn cael eu tynnu'n ôl o'r cyflenwad:

'In assessing current and potential market demand for property in Wales, it was recognised that there would be some sites that were no longer a priority for development, the 'surplus employment sites'. As part of the WDA strategic economic development and regeneration objectives these sites will be identified and alternative uses considered to ensure the right sites are allocated in Unitary Development Plans for employment uses to meet the market needs of today and the future.'

- 2.46 Mae cyfnod y *Strategaeth Eiddo* wedi dod i ben bellach, fel y mae ei theitl yn awgrymu, a hyd y gwyddom ni chafodd ei datblygu wedyn fel strategaeth economaidd nac fel dogfen polisi cynllunio. Yn wir, er mwyn ei thro'i'n bolisi cynllunio, buasai angen llawer mwy o waith arni, i roi prawf ar ei chynigion drwy ymgynghori a'u hystyried yng nghyd-destun amcanion ehangach ar gyfer cynaliadwyedd. Er hynny, mae'r *Strategaeth Eiddo* yn cynnig gwersi buddiol ar gyfer cynllunio yn y dyfodol. Mae'n dangos sut i neilltuo tir cyflogaeth yn strategol, gan reoli cystadleuaeth am dir, osgoi gorgyflenwi gwastraffus a dal sylw ar botensial y farchnad. Byddwn yn cynnwys y gwersi hyn yn ein cynigion.

Polisi Cynllunio Cymru Pennod 7

Amcanion Polisi

- 2.47 Cafodd Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru, Cynnal yr Economi*, ei diweddarau ddiwethaf ym mis Gorffennaf 2010; ond mae'r rhan fwyaf ohoni'n dyddio o fersiwn gyntaf *Polisi Cynllunio Cymru*, a gyhoeddwyd yn 2002. Mae Adran 7.1 yn trafod amcanion polisi ar gyfer datblygu economaidd ac yn cynnwys y canlynol:

'Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i sicrhau "bod gan Gymru economi ffyniannus sy'n sicrhau twf economaidd cryf a chynaliadwy trwy estyn cyfleoedd i bawb"⁵. Mae'r dull o wireddu'r weledigaeth hon wedi'i seilio ar gryfderau mawr Cymru: gweithlu sy'n gynyddol sgiliedig, arloesol ac entrepreneuriaidd; sylfaen wybodaeth a thechnoleg ddatblygedig; cymunedau cadarn; amgylchedd naturiol drawiadol ac ansawdd bywyd rhagorol....

Bydd dimensiwn gofodol cryf i'r pwyslais ar ddatblygu economi newydd er mwyn cynyddu'r cynnyrch mewnwladol crynswth y pen yng Nghymru. Amcanion Llywodraeth Cymru ar gyfer datblygu economaidd yw:

- *hybu llwyddiant economaidd ardaloedd trefol a chefn gwlad, gan helpu busnesau i ddefnyddio i'r eithaf eu gallu i gystadlu;*

⁵ Cymru: *Economi yn Ffynnu*, op. cit.

- *cefnogi blaengaredd a gochel rhag gosod beichiau diangen ar fentrau;*
- *parchu ac annog amrywiaeth yn yr economi leol, er enghraifft mewn ardaloedd gwledig, trwy annog arallgyfeirio ar ffermydd ac mewn ardaloedd trefol trwy hyrwyddo datblygiadau defnydd cymysg;*
- *hybu'r defnydd o dechnolegau newydd a all gynnig cyfleoedd newydd;*
- *sicrhau bod unrhyw ddatblygiad at ddibenion mentrau a chyflogaeth yn gydnaws ag egwyddorion cynaliadwyedd a'i fod yn parchu'r amgylchedd o ran ei leoliad, ei raddfa a'i ddyluniad, yn enwedig er mwyn mynd i'r afael â'r newid yn yr hinsawdd.*

Mae angen cyfleoedd cyflogaeth newydd ar bob cymuned. Dylai awdurdodau cynllunio lleol ffurfio a gweithredu polisiau defnyddio tir ar gyfer datblygiadau busnes a datblygiadau eraill sy'n creu swyddi a chyfoeth. Dylent dalu sylw arbennig i anghenion busnesau bach a chanolig..., i'r economi werdd (er enghraifft trwy gefnogi ffyrdd o wella perfformiad amgylcheddol busnesau mewn ffyrdd sy'n gwella eu gallu i gystadlu) ac i fentrau yn yr economi gymdeithasol a all helpu i hybu cynhwysiant cymdeithasol.'

- 2.48 Mae'r datganiadau hyn yn adleisio llawer o'r themâu a geir mewn dogfennau datblygu economaidd. Ond, yn ein barn ni, nid ydynt yn rhoi diffiniadau clir o'r amcanion economaidd i bolisi Llywodraeth, rôl y system gynllunio wrth gyflawni'r amcanion hyn na sut y dylai'r system gynllunio gydbwysu neu integreiddio amcanion economaidd â rhai cymdeithasol ac amgylcheddol.
- 2.49 Yn sicr, nid yw Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru* wedi ymateb eto i'r agenda sydd wedi'i chyflwyno yn *Adnewyddu'r Economi: cyfeiriad newydd*. Nid yw hyn yn syndod oherwydd, fel y nodwyd yn gynharach, drafftwyd y rhan fwyaf o'r bennod yn 2002 ac mae felly'n gynharach nag *Adnewyddu'r Economi*. Gan hynny, yn y paragraff cyntaf a ddyfynnwyd uchod, mae Pennod 7 yn cyfeirio at strategaeth datblygu economaidd gynharach, *Cymru'n Ennill*. (Mae hefyd yn cyfeirio at y *Strategaeth Eiddo*, er na chafodd y ddogfen hon ei datblygu'n bolisi, fel y gwelsom, ac mae ei chyfnod wedi dod i ben bellach beth bynnag.)
- 2.50 Ond mae'r broblem yn fwy sylfaenol na hyn. Yn ein barn ni, un mater sy'n achosi dryswch ym Mhennod 7 yw nad yw'n gwahaniaethu'n glir rhwng amcanion economaidd ac amcanion eraill, a rhwng amcanion lefel uchel (fel creu cyfoeth neu gynyddu CMC) ac amcanion lefel is neu gyfryngol, fel deall 'addasrwydd y cyflenwad presennol o dir cyflogaeth'. Enghraifft dda o hyn yw'r frawddeg gyntaf a ddyfynnwyd ym mharagraff 2.47 above.
- 2.51 Oherwydd y dryswch hwn, nid yw *Polisi Cynllunio Cymru* yn cynnig prif ddatganiad syml o amcanion economaidd i fesur y buddion economaidd o ddatblygu. Mae hyn yn groes i'r sefyllfa mewn meysydd polisi cynllunio cenedlaethol eraill. Mewn cysylltiad â thai, er enghraifft, mae Pennod 9 o *Polisi Cynllunio Cymru* yn dweud mai gweledigaeth Llywodraeth Cymru ar gyfer tai yw i bawb yng Nghymru gael y cyfle i fyw mewn tai fforddiadwy o ansawdd da, i allu dewis lle maent yn byw ac i

benderfynu ai prynu ynteu rhent sydd orau iddynt hwy a'u teuluoedd (gan gyfeirio at y Strategaeth Dai Genedlaethol, 2001). Yr amcanion yw darparu:

- cartrefi sydd mewn cyflwr da, mewn cymdogaethau diogel a chymunedau cynaliadwy;
- mwy o ddewis i bobl...

2.52 Pe byddai'n trafod datblygu economaidd mewn modd tebyg, gallai Pennod 7 ddatgan yn syml mai gweledigaeth Llywodraeth Cymru ar gyfer yr economi yw y dylai greu mwy o gyfoeth a mwy o swyddi.

Cynlluniau Datblygu a Rheoli Datblygu

2.53 Mae *Polisi Cynllunio Cymru* yn mynd ymlaen i roi rhestr hir o bolisiâu manylach, yn dangos sut y dylai awdurdodau cynllunio lleol fynd ynghylch cyflawni ei amcanion. Mae Adran 7.2 yn trafod neilltuo tir cyflogaeth, Adran 7.3 yn trafod hyrwyddo arallgyfeirio ar ffermydd ac Adran 7.4 yn ymdrin â hybu'r economi wyrdd, clystyrau a mentrau cymdeithasol. Mae llawer o gynnwys yr adrannau hyn wedi'i grynhoi yn Adran 7.5, o dan y pennawd *Cynlluniau datblygu a'r economi*. Mae'r adran hon yn rhestru 16 o ofynion y dylai cynlluniau datblygu eu bodloni, yn cynnwys:

- *'Pennu cyd-destun y polisi ar gyfer darparu cyflogaeth, gan gymryd i ystyriaeth strategaethau datblygu economaidd yr awdurdod lleol a chynlluniau a strategaethau perthnasol eraill, megis polisiâu datblygu economaidd Llywodraeth Cymru...*
- *Nodi amrywiaeth a dewis o safleoedd i fodloni gwahanol anghenion economaidd a chyflogaeth, gan ystyried ym mhle yr hoffai'r sector preifat fuddsoddi, ac sy'n bodloni, neu sydd â'r potensial i fodloni, amcanion Llywodraeth Cymru ar gyfer trafndiaeth a meysydd polisi perthnasol eraill...*
- *Cynnwys polisiâu sy'n nodi meini prawf eglur ar gyfer asesu cynigion am ddatblygiadau economaidd newydd...*

2.54 Mae'r gofynion manwl yn Adran 7.5 o *Polisi Cynllunio Cymru* yn gymhleth a niferus. Er hynny, maent yn gadael allan elfennau pwysig o'r cyfarwyddyd y mae ar awdurdodau cynllunio lleol ei angen i lunio adran yr Economi mewn cynlluniau datblygu lleol. Rhai enghreifftiau o elfennau pwysig sydd wedi'u hepgor yw:

- Sut i benderfynu faint o dir, a pha gymysgedd o safleoedd o ran ansawdd, y dylid eu darparu ar gyfer cyflogaeth;
- Sut i gynllunio ar gyfer yr economi gyfan, gan gydbwysu anghenion am ddefnyddio tir ar gyfer cyflogaeth ag anghenion sectorau economaidd eraill yn cynnwys hamdden, twristiaeth a gwasanaethau cyhoeddus a phersonol;
- Sut i gydweddu cyflogaeth a thai er mwyn cael teithio mwy cynaliadwy;
- Sut i benderfynu pryd y dylid rhyddhau safleoedd cyflogaeth ar gyfer defnydd preswyl neu ddefnydd arall;
- Sut i ddelio â materion trawsffiniol a chynllunio'n strategol ar gyfer mathau economaidd o ddefnydd tir.

- 2.55 Mae'r cwestiwn cyntaf – sut i osod targedau ar gyfer darparu tir cyflogaeth – yn neilltuo o bwysig. Yn yr un modd â llawer o ddogfennau cynllunio yng Nghymru ac mewn mannau eraill, y cyngor ym Mhennod 7 yw y dylai awdurdodau cynllunio lleol ddarparu tir er mwyn cwrdd ag 'angen', ac
- 'Wrth ddynodi tir ar gyfer anghenion cyflogaeth, dylai awdurdodau cynllunio lleol fynd i'r afael â materion megis datblygu graddol a'r seilwaith sydd ar gael yn wyneb yr 'angen' y cytunwyd arno.'*
- 2.56 Nid yw *Polisi Cynllunio Cymru* yn dweud beth yw 'angen' na sut y dylid penderfynu ar yr 'angen y cytunwyd arno'. Nid yw hyn yn gwestiwn dibwys. Gallai 'angen' olygu'r galw gan y farchnad – nifer a chymysgedd ansoddol y safleoedd y mae datblygwyr a deiliaid gyda'i gilydd yn barod i'w cymryd. Fel arall, gallai gyfeirio at ddyhead mewn polisi – y tir y mae ei angen i gynnal niferoedd a chymysgedd y gweithgareddau a'r swyddi yr hoffai'r awdurdod eu gweld, er enghraifft, i sicrhau bod digon o swyddi ar gyfer y gweithlu lleol, neu i gyflawni uchelgais economaidd arall. Mae'r ddwy ystyr hyn i 'angen' i'w cael yn aml mewn dogfennau cynllunio, ac mae eu goblygiadau'n sylfaenol wahanol o ran neilltuo tir a rheoli datblygu Nid yw Pennod 7 yn gymorth i benderfynu pa un sy'n iawn.
- 2.57 Yn Adran 7.6 o *Polisi Cynllunio Cymru*, o dan y pennawd *Rheoli datblygu a'r economi*, ceir rhestr o ddeg mater cyffredinol y dylai awdurdodau eu hystyried wrth benderfynu ar geisiadau am ddefnydd diwydiannol neu fasnachol, a gofynion manylach wedyn ynghylch mathau penodol o ddatblygu (e.e. datblygu mewn ardaloedd preswyl, aildddefnyddio adeiladau amaethyddol) neu ddulliau rheoli datblygu (amodau/rhwymedigaethau cynllunio, hawliau datblygu a ganiateir).
- 2.58 Mae'r rhan fwyaf o'r drafodaeth hon yn ymwneud ag ystyriaethau negyddol, neu effeithiau negyddol o ddatblygu economaidd, a sut y dylid rheoli datblygu fel bod modd osgoi, lliniaru a gwneud iawn am ei effeithiau anffafriol. Ymhlith yr effeithiau anffafriol hyn y mae'r canlynol:
- '... ei effaith ar dirwedd a bywyd gwyllt; ei gyfraniad at greu traffig a gwastraff, sŵn ac aroglau, ac allyriadau i'r aer, dŵr a phridd, ... effaith ar ddiogelwch ac iechyd y gymuned ... [ei gyfraniad at] effeithiau'r newid yn yr hinsawdd. ... yr angen posibl am newidiadau yn y seilwaith trafndiaeth a seilwaith arall, ... [ac] amwynder preswyl, yn enwedig pan fo posibilrwydd o sŵn a/neu aflonyddwch traffig.'*
- 2.59 Yn Adran 7.6 o *Polisi Cynllunio Cymru* ar ei hyd, nid oes ond dwy frawddeg sy'n ymwneud – er yn anuniongyrchol – â manteision datblygu economaidd. Mae'r gyntaf o'r brawddegau hyn yn ymwneud â datblygu amaethyddol ac mae'r cyfeiriad ynddi at fuddion economaidd yn un anuniongyrchol:
- 'Dylai awdurdodau cynllunio lleol gymryd agwedd adeiladol tuag at gynigion datblygu amaethyddol, yn enwedig y rhai sydd wedi eu cynllunio at ddiben addasu i newidiadau mewn arferion ffermio...'*
- 2.60 Mae'r ail gyfeiriad cadarnhaol at ddatblygu economaidd yn ymwneud ag arallgyfeirio mewn ardaloedd gwledig ac mae ychydig yn fwy uniongyrchol:

'Mae ailddefnyddio ac addasu adeiladau sydd eisoes yn bod yng nghefn gwlad yn chwarae rhan bwysig wrth ddiwallu anghenion ardaloedd gwledig am ddatblygiadau masnachol a diwydiannol, yn ogystal ag ar gyfer twristiaeth, chwaraeon a hamdden. Dylai awdurdodau cynllunio lleol gymryd agwedd gadarnhaol at addasu adeiladau gwledig i'w hailddefnyddio...'

- 2.61 Mae'r ddau ddyfyniad hyn yn awgrymu bod amryw o fathau o ddatblygu economaidd yn beth llesol (yn rhywbeth y mae ei 'angen'). Ond nid yw'r naill ddyfyniad na'r llall yn datgan beth yw'r buddion penodol a allai ei wneud yn beth llesol – h.y. ei fod yn creu cyfoeth a swyddi.
- 2.62 Mae ychydig o gyfeiriadau hefyd at yr hyn y gallai rhywun ei alw'n sgil-ffeithiau cadarnhaol neu fuddion aneconomaidd o ddatblygu economaidd, fel *'gwarchod yr adeilad neu wella'r treflun neu'r dirwedd'* a chyfluoedd i ddefnyddio technolegau sy'n arbed ynni.
- 2.63 Nid oes dim bron yn Adran 7.6 o *Polisi Cynllunio Cymru* sy'n gallu helpu awdurdodau cynllunio i benderfynu pryd y gallai'r buddion economaidd o ddatblygu fod yn fwy na'i effeithiau anffafriol.

Dadroleiddio

- 2.64 Mae Pennod 7 yn cyfeirio'n fyr at Barthau Cynllunio Syml fel modd i hybu datblygu ac ennyn diddordeb yn y sector preifat. Mae trafodaeth fanylach ar Barthau Cynllunio Syml yn *Nodyn Cyngor Technegol 3: Parthau Cynllunio Syml* (1996). Mae Parth Cynllunio Syml yn ardal lle bydd yr awdurdod lleol yn rhoi caniatâd cynllunio cyffredinol ar gyfer mathau penodol o ddatblygu, o dan amodau neu gyfyngiadau sydd hefyd wedi'u pennu. Os cychwynnir datblygiad sy'n cydymffurfio o fewn cyfnod y Parth Datblygu Syml, sef 10 mlynedd yn y lle cyntaf, ni fydd angen caniatâd cynllunio ar wahân ar ei gyfer.
- 2.65 Fel mesur dadroleiddio pellach, lanswyd ymgynghoriad gan Lywodraeth Cymru ym mis Gorffennaf 2010 ar Orchmynion Datblygu Lleol. O dan Orchmynion Datblygu Lleol, byddai awdurdodau lleol penodol yn cael disgresiwn i roi Hawliau Datblygu a Ganiateir ar gyfer mathau penodol o ddatblygu mewn ardaloedd penodol. Y bwriad yw cynnig modd i reoli datblygiadau bach yn fwy strategol a lleihau nifer y ceisiadau cynllunio diangen.

Nodyn Cyngor Technegol 6

- 2.66 Mae *Nodyn Cyngor Technegol 6: Cynllunio ar gyfer Cymunedau Gwledig Cynaliadwy (Gorffennaf 2010)* yn rhoi canllawiau ynghylch sut y gall y system gynllunio gyfrannu at economïau gwledig cynaliadwy, tai gwledig cynaliadwy, gwasanaethau gwledig cynaliadwy, ac amaethyddiaeth gynaliadwy. Yr adran ar Economïau Gwledig Cynaliadwy yw'r un sy'n fwyaf perthnasol i'r adroddiad hwn. Mae'n dechrau drwy ddatgan rhai egwyddorion cyffredinol:
- *'Mae economïau gwledig cryf yn hanfodol i gefnogi cymunedau gwledig cynaliadwy a bywiog...'*

- *Dylai awdurdodau cynllunio gefnogi arallgyfeirio yn yr economi wledig fel modd o ddarparu cyfleoedd gwaith lleol, cynyddu ffyniant economaidd lleol a lleihau'r angen i deithio i gael gwaith. Dylai'r cynllun datblygu hwyluso arallgyfeirio yn yr economi wledig drwy gynnwys anghenion diwydiannau gwledig traddodiadol a mentrau newydd, wrth gadw'r effeithiau ar y gymuned leol a'r amgylchedd i'r lefel isaf posibl.'*⁶

2.67 Yn unol â'r egwyddorion hyn, mae'r canllawiau ymarferol sy'n dilyn yn gefnogol at ei gilydd i gynigion ar gyfer datblygu economaidd mewn ardaloedd gwledig. Er enghraifft:

- Dylai cynlluniau datblygu nodi safleoedd ar gyfer defnydd cyflogaeth, ar gyrion aneddiadau os oes modd;
- Dylent osod meini prawf i'w defnyddio gan awdurdodau wrth benderfynu ar gynigion nad oes darpariaeth ar eu cyfer yn y cynllun datblygu, yn cynnwys 'safleoedd eithriadau' ar gyrion aneddiadau;
- Dylai polisiau wedi'u seilio ar feini prawf fod yn gefnogol i ehangu busnesau sefydledig, yn cynnwys rhai mewn cefn gwlad agored ar yr amod nad oes effeithiau annerbyniol;
- Wrth asesu ceisiadau am aildefnyddio neu addasu adeilad gwledig, ni ddylai fod yn angenrheidiol fel arfer ystyried a oes angen yr adeilad o hyd i'w ddiben amaethyddol presennol neu ddiben arall;
- Mewn cysylltiad ag arallgyfeirio ar ffermydd, er y dylid ystyried addasu adeiladau sy'n bodoli yn gyntaf, bydd adeiladau newydd yn briodol hefyd mewn llawer achos, a dylai awdurdodau cynllunio fod yn gymesur wrth drafod ystyriaethau o ran trafniadaeth gyhoeddus a phrifyrdd.

Casgliad

Polisi Datblygu Economaidd Cenedlaethol

2.68 Mae polisiau Llywodraeth Cymru ar gynaliadwyedd a datblygu economaidd yn datgan egwyddorion pwysig ynghylch amcanion economaidd y Llywodraeth, rôl y system gynllunio wrth gyflawni'r amcanion hyn, a sut y dylid eu hintegreiddio ag amcanion cymdeithasol ac amgylcheddol. Yn benodol, mae'r dogfennau'n cydnabod bod lles economaidd yn un o dair agwedd ar gynaliadwyedd. Yn unol â hynny, maent yn gosod dau *amcan economaidd* cyffredinol sef, yn fras:

- *Creu mwy o gyfoeth* (cyfanswm y cynnyrch, cyfanswm incymau, twf economaidd), a gaiff ei fesur fel arfer yn ôl CMC neu GYC, ar gyfer y boblogaeth gyfan neu bob pen o'r boblogaeth;
- Cynyddu cyflogaeth ac enillion.

⁶ Rydym yn cymryd bod hyn yn cyfeirio at effeithiau negyddol, er nad yw'r ddogfen yn dweud hynny. Mae arallgyfeirio'n cael effeithiau cadarnhaol ar gymunedau hefyd, ac ar yr amgylchedd o bosibl, ac ni ddylid diystyru'r rhain.

- 2.69 Mae'r ddogfen ddiweddaraf, *Adnewyddu'r Economi: cyfeiriad newydd*, hefyd yn datgan barn benodol neu fodel o ran y modd y gall polisi cyhoeddus gyfrannu at gyflawni'r amcanion hyn. Mae'r model hwn, sydd wedi'i seilio ar theori economaidd draddodiadol, yn dal bod economi effeithlon yn cael ei sbarduno'n bennaf gan rymoedd y farchnad a chystadleuaeth. Mae'n casglu o hynny na ddylai llywodraeth 'geisio dyfalu symudiadau marchnadoedd', ond y dylai ganoli ei hymyriadau ar wneud pethau na all marchnadoedd eu gwneud, neu eu gwneud yn dda – a hynny'n cynnwys gwneud iawn am ddiffygion yn y farchnad a cheisio sicrhau cyfiawnder cymdeithasol. Yn gyson â'r ymagwedd hon, mae *Adnewyddu'r Economi* yn datgan egwyddor glir y dylai Cymru fod yn 'lle mwy deniadol i wneud busnes':
- Drwy greu amgylchedd sy'n gyfeillgar i fusnes yn gyffredinol;
 - Drwy roi blaenoriaeth i sectorau a gweithgareddau penodol, y credir eu bod yn gyfrannu mewn modd neilltuol o bwysig at dwf economaidd.

- 2.70 Mae *Adnewyddu'r Economi* hefyd yn trafod sut y gall y system cynllunio defnydd tir gyfrannu'n benodol at les economaidd sef, yn gyffredinol, drwy fod yn symlach, yn fwy tryloyw, yn llai cyfyngol ac yn fwy cyfeillgar i fusnes drwyddi draw.

Polisi Cynllunio Cenedlaethol

- 2.71 Nid yw'r amcanion ac egwyddorion economaidd ym mholisi datblygu economaidd Llywodraeth Cymru wedi'u trosi'n effeithiol eto i bolisi cynllunio cenedlaethol.
- 2.72 Nid yw Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru*, sef y ddogfen allweddol yn hyn o beth, yn ystyried rôl y system gynllunio na'i pherthynas â'r farchnad. Nid yw Pennod 7 yn rhoi diffiniad clir ychwaith o amcanion economaidd Llywodraeth Cymru, ac felly o'r buddion a fyddai'n cyfrif yn erbyn yr amcanion hyn. O ganlyniad i hyn, o bosibl, mae'r drafodaeth ym Mhennod 7 ar reoli datblygu'n canolbwyntio ar yr effeithiau anffafriol o ddatblygu economaidd. Nid yw'n cyfeirio o gwbl bron at y buddion economaidd a allai gyfrif yn erbyn yr effeithiau anffafriol hyn.
- 2.73 Mae dogfennau cynllunio cenedlaethol yn fwy cadarnhaol ynghylch datblygu economaidd mewn ardaloedd gwledig nag ynghylch datblygu economaidd yn gyffredinol. Gwelir y ffafriaeth hon ym Mhennod 4 ac ym Mhennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru* yn ogystal â *Nodyn Cyngor Technegol 6*. Rydym yn deall bod hyn yn ganlyniad i'r ffaith bod y testun sy'n ymwneud ag ardaloedd gwledig wedi'i ddrafftio'n fwy diweddar na rhannau eraill o'r dogfennau hyn.
- 2.74 Yn ogystal ag yn eu hegwyddorion ac amcanion, mae dogfennau cynllunio cenedlaethol yn ddiffygiol o ran canllawiau ymarferol. Mae Pennod 7 yn nodi llawer o ofynion sy'n ymwneud â chynlluniau datblygu a rheoli datblygu. Ond mae'n gadael allan llawer o'r cyfarwyddyd y mae ar awdurdodau ei angen i lunio adran yr Economi mewn Cynlluniau Datblygu Lleol. Er enghraifft, nid yw'n dangos:
- Sut i benderfynu ar nifer a chymysgedd ansoddol y safleoedd sydd i'w pennu ar gyfer cyflogaeth – yn cynnwys safleoedd sy'n bod eisoes sydd i'w diogelu a safleoedd newydd sydd i'w neilltuo;
 - Sut i gydweddu cyflogaeth a thai er mwyn cael teithio mwy cynaliadwy;

- Sut i benderfynu pryd y dylai safleoedd cyflogaeth gael eu rhyddhau ar gyfer mathau eraill o ddefnydd;
 - Sut i ddelio â materion trawsffiniol wrth gynllunio ar gyfer mathau economaidd o ddefnydd tir .
- 2.75 Yn wahanol i rannau eraill o *Polisi Cynllunio Cymru*, nid yw Pennod 7 wedi'i hategu gan Nodyn Cyngor Technegol cynhwysfawr, a allai roi cyfarwyddyd manwl ar y materion hyn a materion technegol eraill.
- 2.76 Yn ogystal â *Polisi Cynllunio Cymru* a Nodiadau Cyngor Technegol penodol, rydym wedi adolygu *Cynllun Gofodol Cymru* sydd i fod i ddarparu fframwaith strategol i lywio datblygu yn y dyfodol, yn ôl *Polisi Cynllunio Cymru*, gan integreiddio gwahanol fathau o ddefnydd tir. Yn ein barn ni, nid yw'r *Cynllun Gofodol* yn cyflawni'r rôl hon, am nad yw'n rhoi cynigion penodol ynghylch lleoliad cyffredinol neu ddsbarthiad daearyddol datblygu, buddsoddi a thwf. Byddai'r cynllun seilwaith cenedlaethol arfaethedig yn gallu cynnig fframwaith gofodol amgen, ond nid oes gennym wybodaeth amdano.
- 2.77 Mae dogfen a gynhyrchwyd gan Lywodraeth Cymru ac Awdurdod Datblygu Cymru, o'r enw *Strategaeth Eiddo ar gyfer Cyflogaeth yng Nghymru 2004-2008*, yn cynnig elfennau o strategaeth ofodol ar gyfer mathau o ddefnydd tir ar gyfer cyflogaeth. Ni chafodd hon ei datblygu wedyn fel strategaeth fuddsoddi nac fel strategaeth cynllunio defnydd tir, ond gallai gynnig model defnyddiol ar gyfer strategaeth yn y dyfodol ar sawl cyfrif.
- 2.78 Un broblem bellach mewn cysylltiad â pholisi cynllunio cenedlaethol yw honno sy'n ymwneud â'r diffiniad o 'ddatblygu economaidd'. Mewn dogfennau datblygu economaidd, fel *Adnewyddu'r Economi*, mae'r term yn cyfeirio at yr economi gyfan, gan gwmpasu'r holl sectorau gweithgarwch. Ond mewn dogfennau cynllunio defnydd tir, rhoddir ystyron gwahanol ac anghyson i ddatblygu economaidd. Weithiau bydd 'datblygu economaidd' yn y dogfennau hyn yn cyfeirio at fathau o ddefnydd tir ar gyfer 'cyflogaeth' – y rheini yn y Ddsbarthiad Defnydd B, sydd hefyd yn cael eu galw'n fathau 'diwydiannol a masnachol' o ddefnydd tir. Dro arall, mae'n ymwneud â'r economi gyfan, gan gynnwys mathau o ddefnydd tir y tu allan i Ddsbarthiad B fel manwerthu, hamdden, twristiaeth, addysg ac iechyd.
- 2.79 Yn aml, mae dogfennau cynllunio, gan gynnwys *Polisi Cynllunio Cymru*, fel pe baent yn awgrymu bod y ddwy ystyr hyn i 'ddatblygu economaidd' yn cyfateb. Nid yw hyn o gymorth, gan fod mathau o ddefnydd tir y tu allan i Ddsbarthiad B yn cwmpasu rhan fawr o'r economi, ac yn cynnwys mwy na hanner y swyddi yn ôl pob tebyg. Er mwyn bod yn glir, dylai polisi wahaniaethu'n glir rhwng yr economi gyfan a mathau o ddefnydd tir yn Nosbarthiad B.
- 2.80 Yn y tri gweithdy ymgynghori a gynhaliwyd fel rhan o'r astudiaeth hon, gwnaethom rannu ein dadansoddiad o ddogfennau cynllunio lleol a gofyn i gyfranogwyr am eu barn. Roedd y rheini a oedd yn gyfarwydd â'r dogfennau – cynllunwyr proffesiynol gan mwyaf – yn teimlo, fel ninnau, fod bylchau sylweddol mewn polisi. Un testun

pryder penodol oedd y diffyg eglurder wrth ddiffinio amcanion economaidd a'r buddion sy'n cyfrif yn erbyn yr amcanion hyn.

- 2.81 Roedd rhai o gyfranogwyr y gweithdai'n tynnu sylw at bwysigrwydd cynaliadwyedd ehangach, gan arddel amcanion amgylcheddol a chymdeithasol yn ogystal â rhai economaidd. Roedd eraill yn canolbwyntio i fwy o raddau ar amcanion economaidd, gan ddweud nad oedd creu CMC uwch yn amcan buddiol ar gyfer cynllunio lleol, gan nad oedd modd ei fesur ar lefel leol. Dylai polisi cenedlaethol gynnig ffyrdd mwy ymarferol o asesu budd economaidd, i helpu awdurdodau i bwysu a mesur y manteision o wahanol fathau o ddatblygu. Er enghraifft, dylai helpu awdurdodau i benderfynu a ddylid rhoi blaenoriaeth i safleoedd ar gyfer mewnfuddsoddi ar raddfa fawr neu rai ar gyfer busnesau bach a chanolig eu maint yn yr ardal leol, neu sut i gydbwysu buddion tymor byr a rhai tymor hir. Gellid mesur budd economaidd drwy ddangosyddion syml fel nifer y swyddi a grëwyd a chyfraddau cyflogaeth. Ond nid oedd y dangosyddion hyn yn rhai syml ychwaith: felly dylem ystyried nifer net y swyddi a grëwyd yn hytrach na'r nifer crynswth, ond mae hyn yn anodd iawn ei fesur.
- 2.82 Gyda golwg ar gynllunio strategol, teimlai llawer o gyfranogwyr y gweithdai nad oedd Cynllun Gofodol Cymru yn effeithiol, bod angen strategaeth ofodol 'o'r iawn ryw', ac y dylai hyn gyfuno cynllunio defnydd tir a seilwaith. Cafwyd canmoliaeth i *Strategaeth Eiddo* Awdurdod Datblygu Cymru ac roedd pryder nad oedd dim wedi dod yn ei lle.
- 2.83 Yn olaf, holwyd yn y gweithdai pam yr oedd briff yr astudiaeth wedi'i gyfyngu i'r mathau traddodiadol o 'ddefnydd cyflogaeth' (dosbarthiad defnydd B). Nododd cyfranogwyr fod gweithgareddau economaidd eraill yr un mor bwysig o ran darparu swyddi ac incymau. Yn y cyd-destun hwnnw, gwnaethant nodi bod llawer o ardaloedd gwledig yng Nghymru'n ddibynnol iawn ar dwristiaeth; bod manwerthu a hamdden yn sectorau allweddol i fusnesau bach a chanolig eu maint; a bod rhai ardaloedd cyflogaeth yn cael eu cynnal fwyfwy gan fathau o ddefnydd y tu allan i Ddosbarthiad B wrth i'r mathau traddodiadol o ddefnydd cyflogaeth ddirywio. Roedd dadl felly y dylai ein hastudiaeth ni, a pholisi cynllunio cenedlaethol, roi ystyriaeth i'r economi gyfan yn hytrach na chanolbwyntio ar fathau o ddefnydd 'cyflogaeth'.
- 2.84 Ym Mhenodau 4 a 5 isod, bydd y pwyntiau hyn a rhai eraill a godwyd yn y gweithdai yn cael eu hystyried wrth ffurfio ein casgliadau. Ond yn gyntaf, yn y bennod nesaf, byddwn yn ystyried sut y mae awdurdodau lleol yn cynllunio ar gyfer yr economi mewn gwirionedd ac i ba raddau y mae'r polisiau cenedlaethol a drafodwyd uchod yn cael eu trosi i arferion cynllunio lleol.

3 ASTUDIAETHAU ACHOS O AWDURDODAU LLEOL

Dull

Trosolwg

- 3.1 Er mwyn deall sut mae awdurdodau cynllunio lleol yn cyflawni polisiau datblygu economaidd, gwnaethom gynnal astudiaethau achos o bum awdurdod rhwng Tachwedd 2010 ac Ionawr 2011.
- 3.2 Mae awdurdodau'r astudiaethau achos mewn gwahanol rannau o Gymru ac yn cynnwys cymysgedd o ardaloedd trefol a gwledig. Mae'r drafodaeth a gafwyd yn ein tri gweithdy ymgynghori'n awgrymu bod ein canfyddiadau ar y pum awdurdod hyn yn gynrychiadol o'r sefyllfa ledled Cymru. Mae canfyddiadau'r astudiaethau achos yn gyson hefyd â'n profiad ehangach fel ymgynghorwyr ar gynllunio yng Nghymru.
- 3.3 Fel na fydd modd gwybod pa awdurdodau sydd dan sylw, nid ydym yn cyfeirio at bolisiau, ceisiadau neu benderfyniadau penodol, ac nid ydym yn dyfynnu o ddogfennau air am air. Yn lle hynny, rydym yn cofnodi ein canfyddiadau'n gyffredinol.
- 3.4 Roedd pob astudiaeth achos yn cynnwys tair elfen:
 - i Adolygiad o *gynlluniau lleol* – sef Cynlluniau Datblygu Unedol a Chynlluniau Datblygu Lleol – yn cynnwys y dystiolaeth sy'n sail iddynt;
 - ii Adolygiad o *ffeiliau achos rheoli datblygu* i gael sampl o benderfyniadau;
 - iii *Cyfweliadau* â swyddogion Cyngor.
- 3.5 Isod rydym yn disgrifio pob un o'r elfennau yn ei thro.

Cynlluniau Lleol

- 3.6 Mae archwilio cynlluniau datblygu a dogfennau cysylltiedig yn gam cyntaf hollbwysig yn yr astudiaethau achos. Y rheswm am hyn yw mai system sy'n dilyn cynlluniau sydd gan Gymru, sy'n galw am seilio penderfyniadau cynllunio ar y cynllun datblygu.
- 3.7 Ar gyfer pob un o awdurdodau'r astudiaethau achos, gwnaethom adolygu'r polisiau cynllunio a datblygu economaidd sydd ar gael a'r dystiolaeth sy'n sail iddynt, fel a ganlyn:
 - Cynlluniau lleol
 - Cynllun datblygu mabwysiedig.
 - Canllawiau cynllunio ategol sydd wedi'u nodi gan swyddogion.
 - Y Cynllun Datblygu Lleol sydd ar y gweill; y drafft diweddaraf.
 - Sylfeini tystiolaeth
 - Sylfaen dystiolaeth yr economi; e.e. adolygiad o dir cyflogaeth.
 - Dogfennau eraill sydd wedi'u nodi gan swyddogion.

- Strategaethau datblygu economaidd a dogfennau cysylltiedig sydd wedi'u nodi gan swyddogion.

Rheoli Datblygu

- 3.8 Ym mhob un o awdurdodau'r astudiaethau achos, gofynasom am gael archwilio ffeiliau achos sy'n gysylltiedig â cheisiadau cynllunio a benderfynwyd yn y pum mlynedd diwethaf, gan gynnwys :
- Y pum cais mwyaf a oedd yn ymwneud â mathau economaidd o ddefnydd tir yn bennaf;
 - Croestoriad o geisiadau llai a oedd yn ymwneud â mathau economaidd o ddefnydd tir yn bennaf.
- 3.9 Roedd yr achosion yn y sampl yn cynnwys cymysgedd o benderfyniadau i ganiatáu a gwrthod a chymysgedd o benderfyniadau lleol a rhai ar apêl. Mewn cysylltiad â phob achos, gwnaethom archwilio'r holl ddogfennau a oedd ar gael, yn cynnwys cyflwyniadau'r ymgeisydd, ymatebion i ymgynghori, gohebiaeth, adroddiadau gan swyddogion a phenderfyniadau apêl. Os oedd sylfaen dystiolaeth gan yr awdurdod, fel astudiaeth o dir cyflogaeth, gwnaethom ystyried hefyd sut yr oedd yn cael ei defnyddio, gan swyddogion rheoli datblygu a chan ymgeiswyr. Ein bwriad oedd darganfod sut yr oedd amcanion economaidd a buddion economaidd yn cael eu pwysu a'u mesur ochr yn ochr ag ystyriaethau perthnasol eraill ac, yn benodol, sut yr oedd polisiau cenedlaethol a lleol sy'n ymwneud â datblygu economaidd yn cael eu trosi i benderfyniadau ar reoli datblygu.

Cyfweliadau

- 3.10 Yn olaf, gwnaethom ofyn am gyfweld grwpiau o swyddogion ym mhob awdurdod, yn cynnwys aelodau o dimau polisi cynllunio, rheoli datblygu a datblygu economaidd. Mewn rhai achosion nid oedd pob un o'r swyddogion hyn ar gael. Gwnaeth yr ymatebwyr ychwanegu at y wybodaeth ffeithiol yr oeddem wedi'i chael o ddogfennau ysgrifenedig, egluro'r rhesymau dros bethau a thrafod eu barn am y system bresennol ac awgrymiadau ar gyfer gwella.
- 3.11 Yng ngweddill y bennod hon rydym yn disgrifio'r astudiaethau achos, gan ddechrau â dogfennau polisi lleol a mynd ymlaen i drafod y rheoli ar ddatblygu. Nid yw'r wybodaeth a gafwyd o gyfweliadau wedi'i chofnodi ar wahân, ond mae wedi'i chynnwys yn y drafodaeth ar bolisi neu reoli datblygu lle'r oedd yn berthnasol.

Cynlluniau Lleol

Rhagymadrodd

- 3.12 Isod, rydym yn trafod yn eu tro bum prif gwestiwn ynghylch polisiau cynllunio lleol sy'n ymwneud â datblygu economaidd:
- Sut mae cynlluniau lleol yn ymateb i bolisi datblygu economaidd cenedlaethol?
 - Sut mae cynlluniau lleol yn ymateb i bolisi datblygu economaidd lleol?
 - Sut mae cynlluniau lleol yn ymateb i bolisi cynllunio cenedlaethol?

- iv Pa amcanion economaidd sy'n sbarduno cynlluniau lleol?
 - v I ba raddau y mae polisiâu mewn cynlluniau lleol yn rhesymegol ac wedi'u seilio ar dystiolaeth gadarn?
- 3.13 Yn yr un modd â phob awdurdod cynllunio lleol yng Nghymru, mae awdurdodau'r astudiaethau achos mewn cyfnod pontio rhwng Cynlluniau Datblygu Unedol (CDUau) a Chynlluniau Datblygu Lleol (CDLlau). Mae'r ddau fath o gynllun yn debyg yn y bôn, gan fod y ddau'n ceisio cynnig strategaeth gyfunol ar gyfer eu hardaloedd. Ond maent yn dilyn dogfennau cyfarwyddyd gwahanol⁷ ac yn gorfod bodloni gofynion technegol gwahanol; yn enwedig i'r graddau bod rhaid seilio CDLlau ar dystiolaeth fwy trylwyr. Yn ein trafodaeth, fel y nodwyd yn gynharach, nid ydym yn gwahaniaethu rhwng CDLlau a CDUau, ond yn cyfeirio at y ddau fel 'cynlluniau lleol' neu 'gynlluniau'. Mae'r CDLlau yr ydym wedi'u hystyried ar gam cynnar yn y broses gan mwyaf.

Cynlluniau Lleol a Pholisi Datblygu Economaidd Cenedlaethol

- 3.14 Fel y trafodwyd yn gynharach, polisi datblygu economaidd presennol Llywodraeth Cymru yw *Adnewyddu'r Economi*, a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2010. Mae'r ddogfen hon yn rhy ddiweddar i gael ei hadlewyrchu yn y dogfennau polisi lleol yr ydym wedi'u hadolygu – sy'n CDUau yn yr 'hen ddull' gan mwyaf. Yn ein hastudiaethau achos, felly, rydym yn ystyried i ba raddau y mae dogfennau lleol yn cymryd cenedlaethau blaenorol o bolisi cenedlaethol i ystyriaeth sydd wedi'i fynegi yn *Cymru'n Ennill a Cymru: Economi yn Ffynnu*. Mae'r dull hwn o weithredu'n rhoi canlyniadau defnyddiol, gan nad yw'r dogfennau newydd yn annhebyg i'r rhai cynharach. Er mwyn cymhwysu ein dadansoddiad at y sefyllfa bresennol, gwnaethom hefyd drafod yn ein cyfweiliadau â swyddogion sut y gellid ac y dylid ymgorffori *Adnewyddu'r Economi* mewn cynlluniau lleol wrth symud ymlaen.
- 3.15 Yn y cynlluniau lleol a archwiliwyd gennym, dim ond ambell gyfeiriad cyffredinol at ddogfennau datblygu economaidd lleol a geir gan mwyaf. Lle mae'r cynlluniau'n trafod amcanion a strategaethau economaidd, cyfeirir ym mhob achos at ddogfennau datblygu economaidd lleol (rydym yn trafod y rhain mewn adran ddiweddarach).
- 3.16 Yn gyffredinol, mae swyddogion yn dweud wrthym na wneir defnydd o'r dogfennau datblygu economaidd cenedlaethol wrth ysgrifennu cynlluniau neu benderfynu ar geisiadau. Dealltwriaeth gyfyngedig sydd gan gynllunwyr trefol o'r dogfennau gan mwyaf ac nid ydynt yn ystyried eu bod yn berthnasol i gynllunio. Mae swyddogion datblygu economaidd yn gwybod llawer mwy am y dogfennau, ond nid yw'r wybodaeth hon yn cael ei hamlygu mewn cynlluniau defnydd tir.
- 3.17 Nid yw'n syndod mai'n anaml y bydd dogfennau datblygu economaidd cenedlaethol yn treiddio i gynlluniau lleol, a hynny am ddau brif reswm. Yn gyntaf, nid yw'r

⁷ *Cynlluniau Datblygu Unedol Cymru*, 2001; *Cynlluniau Datblygu Lleol Cymru*, 2005

dogfennau'n cyfleu negeseuon clir ynghylch beth y dylai'r system gynllunio ei wneud. Yn ail, fel y dangoswyd ym Mhennod 2 uchod, nid oes gofyniad pendant i awdurdodau cynllunio lleol ddal sylw ar ddogfennau economaidd cenedlaethol; y prif gyfrwng sydd i fod i ddod â pholisïau Llywodraeth Cymru i sylw awdurdodau cynllunio lleol yw dogfennau cynllunio cenedlaethol, yn enwedig *Polisi Cynllunio Cymru*.

- 3.18 Mae rhai cynllunwyr hefyd yn amharod i gymryd polisi economaidd cenedlaethol i ystyriaeth am eu bod yn teimlo ei fod yn newid yn rhy aml. Yn eu barn hwy, mae cyfeirio at ddogfennau sydd wedi darfod neu wedi'u disodli'n gallu 'dyddio' y cynllun datblygu a thanseilio ei ddylanwad.

Cynlluniau Lleol a Pholisi Datblygu Economaidd Lleol

Strategaethau Datblygu Economaidd Lleol

- 3.19 Mae rhai o'r cynlluniau lleol a welsom yn dibynnu ar strategaethau datblygu economaidd, sydd wedi'u drafftio gan swyddogion datblygu economaidd, i ddarparu llawer o gynnwys economaidd y cynllun. Yn aml bydd y cynlluniau'n dyfynnu o strategaethau economaidd neu'n croesgyfeirio atynt.
- 3.20 Mewn egwyddor, mae'r dull hwn o weithredu'n fuddiol, gan ei fod yn integreiddio amcanion economaidd lleol â pholisi cynllunio. Ond mae risgiau ynglŷn ag ef o ran ymarfer. Nid yw strategaethau datblygu economaidd yn rhan o'r cynllun datblygu, felly ni allant fod â'r un dylanwad mewn prosesau penderfynu â pholisïau'r cynllun datblygu. Mae perygl hefyd na chaiff strategaethau datblygu economaidd eu diweddarau, a gallai hynny danseilio uniondeb y cynllun datblygu a chreu bwch mewn polisi. Gwelsom un cynllun yn ein hastudiaethau achos lle'r oedd polisi'n croesgyfeirio at ddogfen strategaeth datblygu economaidd a oedd wedi darfod.
- 3.21 Gan edrych ymlaen, nid oes gofyniad bellach i awdurdodau lleol yng Nghymru baratoi strategaethau datblygu economaidd, felly nid yw'r rheini sydd wedi'u llunio'n cael eu diweddarau.

Dogfennau Newydd

- 3.22 Mae rhai awdurdodau'n llunio dogfennau penodol lleol eraill, fel strategaethau adfywio, i gymryd lle eu strategaethau datblygu economaidd.
- 3.23 Yn un o awdurdodau'r astudiaethau achos, dywedodd swyddogion wrthym eu bod yn bwriadu datblygu'r strategaeth adfywio a'r CDLI newydd ochr yn ochr. Mewn un arall, y strategaeth adfywio a oedd yn cael ei datblygu'n gyntaf, ond roedd disgwyl iddi ddylanwadu ar y CDLI ac roedd yn debygol y byddai'n croesgyfeirio at ddogfennau cynllunio newydd.
- 3.24 Gallai'r strategaethau newydd hyn fod o gymorth i gynnwys amcanion economaidd cenedlaethol a lleol mewn polisi cynllunio. Ond ni ellir dibynnu arnynt i wneud hyn yn gyson, gan nad yw pob un o'r awdurdodau'n paratoi strategaethau newydd o'r fath, ac nid yw safonau wedi'u gosod ynghylch sut y dylid eu trafod a natur eu perthynas â Chynlluniau Datblygu Lleol.

- 3.25 Ar sail y cyfweiliadau a gawsom, nid yw'n glir beth fydd y berthynas rhwng y dogfennau newydd hyn a chynlluniau defnydd tir. Mynegodd un swyddog bryder am y posibilrwydd na fyddai safon y dystiolaeth sy'n ofynnol ar gyfer y strategaeth adfywio'n cyrraedd y safonau sy'n ofynnol ar gyfer sylfeini tystiolaeth cynllunio.

Cynlluniau Lleol a Pholisi Cynllunio Cenedlaethol

Cynllun Gofodol Cymru

- 3.26 Yn y cynlluniau lleol yr ydym wedi'u hadolygu, dim ond un cyfeiriad a geir at Gynllun Gofodol Cymru – i ategu strategaeth y cynllun lleol ar gyfer canoli twf yn ardal yr awdurdod lleol dan sylw.
- 3.27 Yn y cyfweiliadau ar gyfer yr astudiaethau achos, roedd yn gyffredin i swyddogion ddweud nad oedd Cynllun Gofodol Cymru o gymorth i wneud polisi cynllunio lleol. Yn eu barn hwy, mae'r Cynllun yn osgoi trafod materion tyngedfennol neu ddatblygu. Mae'n gadarnhaol ynghylch bron pob math o ddatblygu - *'gall pawb gael beth bynnag mae am ei gael'*. Mae ein hymatebwyr yn dadlau bod cynllun gofodol effeithiol yn un a ddylai ddweud ym mhle y dylai (ac na ddylai) twf a datblygu mawr gael ei leoli, a pha fathau o ddatblygu (poblogaidd ac amhoblogaidd) a allai fod yn briodol mewn gwahanol leoedd.

Polisi Cynllunio Cymru Pennod 7

- 3.28 Cwestiwn pwysig yn ein hadolygiad o gynlluniau lleol yw i ba raddau y maent yn adlewyrchu'r polisiau ym Mhennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru: Cynnal yr Economi*. Wrth ofyn y cwestiwn hwn, nid ydym yn awgrymu y dylai cynlluniau lleol ailadrodd polisiau cenedlaethol⁸. Yn hytrach, fel y nodir yn y dogfennau cyfarwyddyd y cyfeiriwyd atynt yn gynharach, dylai cynlluniau lleol ddefnyddio polisi cenedlaethol fel man cychwyn a cheisio ei gyflawni drwy bolisiau manylach a phenodol leol. Dyma'r math o berthynas yr oeddem yn chwilio amdano yn ein dadansoddiad. Yn achos *Pennod 7 o Polisi Cynllunio Cymru*, cawn fod y berthynas yn un wan.
- 3.29 Fel y nodwyd yn gynharach, mae dwy brif elfen ym Mhennod 7:
- Trafodaeth gyffredinol o amcanion, yn Adran 7.1, sy'n cymysgu amcanion lefel uchel ac is, a rhai economaidd â rhai cymdeithasol ac amgylcheddol.
 - Polisiau ymarferol (neu gyfryngol) ynghylch sut y dylai'r system gynllunio leol fynd ynghylch cyflawni'r amcanion hyn, gan gynnwys:
 - Yn Adran 7.2, bolisiau ar ddynodi tir ar gyfer datblygu;
 - Yn Adran 7.5, 16 o bwyntiau bwled o dan y geiriau 'Dylai'r cynllun datblygu';
 - Yn Adran 7.6, gyfres hir o bwyntiau'n ymwneud â rheoli datblygu, a ddylai gael sylw hefyd mewn polisi lleol.

⁸ Mae *Cynlluniau Datblygu Lleol Cymru* (2005) yn dweud 'er bod yn rhaid i gynlluniau datblygu lleol ystyried polisi cenedlaethol, ni ddylent eu hailadrodd, ond yn hytrach na hynny dylent esbonio sut y maent yn gymwys i'r ardal leol'.

3.30 Mae rhai cynlluniau nad ydynt yn cyfeirio at Bennod 7 wrth gyflwyno eu polisiau datblygu economaidd. Nid ydynt yn nodi'n glir mai Pennod 7 yw'r man cychwyn ar gyfer datblygu eu polisiau lleol. Mae eraill yn rhoi aralleiriadau syml o *Polisi Cynllunio Cymru*, sy'n amrywio o ran eu heglurder. Ond nid yw'r un o'r cynlluniau'n ymateb yn glir neu'n fanwl i'r amcanion na'r gofynion ymarferol sydd wedi'u crynhoi uchod. Yn neilltuol, ychydig iawn ohonynt sy'n cyfeirio'n benodol at Bennod 7, ac nid yw'r un ohonynt bron yn cyfeirio'n benodol at y gofynion manwl sydd wedi'u nodi yn Adrannau 7.2, 7.5 a 7.6. Er enghraifft, nid yw'r cynlluniau'n bodloni'r gofyniad yn *Polisi Cynllunio Cymru* y dylai'r cynllun datblygu:

'gynnwys polisiau sy'n nodi meini prawf eglur ar gyfer asesu cynigion am ddatblygiadau economaidd newydd. Dylent fod yn amgenach na rhestr o'r mathau o ddatblygiadau a allai fod yn briodol a dylent ganolbwyntio ar effaith y gwahanol fathau o ddatblygiadau (yn enwedig eu heffaith gronnus) a dylent hefyd osod safonau ar gyfer eu dyluniad a'u graddfa. Dylid cynnwys y cyfiawnhad dros unrhyw amodau neu gytundebau.'

3.31 Un rheswm am effaith gyfyngedig Pennod 7, wrth gwrs, yw bod llawer o'r cynlluniau yr ydym wedi'u harchwilio'n rhagflaenu argraffiad 2010 o *Polisi Cynllunio Cymru*. Ond nid hwnnw yw'r unig reswm: prin iawn yw'r cyfeiriadau hefyd at yr argraffiad cynharach o *Polisi Cynllunio Cymru* a gyhoeddwyd yn 2002 ac a oedd, fel y nodwyd yn gynharach, yn debyg iawn. Yn ein cyfweiliadau â swyddogion cafwyd bod rhesymau mwy sylfaenol i egluro pam y mae Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru* yn cael effaith mor gyfyngedig ar gynlluniau lleol yng Nghymru.

3.32 Yn gyffredinol, mae'r cyfweiliadau'n dangos bod swyddogion yn cael bod Pennod 7 yn anodd delio â hi. Er eu bod yn ymwybodol o fodolaeth a chynnwys y dogfennau, nid ydynt yn glir ynghylch beth mae'n ceisio ei wneud a sut y dylent ei defnyddio.

3.33 Gyda golwg ar amcanion polisi cynllunio, mae diffyg cyd-ddealltwriaeth o amcanion economaidd Llywodraeth Cymru, heblaw egwyddorion cyffredinol. Mae llawer o swyddogion o'r farn nad yw'r amcanion hyn yn ddim mwy na synnwyr cyffredin – *'mae pawb yn gwybod bod swyddi newydd yn beth da – oes rhaid i ni ddweud hyn yn y cynllun?'* Yn ein barn ni, nid yw mater amcanion economaidd yn un mor syml; byddwn yn dod yn ôl at hyn mewn adran ar wahân isod.

3.34 Anhawster arall yw bod cynllunwyr yn credu bod Pennod 7 yn gymhleth iawn, yn enwedig o ran y rhestrau o ofynion manwl sydd yn Adran 7.5, er enghraifft. Mae ymatebwyr yr astudiaethau achos yn ceisio cadw cynlluniau lleol mor syml ag sy'n bosibl. Gan edrych ymlaen, maent yn cydnabod at ei gilydd y dylid rhoi sylw i Bennod 7 yn y genhedlaeth newydd o gynlluniau sydd yn yr arfaeth. Ond maent yn ei chael yn anodd gweld sut y gallent ymateb i ddogfen mor gymhleth heb wneud eu cynlluniau hwy'n rhy gymhleth.

3.35 Yn ein barn ni, gellid datrys llawer o'r anhawster hwn drwy roi cyfarwyddyd newydd ar gynllunio ar gyfer datblygu economaidd. I wneud hyn, byddai angen canolbwyntio'n fwy penodol mewn Pennod 7 newydd ar amcanion economaidd a mathau economaidd o ddefnydd tir, gan ddilyn trefn resymegol gliriach a oedd yn

arwain o amcanion (dibenion) at bolisïau ymarferol (modd) ac osgoi dyblygu, o fewn y ddogfen ac mewn cysylltiad â pholisïau cenedlaethol eraill. Er enghraifft, mae un pwynt bwled yn hyrwyddo 'datblygu economaidd sy'n parchu'r amgylchedd' a'r nesaf 'datblygiadau sy'n parchu'r amgylchedd'. Mae'r materion hyn wedi'u trafod eisoes mewn manau eraill: mae sawl pennod o *Polisi Cynllunio Cymru* a chynlluniau lleol yn ymdrin yn benodol â'r amgylchedd a chynaliadwyedd amgylcheddol.

Cynlluniau Lleol ac Amcanion Economaidd Cenedlaethol

- 3.36 Ym Mhennod 2 uchod, rydym wedi dangos bod Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu amcanion economaidd lefel uchel, sydd â'r nodau cyffredinol canlynol:
- i Cynnyrch uwch (cynnyrch, twf economaidd, creu cyfoeth), wedi'i fesur yn ôl CMC
 - ii Cyflogaeth uwch
 - iii Enillion uwch
- 3.37 Drwy ein hastudiaethau achos, gwnaethom ymchwil i weld i ba raddau yr oedd yr amcanion hyn wedi'u hadlewyrchu yn y cynlluniau lleol presennol neu y gellid eu hadlewyrchu mewn cynlluniau lleol yn y dyfodol.
- 3.38 Fel y trafodir yn yr adran nesaf, mae holl awdurdodau'r astudiaethau achos yn gosod amcanion economaidd yn eu cynlluniau lleol mabwysiedig a rhai sydd yn yr arfaeth, gan geisio mwy o dwf economaidd (neu ffyniant), mwy o swyddi, neu'r ddau. Ond nid yw'r un ohonynt yn cyfeirio'n benodol at yr amcan cenedlaethol o gynyddu CMC.
- 3.39 Mae ein trafodaethau â swyddogion yn dangos, at ei gilydd, mai dealltwriaeth wael a geir ar lefel leol o'r cysyniad o CMC. Mae'r rhan fwyaf o swyddogion y buom yn siarad â hwy'n ansicr beth yw ystyr yr amcan o gynyddu CMC yng nghyd-destun eu heconomïau lleol a'u cynlluniau datblygu. Mae llawer nad ydynt yn deall beth yw CMC a sut y gall polisïau cynllunio fod o gymorth i'w gynyddu. Mae eraill yn nodi ei bod yn anodd mesur CMC ar lefel leol.

Cynlluniau Lleol ac Amcanion Economaidd Lleol

Amcanion a ddatganwyd

- 3.40 Mae pob un o awdurdodau'r astudiaethau achos yn cynnwys amcanion economaidd yn y prif weledigaethau neu strategaethau a nodir ar ddechrau eu cynlluniau. Mae'r amcanion hyn yn rhai ar gyfer mwy o swyddi a swyddi mwy amrywiol, mwy o dwf economaidd neu 'ffyniant', neu (yn llai penodol) mwy o 'les economaidd'. Maent wedi'u datgan yn fyr, ochr yn ochr â datganiadau sydd yr un mor fyr o amcanion cymdeithasol ac amgylcheddol.
- 3.41 Mae rhai o'r cynlluniau a archwiliwyd gennym hefyd yn cynnig fersiynau manylach o amcanion economaidd, yn y rhan o'r cynllun sy'n trafod yr economi/cyflogaeth. Yr amcanion penodol hyn yw:
- Darparu digon o swyddi ar gyfer poblogaeth weithio'r awdurdod;

- Darparu'r cyflenwad priodol o dir i fodloni angen:
 - Ystyr 'angen' mewn un achos yw swyddi ar gyfer preswylwyr yr awdurdod, fel uchod. Mewn mannau eraill, nid yw angen wedi'i ddiffinio. Ni allwn ddweud a yw'n golygu swyddi ar gyfer pobl leol, y galw am dir gan y farchnad, maint y lle y byddai busnesau'n hoffi ei feddiannu, neu rywbeth arall.
 - Mae'r pwyslais ar angen ansoddol – darparu cymysgedd amrywiol o safleoedd i gwrdd â gwahanol anghenion busnes. Nid oes diffiniad meintiol o angen, i fod yn sail i benderfyniadau gan awdurdodau ar faint o dir y dylid ei ddarparu ar gyfer defnydd economaidd neu ddefnydd cyflogaeth o dir yn ystod cyfnod y cynllun.
- Darparu tir yn benodol ar gyfer sectorau wedi'u seilio ar wybodaeth, sgiliau uchel, gwerth uchel;
- Darparu tir yn benodol i ddiwallu 'anghenion lleol';
- Cynnal a gwella rôl yr ardal fel canolfan gyflogaeth strategol.

Targedau a dangosyddion

- 3.42 Pan fydd cynllun yn nodi amcan, gorau oll os bydd hefyd yn nodi:
- Dangosydd neu ddangosyddion a fydd yn dangos yn y dyfodol i ba raddau y mae'r amcan yn cael ei gyflawni
 - Targed neu dargedau sy'n dangos pa raddau o gyflawniad sydd wedi'i gynnig neu ei geisio.
- 3.43 Yn aml bydd dangosyddion a thargedau'n rhai meintiol; niferoedd yr unedau tai neu'r swyddi yw rhai enghreifftiau amlwg. Ond gallent fod yn ansoddol ('aiddatblygu ardaloedd diwydiannol hynaf y dref'), a gallent ddangos cyfeiriad y daith yn hytrach na chanlyniad pendant ('gostwng y gyfradd diweithdra fel ei bod yn is na'r cyfartaledd cenedlaethol').
- 3.44 Fel rhan o'r astudiaethau achos hyn, gwnaethom adolygu dangosyddion a thargedau economaidd mewn cynlluniau datblygu mabwysiedig a rhai sydd ar y gweill. Mae nifer ohonynt sy'n darparu dangosyddion, yn gosod targedau ac yn monitro cynnydd mewn cysylltiad ag amcanion lefel is (cyfryngol), fel y defnydd o dir cyflogaeth neu'r cyflenwad sydd ar gael. Ond nid ydym wedi dod o hyd i unrhyw ddangosyddion neu dargedau sy'n ymwneud ag amcanion lefel uchel fel cyflogaeth. Mae'n bosibl bod hyn yn ganlyniad i'r ffaith bod y rhan fwyaf o'r cynlluniau a archwiliwyd gennym yn gymharol hen. Ond credwn ei bod yn annhebygol y bydd CDLlau sydd ar y gweill yn defnyddio dangosyddion a thargedau mwy soffistigedig, gan fod y mater yn dechnegol anodd ac nid oes canllawiau ar gael, gan nad yw *Polisi Cynllunio Cymru* na llawlyfr y CDLlau yn cynnig cyngor arno.

Bylchau mewn Polisi

- 3.45 Yn gyffredinol, mae'r amcanion sydd wedi'u trafod uchod yn gwbl gyson â pholisïau Llywodraeth Cymru ar ddatblygu economaidd ac ar gynllunio. Ond, yn ein barn ni, nid ydynt yn ddigon penodol i gynnig sylfaen gadarn ar gyfer polisïau, neilltuo tir a phenderfyniadau ar reoli datblygu sy'n ymwneud â datblygu economaidd.

- 3.46 Mae un agwedd ar y bwch hwn mewn polisi wedi'i chrybwyll eisoes: nid yw'r cynlluniau'n diffinio'r 'angen' am dir ar gyfer datblygu economaidd, ac felly nid ydynt yn cynnig man cychwyn rhesymegol ar gyfer gosod targedau neu neilltuo safleoedd.
- 3.47 Ail fwlch pwysig yw na allwn gasglu, ar sail yr amcanion sydd wedi'u datgan, sut y dylai'r awdurdod cynllunio bennu blaenoriaeth y gwahanol fathau o ddatblygu economaidd. Mae'r cwestiwn hwn yn codi ym maes rheoli datblygu pan fydd cynigion gwahanol yn cystadlu am yr un safleoedd. A'r un mor bwysig â hynny o leiaf, mae'n codi wrth baratoi strategaethau gofodol. Ar y cam hwn yn y broses, os oes bwriad i'r system gynllunio hybu datblygu economaidd, dylai awdurdodau gymryd camau i geisio creu amgylcheddau sy'n gyfeillgar i fusnesau. Er mwyn gwneud hyn, mae angen iddynt wybod pa fath o fusnesau y maent am eu hybu a'u denu.
- 3.48 Felly, fel y nodwyd yn gynharach, mae dogfennau cenedlaethol a lleol yn annog cynllunwyr i ffafrio sectorau dwys o ran gwybodaeth, oherwydd y gred eu bod yn cyflawni rôl arbennig wrth wneud economi'r genedl yn fwy cystadleuol. Ond mae sectorau dwys o ran gwybodaeth, yn ôl y diffiniad bron, yn cyflogi cyfrannau uchel o bobl hyfedr felly, mewn ardaloedd tlotach, ychydig o swyddi y byddant yn eu darparu i breswylwyr lleol. At hynny, mae gweithgynhyrchu uwchdechnolegol, diwydiannau creadigol, biotechnoleg a'u tebyg yn sectorau cymharol fach y mae cystadlu mawr amdanynt felly, mewn rhai achosion, byddai safleoedd sydd wedi'u darparu ar gyfer y diwydiannau hyn yn gallu sefyll yn wag am gyfnod hir.
- 3.49 Felly byddai'r amcan o hybu'r economi wybodaeth yn gallu gwrthdaro â'r amcan sydd yr un mor ganmoladwy o ddarparu swyddi lleol. Dylai'r datganiad o amcanion economaidd yn y cynllun lleol gynnig rhai canllawiau ar gyfer datrys y gwrthdaro hwn. Wrth wneud hynny, dylai sicrhau ei fod yn pwysu a mesur y buddion o weithgareddau economaidd cyffredin yn ogystal â sectorau bri. Os mai'r unig weithgareddau economaidd sydd wedi'u crybwyll yn y cynllun yw sectorau bri o'r fath, bydd yn hawdd i swyddogion rheoli datblygu, ymgeiswyr ac arolygwyr gymryd nad yw'r Cyngor yn gweld unrhyw werth mewn diwydiannau a gwasanaethau eraill.
- 3.50 Mae'r trydydd bwch mewn polisi yn ymwneud â daearyddiaeth. Fel y gwelsom, un o amcanion canolog Llywodraeth Cymru yw cynyddu cynnyrch a chyflogaeth yng Nghymru gyfan. Yn achos y rhan fwyaf o awdurdodau lleol, ar y llaw arall, yr amcan cyfatebol yw cynyddu cyflogaeth yn eu hardaloedd eu hunain (neu ar gyfer eu preswylwyr eu hunain, sy'n wahanol, gan fod llawer o bobl yn teithio i'r gwaith ar draws ffiniau awdurdodau lleol). Ar yr olwg gyntaf, mae'r ddau amcan hyn yn ymddangos yn gwbl gydnaws. Ond gwelir ar ôl edrych arnynt yn fwy manwl nad ydynt: ni fydd penderfyniadau cynllunio sy'n mwyhau cyflogaeth leol o reidrwydd yn mwyhau cyflogaeth genedlaethol neu gynnyrch cenedlaethol. Mae gwrthdaro o'r fath yn digwydd ar lawer ffurf, ac rydym yn disgrifio dwy ohonynt yn unig isod.
- Mae nifer y swyddi a ddarperir mewn datblygiadau dwysedd isel, fel rhai warysau strategol ac unedau gweithgynhyrchu uwch-dechnoleg mawr, yn fach o gymharu â maint y tir y maent yn ei ddefnyddio. At hynny, gallai

gweithgynhyrchu uwchdechnolegol gynnig llai byth o swyddi i breswylwyr lleol, gan fod tuedd i recriwtio arbenigwyr hyfedr o ddalgylch eang. Mae gweithgareddau o'r fath yn cynyddu cynnyrch a chyflogaeth genedlaethol drwy wneud yr economi'n fwy effeithlon (mwy cynhyrchiol). Ond bydd y buddion ohonynt wedi'u lledaenu ar draws y wlad, felly bydd buddion lleol yn gyfyngedig.

- Mae ystyriaethau tebyg yn codi mewn cysylltiad â mathau economaidd o ddefnydd tir sy'n cael eu hystyried yn 'gymdogion gwael', fel llosgyddion gwastraff, y mae'n rhaid eu gosod yn rhywle er budd y wlad neu'r rhanbarth, ond nad yw neb am eu cael yn agos atynt.

- 3.51 Fel y nodwyd yn gynharach, gallai awdurdodau lleol gystadlu â'u cymdogion am swyddi 'ansawdd uchel' a datblygiadau fel parciau busnes a pharciau gwyddoniaeth uchel eu bri. O ran yr awdurdod unigol, mae'n bosibl mai'r strategaeth orau fydd mentro yn y 'gystadleuaeth diriogaethol' hon. Ond o ran y rhanbarth ehangach a Chymru gyfan, y canlyniad tebygol fyddai cyflenwad llawer rhy fawr o safleoedd ar gyfer pen uchaf y farchnad. Mae gorgyflenwi o'r fath yn annymunol, gan y byddai'n arwain at wastraffu seilwaith, colli màs critigol a rhyddhau gormod o dir maes glas, gan greu bygythion diangen i fywyd gwyllt a'r dirwedd. O safbwynt cenedlaethol, mae'n bosibl mai'r ateb gorau fyddai dynodi nifer bach o safleoedd ar gyfer parciau busnes strategol, yn y lleoliadau sy'n fwyaf deniadol yn fasnachol, a neilltuo gweddill y safleoedd cyflogaeth ar gyfer datblygu economaidd mwy cyffredin neu fathau eraill o ddefnydd tir. Ond yn niffyg strategaethau gofodol rhanbarthol neu genedlaethol, nid oes mecanwaith parod i wneud hyn.
- 3.52 Y pedwerydd bwlch mewn polisi yw'r un pwysicaf hefyd. Gan fod amcanion economaidd – ac felly'r buddion economaidd sy'n cyfrif yn erbyn yr amcanion hyn – wedi'u diffinio'n wael, mae'n anodd pwysu a mesur y ddadl o blaid datblygu economaidd yn gyffredinol, boed hynny yn wyneb cyfyngiadau amgylcheddol, costau seilwaith neu fathau o ddefnydd tir sy'n cystadlu.
- 3.53 Fel y gwelwn yn ein hastudiaethau achos o ffeiliau ceisiadau cynllunio, mae llawer o ystyriaethau sy'n cyfrif yn erbyn datblygu, yn amrywio o berygl llifogydd a difrod ecolegol i oblygiadau i briffyrdd. Mae'r ystyriaethau hyn wedi'u diffinio'n glir ac yn fesuradwy'n aml. O ran cadwraeth natur, er enghraifft, mae Pennod 5 o *Polisi Cynllunio Cymru a Nodyn Cyngor Technegol 5: Cynllunio a Chadwraeth Natur* yn diffinio gwahanol lefelau o effaith anffafriol, ar sail hierarchaeth o safleoedd wedi'u dynodi. Hyd yn oed y tu allan i'r safleoedd dynodedig hyn, mae corff sylweddol o ddulliau technegol cydnabyddedig ar gyfer priodoli gwahanol lefelau o ddifrod. Mewn cyferbyniad â hynny, nid yw polisi a chanllawiau cynllunio hyd yn oed yn diffinio buddion economaidd, heb sôn am ddangos sut i'w mesur neu eu rhoi yn nhrefn blaenoriaeth.
- 3.54 Yn yr un modd, mewn cysylltiad â'r prif fath o ddefnydd tir sy'n cystadlu, tai, mae amcanion polisi wedi'u datgan yn glir mewn polisi (fel y nodwyd ym Mhennod 2 uchod), caiff buddion eu mesur â dangosyddion syml (cyfanswm ac unedau tai fforddiadwy) ac mae targedau pendant, yn cynnwys y gofyniad i ddarparu cyflenwad tir ar gyfer pum mlynedd.

- 3.55 Mewn byd delfrydol, byddai amcanion economaidd a buddion economaidd wedi'u diffinio a'u mesur mor glir ag amcanion tai a buddion tai. Yn ymarferol, mae'n debygol bod hyn yn amhosibl, gan fod materion economaidd mor gymhleth. Ond, os yw'r system gynllunio i bwysu a mesur buddion economaidd yn gywir, bydd angen diffiniadau cliriach a mesurau gwell – er eu bod yn sicr o fod yn amherffaith.

Casgliad

- 3.56 Mae'r cynlluniau lleol a archwiliwyd gennym yn gosod amcanion economaidd sy'n rhesymol ar eu pen eu hunain ac yn gyson â pholisïau Llywodraeth Cymru. Ond mae'r amcanion hyn yn rhy gyffredinol i helpu i ateb y cwestiynau anodd a dadleuol sy'n sicr o godi wrth lunio strategaethau gofodol, neilltuo safleoedd a gwneud penderfyniadau ar reoli datblygu. Lle mae datblygu economaidd yn cael effaith anffafriol ar yr amgylchedd, yn galw am fuddsoddi mewn seilwaith neu'n cystadlu â thai neu fathau eraill o ddefnydd tir, nid yw'r amcanion sydd wedi'u nodi'n rhoi digon o gyfarwyddyd ar gyfer pwysu a mesur buddion economaidd yn erbyn ystyriaethau eraill. Nid yw'r amcanion yn ddigon penodol ychwaith i helpu i osod targedau ar gyfer darparu tir, i bennu'r flaenoriaeth rhwng gwahanol fathau o ddatblygu economaidd neu i sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng blaenoriaethau lleol a rhai strategol.
- 3.57 Ym Mhenodau 4 a 5 yn yr adroddiad hwn, byddwn yn awgrymu y gallai canllawiau cenedlaethol cliriach a mwy pwrpasol gyfrannu'n helaeth at gywiro'r diffygion hyn yn y polisi presennol.

Cynlluniau Lleol a Thystiolaeth Ategol

- 3.58 Rydym eisoes wedi nodi (gweler paragraff 3.30 et seq uchod) nad yw'r cynlluniau lleol a archwiliwyd gennym yn ymateb, at ei gilydd, i'r gofynion manwl sydd wedi'u rhestru ym Mhennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru*. Mae ein hastudiaethau achos yn dangos hefyd, mewn llawer achos, nad oes perthynas resymegol rhwng y polisïau datblygu economaidd yn y cynlluniau lleol hyn ac amcanion y cynlluniau.
- 3.59 Gan gymryd un enghraifft eithafol, fel y trafodwyd yn gynharach mae amcanion cenedlaethol a rhai lleol yn ceisio cynyddu cyflogaeth net – y gwahaniaeth rhwng swyddi newydd a grëwyd mewn busnesau newydd a rhai sy'n tyfu a swyddi presennol a gollwyd wrth gau a lleihau busnesau presennol. Mae cysylltiad rhesymegol rhwng cynnydd net mewn cyflogaeth a chynnydd net mewn lle ar gyfer cyflogaeth – y gwahaniaeth rhwng safleoedd cyflogaeth newydd a ddatblygwyd a safleoedd cyflogaeth presennol a gollwyd. Ac eto, yn yr holl gynlluniau lleol a archwiliwyd gennym, mae targedau ar gyfer tir cyflogaeth yn ymwneud yn gyfan gwbl â safleoedd datblygu newydd. Nid oes unrhyw dargedau'n ymwneud â safleoedd cyflogaeth presennol – i un ai cymell aildefnyddio, gwella neu ailddatblygu safleoedd o'r fath ar gyfer cyflogaeth, neu reoli eu colli ar gyfer mathau eraill o ddefnydd. Nid yw hyn yn gwneud synnwyr. Er mwyn sicrhau bod digon o dir i fodloni 'angen' (sut bynnag y caiff ei ddiffinio), byddai angen i'r awdurdod cynllunio lleol reoli safleoedd presennol yn ogystal â darparu digon o dir newydd.

- 3.60 Un broblem arall mewn llawer o gynlluniau yw diffyg polisïau wedi'u seilio ar feini prawf, y gellir eu defnyddio i reoli'r portffolio o dir cyflogaeth yn ystod oes y cynllun, gan wneud y system yn fwy hyblyg ac ymatebol i newid. Roedd ein hastudiaethau achos yn awgrymu mai ychydig o'r cynlluniau presennol sy'n cynnwys polisïau wedi'u seilio ar feini prawf. Mae swyddogion yn cydnabod bod hyn yn broblem ac maent yn gobeithio ei datrys yn y genhedlaeth newydd o CDLlau.
- 3.61 Mae'r problemau hyn yn ganlyniad yn rhannol i ddiffygion yn y sylfaen dystiolaeth ar gyfer cynllunio, a ddylai fod yn sail ddadansoddol i'r cynllun lleol. Mae ein hastudiaethau achos yn awgrymu nad yw sylfeini tystiolaeth lleol yn ddigonol yn hyn o beth ym mhob achos.
- 3.62 Mae'n ofynnol i'r CDLlau newydd ddefnyddio tystiolaeth o safon uwch o lawer na'r hen CDUau. O dan Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, yr unig ofyniad oedd i awdurdodau lleol gynnal arolwg o'u hardaloedd, gan gynnwys nodweddion economaidd yr ardaloedd hyn. Felly gellid symud cynlluniau yn eu blaen heb fawr ddim tystiolaeth. Mewn cyferbyniad â hynny, o dan y system newydd mae'n ofynnol i awdurdodau cynllunio lleol ddangos bod eu polisïau wedi'u seilio ar dystiolaeth gynhwysfawr a chredadwy. Mae hefyd yn ofynnol iddynt ddatblygu targedau monitro dibynadwy i'w helpu i gyflawni'r cynllun a dangos lle mae angen newid neu ddiwygio polisi.
- 3.63 Mae angen tystiolaeth gadarn a manwl hefyd os yw awdurdodau lleol i fodloni'r gofynion manwl yn *Polisi Cynllunio Cymru*, er enghraifft:
- *'Nodi amrywiaeth a dewis o safleoedd i fodloni gwahanol anghenion economaidd a chyflogaeth, gan ystyried ym mhle yr hoffai'r sector preifat fuddsoddi, ac sy'n bodloni, neu sydd â'r potensial i fodloni, amcanion Llywodraeth Cymru ar gyfer trafndiaeth a meysydd polisi perthnasol eraill;*
 - *Cynnwys polisïau sy'n nodi meini prawf eglur ar gyfer asesu cynigion am ddatblygiadau economaidd newydd. Dylent fod yn amgenach na rhestr o'r mathau o ddatblygiadau a allai fod yn briodol a dylent ganolbwyntio ar effaith y gwahanol fathau o ddatblygiadau (yn enwedig eu heffaith gronns) a dylent hefyd osod safonau ar gyfer eu dyluniad a'u graddfa. Dylid cynnwys y cyfiawnhad dros unrhyw amodau neu gytundebau;*
 - *Pennu'r meini prawf ar gyfer safleoedd allweddol, pan fo'r rhain wedi eu cynnwys, gan egluro'r rhesymau pam y dylid gwahaniaethu rhyngddynt a safleoedd eraill. Dylid rhestru'r holl fathau o ddefnydd sy'n addas ar gyfer safleoedd allweddol;*
 - *Cynnwys polisïau priodol i roi cefnogaeth i glystyrau o ddatblygiadau busnes neu dechnoleg arloesol a rhwydweithiau eco-ddiwydiannol.'*
- 3.64 Mae angen dadansoddi soffistigedig i fodloni'r gofynion hyn. Byddai angen darparu hyn fel rhan o'r sylfaen dystiolaeth ar gyfer cynllunio – sef adolygiad o dir cyflogaeth fel arfer.
- 3.65 Mae pedwar o'r pum awdurdod yn ein hastudiaethau achos wedi cynnal adolygiad o dir cyflogaeth. (Mae'r pumed awdurdod, sydd wedi mabwysiadu CDU, heb

gomisiynu astudiaeth o'r fath eto, ond mae'n gwybod y bydd arno ei angen i ategu ei CDLI sydd ar y gweill.)

- 3.66 Yn ein barn ni, mae problemau mawr ynglŷn â'r adolygiadau o dir cyflogaeth yn yr astudiaethau achos a'r dull o'u defnyddio. Roedd hyd yn oed yr un mwyaf diweddar heb unrhyw gyfeiriad at bolisi cenedlaethol yn *Polisi Cynllunio Cymru*, mewn cysylltiad ag amcanion lefel uchel na gofynion penodol y dylai awdurdodau cynllunio lleol eu bodloni. Maent yn anghyson â'i gilydd; er enghraifft, maent yn defnyddio dulliau hollol wahanol i ragfynegi'r angen neu'r galw am dir ac asesu'r cyflenwad sydd dros ben. Yn aml maent yn swmpus dros ben, yn gymhleth ac yn rhy gyffredinol, gan roi toreth o wybodaeth ond dim casgliadau neu argymhellion pendant. Roedd adolygiad o dir cyflogaeth gan un o awdurdodau'r astudiaethau achos yn fwy na 700 tudalen o hyd. Mewn awdurdod arall, roedd y ddogfen yn 250 tudalen o hyd ond yn gofyn i'r darlennydd gyfeirio at lawer o ddogfennau eraill.
- 3.67 Prin yw'r defnydd ymarferol gan awdurdodau'r astudiaethau achos o'u hadolygiadau o dir cyflogaeth. Ychydig iawn o'r swyddogion y gwnaethom ymgynghori â hwy sy'n deall y canfyddiadau sydd ynddynt, y cyfyngiadau sydd arnynt a'u goblygiadau ymarferol. Cynhaliwyd tri o'r adolygiadau o dir cyflogaeth yn yr astudiaethau achos cyn y dirwasgiad diweddar, ac nid yw swyddogion cynllunio'n deall sut y gallai'r dirwasgiad hwnnw effeithio ar eu canfyddiadau.
- 3.68 Mae'n ddigon posibl, maes o law, y bydd awdurdodau'r astudiaethau achos yn gwneud mwy o ddefnydd o'u hadolygiadau o dir cyflogaeth, wrth symud ymlaen â'r CDLlau. Ond, yn y cyfamser, nodwn nad yw'r adolygiadau'n cael eu defnyddio fel arfer wrth wneud penderfyniadau ar reoli datblygu, a chredwn nad ydynt yn cael eu diweddarau i sicrhau eu bod yn dal yn berthnasol i'r cynllun sydd ar y gweill.
- 3.69 Mae'n ymddangos i ni mai achos sylfaenol yr anawsterau hyn yw diffyg cyfarwyddyd canolog. Nid yw dogfennau cenedlaethol yn mynnu nac yn awgrymu bod awdurdodau cynllunio lleol yn cynnal astudiaeth o'r sylfaen dystiolaeth economaidd neu adolygiad o dir cyflogaeth. Nid ydynt yn nodi ychwaith sut y dylid mynd ynghylch yr ymchwil ar gyfer adolygiad o dir cyflogaeth. Mae'r *Llawlyfr ar Gynlluniau Datblygu Lleol (2005)* yn trafod sylfeini tystiolaeth yn gyffredinol, gan nodi ymysg pethau eraill:
- 'Efallai y bydd rhagamcanion rhifol ar gael ar gyfer rhai ffactorau, e.e. tueddiadau cyflogaeth. Pan fydd y rhain yn ymwneud ag ardal ddaearyddol ehangach efallai y bydd yn bosibl ensynio'r rhwymedigaethau ar gyfer yr ardal leol.'*
- 3.70 Mae hyn yn awgrymu, wrth fynd heibio, y dylai awdurdodau ystyried tystiolaeth economaidd gymhleth, heb egluro pam y mae'n bwysig na sut y gallent ei defnyddio. Ceir sylwadau tebyg ym mhob rhan o'r ddogfen.

- 3.71 Yn niffyg cyfarwyddyd yng Nghymru, mae'r rhan fwyaf o awdurdodau'r astudiaethau achos yn defnyddio nodyn cyfarwyddyd Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog 2004⁹, a elwir yn Llyfr Brown, a allai fod wedi'i fwriadu ar gyfer Cymru neu fel arall (nid yw'r ddogfen yn dweud i ba wlad neu wledydd y mae'n gymwys). Mae'r Llyfr Brown wedi'i grybwyll mewn ôl-nodyn ym Mhennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru*, ond dim ond fel cyfeiriad at y mater penodol o ryddhau tir cyflogaeth diangen, yn hytrach nag fel canllaw cyffredinol.
- 3.72 Mae nifer o'r swyddogion a gyfwelwyd gennym yn teimlo bod y Llyfr Brown yn fwy perthnasol i Loegr nag i Gymru, oherwydd ei bwyslais ar ryddhau safleoedd cyflogaeth ar gyfer tai. Maent hefyd yn pryderu y gallai'r ddogfen fod wedi dyddio. Yn ein barn ni, mae'r pryder hwn yn ddilys gan fod y rhan fwyaf o'r enghreifftiau o 'ymarfer da' yn y Llyfr Brown yn fwy na 10 mlwydd oed bellach. Er nad yw'r ddogfen wedi'i thynnu'n ôl yn ffurfiol, nid oes cyfeiriad ati bellach yn y datganiad polisi cynllunio diweddaraf ar gyfer Lloegr *Planning Policy Statement (PPS)4, Planning for Sustainable Economic Growth* (Rhagfyr 2009), ac rydym yn deall bod Llywodraeth y DU yn ystyried ei bod wedi darford.

Edrych Ymlaen

- 3.73 Mae'r rhan fwyaf o'r cynlluniau lleol a thystiolaeth ategol a archwiliwyd gennym yn rhagflaenu argraffiad 2010 o *Polisi Cynllunio Cymru* a'r polisi datblygu economaidd newydd yn *Adnewyddu'r Economi*. Gan edrych ymlaen at y genhedlaeth newydd o CDLlau sydd ar y gweill, mae'r swyddogion a gyfwelwyd gennym yn gwybod bod polisi cenedlaethol wedi newid a bod angen i faes cynllunio lleol newid yn unol â hynny. Yn gyffredinol, maent yn teimlo y bydd hyn yn anodd, gan fod polisi cenedlaethol yn gymhleth ac nid yw'n glir sut y dylid ei gyflawni'n ymarferol.
- 3.74 Mae'r ymatebwyr i'r astudiaeth hon yn tynnu sylw at y ffaith nad yw Pennod 7 o *Polisi Cynllunio Cymru* wedi'i hategu gan gyfarwyddyd technegol, yn wahanol i lawer o feysydd polisi cynllunio eraill. Mewn meysydd polisi eraill, ceir Nodiadau Cyngor Technegol neu ddogfennau atodol eraill i ehangu eu dealltwriaeth. Mae hyn yn caniatáu iddynt ddeall a chyflawni polisi cenedlaethol, heb i *Polisi Cynllunio Cymru* ei hun fynd yn rhy anhylaw. Maent yn teimlo y byddai Nodyn Cyngor Technegol neu ganllawiau eraill i ategu Pennod 7 yn cynnig cymorth tebyg, yn enwedig o gofio bod materion economaidd yn fwy ymestynnol o safbwynt technegol na llawer o feysydd cynllunio eraill.

Rheoli Datblygu

- 3.75 Wrth benderfynu ar geisiadau cynllunio, mae'n ofynnol i awdurdodau lleol ddal sylw ar y prif ffactorau canlynol:

⁹ Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog, *Employment Land Reviews: Guidance Note*, Rhagfyr 2004

- Polisiâu yng nghynllun datblygu'r awdurdod: dylai penderfyniadau fod yn unol â'r cynllun datblygu oni bai fod ystyriaethau perthnasol yn dangos fel arall;
- Polisi a chanllawiau cynllunio cenedlaethol, yn cynnwys *Polisi Cynllunio Cymru*, Nodiadau Cyngor Technegol a chylchlythyrau;
- Canllawiau Cynllunio Atodol, strategaethau eraill sydd wedi'u mabwysiadu a briffiau datblygu;
- Ymatebion a gafwyd ar ôl ymgynghori, yn cynnwys y rheini gan ymgynghoreion statudol fel Dyfrffyrdd Prydain, Cyngor Cefn Gwlad Cymru, Asiantaeth yr Amgylchedd a'r Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch.
- Ystyriaethau perthnasol eraill.

3.76 Wrth ystyried y ffactorau hyn, bydd yr awdurdodau'n asesu ac wedyn yn pwysu a mesur, neu'n cydbwysu, ystod eang o ystyriaethau sy'n cynnwys, ymysg pethau eraill, amwynder, diogelwch, bywiogrwydd a hyfywedd canolfannau, treftadaeth, diogelu a gwella ecoleg a thirwedd ac effaith y datblygiad arfaethedig ar seilwaith. Yn ein hastudiaethau achos, rydym wedi ceisio deall sut mae'r broses hon o asesu a phwysu a mesur yn delio ag amcanion economaidd a'r buddion economaidd o ddatblygu.

Pwysu a Mesur Buddion

- 3.77 Yn ein hastudiaeth o ffeiliau achos rheoli datblygu mae'r broblem gyntaf y daethom ar ei thraws yn deillio'n uniongyrchol o'r bylchau mewn polisi a drafodwyd yn gynharach. Fel y gwelsom, nid yw cynlluniau lleol at ei gilydd yn rhoi diffiniadau clir o amcanion economaidd a'r buddion economaidd o ddatblygu, ac mae eu polisiâu ar gyfer datblygu economaidd yn brin a heb fanylion penodol. Felly nid yw'r cynlluniau'n cynnig man cychwyn ar gyfer dangos y rhinweddau mewn cynigion penodol. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd cyflwyno achos cadarnhaol o blaid datblygu, yn natganiadau ategol yr ymgeiswyr ac yn adroddiadau swyddogion.
- 3.78 Fel yr ydym wedi crybwyll o'r blaen wrth drafod cynlluniau lleol, amlygir y broblem mewn gwahanol ffyrdd. Yn gyntaf, mae'n anodd dangos y manteision o ddatblygu tir ar gyfer defnydd economaidd o gwbl. Yn y ffeiliau achos a archwiliwyd gennym, roedd llawer o ffactorau sy'n cyfrif yn erbyn datblygu, fel priffyrdd, ecoleg, perygl o lifogydd ac yn y blaen. Ategwyd yr ystyriaeth i'r materion hyn drwy ymgynghoriadau statudol ac roedd wedi'i seilio'n gadarn ar bolisi cynllunio cenedlaethol, canllawiau cenedlaethol a/neu ddeddfwriaeth. Drwy'r mecanweithiau hyn y daw polisiâu cenedlaethol yn ystyriaethau perthnasol sy'n llywio penderfyniadau ar lawr gwlad. Yn achos polisiâu datblygu economaidd cenedlaethol, mae'r mecanwaith yn absennol i raddau helaeth, fel bod y ddealltwriaeth o'r polisiâu'n wael a'r polisiâu heb eu rhoi ar waith ar lawr gwlad.
- 3.79 Gyda golwg ar fathau eraill o ddefnydd tir, yn enwedig tai, mae budd o ddatblygu sy'n fesuradwy ac wedi'i ddiffinio'n glir i'w bwysu yn erbyn ffactorau negyddol. Ond mewn cysylltiad â chynigion economaidd, mae'r astudiaethau achos yn awgrymu bod y meini prawf ar gyfer penderfynu'n fwy aneglur ac ad hoc. Yn y cyfweiliadau a gawsom, mae swyddogion yn nodi bod llawer o bolisiâu yn eu cynlluniau y gellir eu

defnyddio i wrthod unrhyw gais penodol am ddatblygu economaidd, ond ychydig iawn o bolisiâu cadarnhaol sy'n rhoi sail dechnegol gadarn i gefnogi'r cais.

- 3.80 Yr ail broblem yw ei bod yn anodd pwysu a mesur y buddion o fathau penodol o ddatblygu economaidd heb gael diffiniadau clir o amcanion economaidd a buddion economaidd. Roedd un o'r ffeiliau achos a archwiliwyd yn ymwneud â chais am ddatblygiad mawr lle'r oedd buddsoddwr rhyngwladol yn bwriadu darparu nifer mawr o swyddi mewn sector uwch-dechnoleg uchel ei flaenoriaeth. Nid oedd cyfeiriad at fuddion economaidd penodol y cynnig yn adroddiadau swyddogion nac yn nogfennau'r ymgeisydd, a oedd yn gynhwysfawr iawn.

Dogfennau Sylfaen Dystiolaeth

- 3.81 Dylid defnyddio dogfennau sylfaen dystiolaeth nid yn unig wrth ysgrifennu cynlluniau, ond hefyd ar gyfer rheoli datblygu. Ond prin oedd y dystiolaeth a gafwyd yn ein hastudiaethau achos fod hyn yn digwydd yn ymarferol. Yn un o awdurdodau'r astudiaethau achos, nid oedd y tîm rheoli datblygu'n gwybod am adolygiad y Cyngor o dir cyflogaeth. Mewn dau o'r awdurdodau, nid yw'r adolygiadau o dir cyflogaeth wedi'u cyhoeddi ar y We, felly mae'n anodd iawn i ymgeiswyr ddod o hyd iddynt.
- 3.82 Gwnaethom nodi'n gynharach fod rhai adolygiadau o dir cyflogaeth yn darparu llawer iawn o wybodaeth heb unrhyw gasgliadau clir. Oherwydd hyn, mae'n anodd eu defnyddio ar gyfer rheoli datblygu, yn fwy anodd hyd yn oed nag ar gyfer paratol cynlluniau. Mae'n gofyn gormod i'r rhan fwyaf o ymgeiswyr, ac efallai i'r rhan fwyaf o swyddogion rheoli datblygu, ddelio â dogfen dechnegol 700 tudalen o hyd.

Ymgylgoreion Statudol

- 3.83 Mae'n ofynnol i awdurdodau cynllunio lleol ofyn am gyngor gan nifer o ymgylgoreion statudol, yn ôl y materion sydd dan sylw. Mae llawer o ymgylgoreion o'r fath ac mae'r rheolau'n gymhleth. Yn Awst 2010 aeth Llywodraeth Cymru ati i geisio llunio rhestr ddiffiniol drwy gynnal ymgynghoriad; roedd y ddogfen ymgynghori'n cynnwys rhestr ddrafft ac arni enwau 19 o gyrff, yn amrywio o Dyfrffyrdd Prydain i Lywodraeth Cymru¹⁰.
- 3.84 Mae ein hastudiaethau achos, yn ogystal â'r trafodaethau yn y gweithdai a'n profiad ehangach, yn dangos bod awdurdodau lleol yn cael anhawster yn aml wrth bwysu a mesur y cyngor gan ymgylgoreion statudol yn erbyn ystyriaethau eraill. Mae'r anhawster yn codi wrth ysgrifennu cynlluniau lleol yn ogystal â phenderfynu ar geisiadau. Er enghraifft, byddai cynnig ar gyfer neilltuo tir neu gynnig datblygu'n gallu addo creu swyddi mawr eu hangen mewn ardal ddifreintiedig, ond gallai ymgynghorai statudol ei wrthwynebu a gofyn am wrthod y cais.

¹⁰ Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Rhestr Ddrafft o Ymgylgoreion Statudol ac Anstatudol yn y Broses Ceisiadau Cynllunio*, Awst 2010

- 3.85 Y broblem, o safbwynt yr awdurdodau, yw bod y rhan fwyaf o ymgynghoreion statudol yn gyrff sy'n delio ag un mater, sy'n canolbwyntio'n gwbl briodol ar eu meysydd cyfrifoldeb penodol, boed hynny'n gadwraeth natur, perygl o lifogydd, coedwigoedd, iechyd a diogelwch neu briffyrdd. Ond, wrth wneud penderfyniad, rhaid i'r awdurdod lleol bwysu a mesur y ffactorau hyn yn erbyn llawer o rai eraill, yn cynnwys y buddion economaidd cadarnhaol o ddatblygu. Nid yw'n ofynnol i'r ymgynghoreion statudol sicrhau cydbwysedd rhwng y gwahanol ystyriaethau hyn; mae hon yn dasg i'r awdurdod cynllunio.
- 3.86 Mae swyddogion cynllunio yn dweud wrthym na fyddant mewn lle da bob tro i allu sicrhau'r cydbwysedd priodol. Rhan o'r broblem, fel y trafodwyd yn gynharach, yw nad oes egwyddorion neu feini prawf clir i helpu awdurdodau i bwysu a mesur y buddion economaidd cadarnhaol o ddatblygu. Ond mae problemau hefyd ar ochr arall y geiniog. Bydd swyddogion yn teimlo'n aml nad oes ganddynt ddigon o sgiliau a hyder i bwysu a mesur y ffactorau negyddol sydd wedi'u nodi gan ymgynghoreion statudol. Gallai dadleuon yr ymgynghoreion ddibynnu ar ddadansoddiad technegol cymhleth a/neu fframwaith o ddeddfwriaeth Ewropeaidd nad yw swyddogion yn ei lawn ddeall. Mewn achosion o'r fath, mae swyddogion yn dweud wrthym eu bod yn tueddu i fod yn ochelgar wrth anghytuno ag ymgynghoreion am eu bod yn ofni her gyfreithiol. Mae'n fwy diogel dilyn cyngor yr ymgynghoreion, hyd yn oed os na cheir y canlyniad gorau o'i ystyried mewn cyd-destun ehangach.
- 3.87 Yn un o'r ffeiliau achos a welsom, er enghraifft, roedd ymgynghorai wedi rhoi cyngor i wrthod cais am y byddai un o'i effeithiau anffafriol yn 'fawr'. Mewn cyferbyniad â hynny, roedd tystiolaeth dechnegol yr ymgeisydd yn disgrifio'r un effaith fel un 'fach'; dadleuai hefyd fod oes y Nodyn Cyngor Technegol perthnasol wedi dod i ben yn dechnegol. Roedd y Cyngor wedi'i chael yn anodd iawn ffurfio barn, am nad oedd yn deall y dystiolaeth dechnegol a oedd wedi'i chyflwyno iddo.
- 3.88 Nid oes gennym gymhwyster technegol i farnu ynghylch rhinweddau dadleuon o'r fath. Ond mae ein canfyddiadau'n awgrymu y dylid adolygu'r Nodiadau Cyngor Technegol sy'n ymwneud â materion y mae ymgynghoreion statudol yn gyfrifol amdanynt, i sicrhau bod eu cynnwys technegol yn gyfoes ac mor glir ag sy'n bosibl.
- 3.89 Wrth adolygu Nodiadau Cyngor Technegol, dylai Llywodraeth Cymru sicrhau hefyd eu bod yn rhoi digon o bwyslais ar gymesuredd. Dylai'r Nodiadau egluro bod rhaid i asesiadau o risg a'r cyngor a roddir o ganlyniad fod yn gymesur â maint a phwysigrwydd y datblygiadau arfaethedig.
- 3.90 Er mwyn sicrhau bod egwyddor cymesuredd wedi'i chyflawni'n ymarferol, dylid cynnwys ymgynghoreion statudol yn gynnar a rhoi lle iddynt wrth baratoi cynlluniau ac mewn gwaith achos ar reoli datblygu, drwy gymryd rhan mewn deialog adeiladol ag awdurdodau lleol. Po agosaf fydd y gyrff hyn yn cydweithio ag awdurdodau cynllunio, mwyaf fydd y graddau y bydd eu cyngor yn ymateb i'r agenda ehangach ar gynllunio. Mae'n bosibl y bydd angen hefyd am ledaenu gwybodaeth a hyfforddiant i wella dealltwriaeth cynllunwyr o'r maes hwn.

Rôl Timau Datblygu Economaidd

- 3.91 Wrth adolygu cynlluniau datblygu, cawsom fod swyddogion datblygu economaidd yn fwy gwybodus yn aml am bolisiau datblygu economaidd Llywodraeth Cymru na swyddogion polisi cynllunio. Nid yw'n glir sut y byddai arbenigedd o'r fath yn cael ei rannu yn y dyfodol gan nad yw Strategaethau Datblygu Economaidd bellach yn cael eu llunio fel mater o drefn.
- 3.92 Mae lle i swyddogion datblygu economaidd gymryd rhan hefyd yn y broses rheoli datblygu, fel arbenigwyr mewnol, ond nid ydynt yn cyflawni'r rôl hon yn awdurdodau'r astudiaethau achos bob amser.
- 3.93 Mae'r ffeiliau achos a welsom yn awgrymu na cheir ymgynghori bob tro â swyddogion datblygu economaidd ar geisiadau datblygu economaidd, hyd yn oed os yw'r ceisiadau hyn yn fawr ac, o bosibl, yn ddadleuol. Pan geir ymgynghori, mae'n bosibl na chysylltir yn ffurfiol â hwy, fel na fydd eu barn wedi'i chofnodi yn y ffeil achos.
- 3.94 Mae hyn yn arbennig o wir lle mae datblygu economaidd a chynllunio wedi'u cyfuno mewn un gyfarwyddiaeth. Mewn un awdurdod dywedwyd wrthym fod gohebu ffurfiol rhwng swyddogion (nodiadau wedi'u gosod mewn ffeiliau achos) wedi dod i ben ar ôl ad-drefnu o'r fath. O safbwynt y Cyngor, nid oedd angen cofnod ffurfiol bellach.
- 3.95 Mewn rhai awdurdodau, mae'n ymddangos na ymgynghorir â swyddogion datblygu economaidd y Cyngor ar bwrpas. Awgrymodd ymatebwyr mai'r rheswm am hyn oedd bod swyddogion datblygu economaidd yn sicr o gefnogi unrhyw gynllun a fydd yn creu swyddi, felly dibwrpas fyddai gofyn eu barn. Ond mae'n bosibl nad ymgynghorir â swyddogion datblygu economaidd am y byddai cael argymhelliad cadarnhaol ganddynt ar ffeil yn cymhlethu'r ffeil achos. Pe byddai'r Cyngor yn penderfynu gwrthod y cais, gellid defnyddio'r cyngor cadarnhaol hwn yn ei erbyn mewn apêl.
- 3.96 Mae'r dull anffurfiol hwn o drin barn broffesiynol swyddogion datblygu economaidd yn anghyson ag ymgynghoriadau eraill, ag ymgynghoreion statudol ac eraill sy'n cymryd rhan yn y system gynllunio. Bydd barn y cyrff ac unigolion hyn, yn wahanol i un y swyddogion datblygu economaidd, yn cael ei chofnodi'n ffurfiol bob tro.

Ymateb i Newid

- 3.97 Mae'r problemau sydd wedi'u trafod uchod yn neilltuol o berthnasol i gynigion sydd heb fod o fewn y ffiniau a bennwyd ym map cynigion y cynllun lleol. Mae'n anodd i ymgeiswyr ddangos y buddion economaidd o gynigion ar gyfer hap-safleoedd oherwydd, fel y nodwyd yn gynharach, prin yw'r polisiau sydd wedi'u seilio ar feini prawf yn yr hen fath o gynllun; ac nid yw polisi a chanllawiau cenedlaethol o gymorth ychwaith. Fel arfer, bydd yr ymgeisydd sy'n wynebu anawsterau o'r fath yn fusnes sefydledig sydd am ehangu ei safle presennol y tu hwnt i'r ffin sydd wedi'i dynodi ar gyfer ardal gyflogaeth neu anheddiad.
- 3.98 Gellid dadlau y dylai'r busnesau dan sylw fod wedi hyrwyddo eu cynigion ar adeg paratoi'r cynllun. Ond mae hyn yn anymarferol ac, yn ôl pob tebyg, yn afresymol. Yn

gyffredinol, nid yw busnesau deiliaid – yn wahanol i ddatblygwyr eiddo proffesiynol sy'n hyrwyddo cynlluniau mawr – yn gallu rhagweld eu hanghenion flynyddoedd ymlaen llaw, ac nid oes ganddynt na'r amser na'r arian i ymhel â'r system gynllunio er mwyn yr hyn a allai fod yn fuddsoddiad bach. Os gwrthodir caniatâd cynllunio, yr unig ddewis i fusnesau o'r fath o bosibl fydd symud i safle sydd wedi'i neilltuo, a bydd hynny'n anodd ac yn ddrud mewn llawer achos. Byddai polisïau wedi'u seilio ar feini prawf, sy'n cymryd lle neu'n ategu llinellau ar fap, yn gallu datrys y broblem er budd i'r economi leol.

Edrych Ymlaen

- 3.99 Fel y nodwyd yn gynharach yn yr adran hon, mae llawer o'r problemau yr ydym wedi'u canfod mewn ffeiliau achos yn ymwneud â hen gynlluniau a hen dystiolaeth. Mae'r swyddogion yr ydym wedi ymgynghori â hwy'n gobeithio y bydd y CDLlau newydd yn dod â gwelliannau. Ond nid ydynt yn gweld sut y gall hyn ddigwydd heb gael gwelliannau mewn polisi a chanllawiau canolog.
- 3.100 Mae swyddogion cynllunio hefyd yn gwybod y dylent gydweithio'n well, yn gyffredinol, â'u cymheiriaid ym maes datblygu economaidd a rhoi mwy o sylw i flaenoriaethau datblygu economaidd. Ond nid yw hyn yn beth hawdd o reidrwydd; yn enwedig mewn awdurdodau lle nad yw cynorthwyo'r broses gynllunio'n cael ei gydnabod yn swyddogaeth allweddol i'r tîm datblygu economaidd.

Casgliadau

Y Broblem

- 3.101 Mae ein hastudiaethau achos yn awgrymu y gallai cynllunio lleol yng Nghymru fod yn llai cefnogol i dwf economaidd ac yn llai technegol gadarn nag y mae polisi cenedlaethol yn dymuno iddo fod. O ran gweledigaethau cyffredinol a phrif amcanion, mae cynlluniau lleol at ei gilydd yn gyfeillgar i'r economi ac yn gyson ag amcanion economaidd Llywodraeth Cymru. Ond ar lefel fwy manwl, nid yw diffiniadau'r cynlluniau o amcanion economaidd, a'r buddion sy'n cyfrif yn erbyn yr amcanion hyn, yn ddigon clir i gynnig sail gadarn i bolisïau a phenderfyniadau ar reoli datblygu sy'n ymwneud â datblygu economaidd. Heb gael amcanion clir, mae'n anodd gwneud penderfyniadau da, gan fod yr hyn yr ydym yn ei benderfynu'n dibynnu yn y bôn ar yr hyn yr ydym yn ceisio ei gyflawni.
- 3.102 Lle mae datblygu economaidd yn cael effaith anffafriol ar yr amgylchedd, yn galw am fuddsoddi mewn seilwaith neu'n cystadlu â thai neu fathau eraill o ddefnydd tir, nid yw'r amcanion sydd wedi'u pennu'n cynnig digon o gyfarwyddyd i bwysu a mesur buddion economaidd yn erbyn ystyriaethau o'r fath. Nid yw amcanion yn ddigon penodol ychwaith i helpu i osod targedau ar gyfer darparu tir, i bennu blaenoriaethau rhwng gwahanol fathau o ddatblygu economaidd neu i sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng blaenoriaethau lleol a rhai strategol.
- 3.103 Mae diffygion technegol hefyd o ran cynllunio ar gyfer datblygu economaidd. Oherwydd hynny, nid yw polisïau datblygu economaidd yn y cynlluniau lleol a archwiliwyd gennym yn bodloni'r gofynion manwl mewn adrannau o Bennod 7 o

Polisi Cynllunio Cymru, ac nid ydynt wedi'u seilio ym mhob achos ar dystiolaeth gadarn a dadansoddi rhesymegol. Mae anawsterau hefyd mewn cysylltiad ag ymgynghoreion statudol: yn aml nid yw awdurdodau lleol mewn lle da i allu pwysu a mesur y cyngor gan gyrrff o'r fath sy'n gyfrifol am un mater yn erbyn y buddion o ddatblygu arfaethedig.

- 3.104 Mae ein hastudiaeth o sampl o ffeiliau achos yn awgrymu bod y diffygion mewn cynlluniau wedi'u hamlygu wedyn mewn penderfyniadau ar reoli datblygu. Mae'r anawsterau'n ymwneud yn bennaf â chynigion nad ydynt yn cydweddu â map cynigion y cynllun lleol. Am y rhesymau a drafodwyd yn gynharach, mae'n anodd i awdurdodau lleol bwysu a mesur y buddion o gynigion o'r fath yn erbyn ystyriaethau negyddol a'r rhinweddau mewn mathau o ddefnydd tir sy'n cystadlu. O ganlyniad i hyn, mae cynllunio ar gyfer datblygu economaidd yn fwy anhyblyg ac yn llai ymatebol i newid nag y gallai fod. Gellir datrys hyn drwy bolisïau wedi'u seilio ar feini prawf, sy'n datgan o dan ba amgylchiadau y mae'r buddion economaidd o ddatblygu'n gorbwysu unrhyw effaith anffafriol. Ond er mwyn cael sail i bolisïau o'r fath, mae angen i ni gael dealltwriaeth gliriach o'r buddion economaidd o ddatblygu.
- 3.105 Yn y gweithdai ymgynghori, gwnaethom rannu ein dadansoddiad o'r astudiaethau achos â rhanddeiliaid a gofyn iddynt dynnu eu casgliadau eu hunain. Roedd llawer yn cytuno nad oedd sail glir ar gyfer cynllunio lleol er mwyn cydnabod a phwysu a mesur y buddion economaidd o ddatblygu, a bod hyn yn anhawster mawr wrth gynllunio ar gyfer defnydd tir economaidd. Roedd cytundeb cyffredinol hefyd fod adolygiadau o dir cyflogaeth a sylfeini tystiolaeth yn ddiffygiol ar sawl cyfrif, a hynny nid yn unig am fod y system gynllunio newydd yn ei dyddiau cynnar o hyd. Byddai angen cael cyfarwyddyd technegol gan Lywodraeth Cymru i ddatrys y broblem. Roedd awdurdodau lleol hefyd yn gweld eisiau'r wybodaeth ddefnyddiol am y farchnad yr oedd Awdurdod Datblygu Cymru yn arfer ei darparu ond nad oedd ar gael bellach.
- 3.106 Nodwyd hefyd yn y gweithdai nad oedd problemau o ran tystiolaeth yn gyfyngedig i awdurdodau lleol. Roedd angen canllawiau ar ymgeiswyr am ganiatâd cynllunio hefyd, i roi gwybod iddynt pa wybodaeth y dylent ei darparu i ddangos buddion economaidd eu cynigion.
- 3.107 Er bod aelodau'r gweithdai'n gytûn gan mwyaf ynghylch y diffygion mewn cynlluniau lleol a rheoli datblygu, roedd gwahaniaeth barn pendant ynghylch goblygiadau ymarferol y diffygion hyn. Trafodir y mater hwn yn yr adran nesaf.

A yw'n Bwysig?

- 3.108 Ar sail ein dadansoddiad o gynlluniau lleol a ffeiliau achos rheoli datblygu, a allwn gasglu bod cynllunio mewn gwirionedd yn mygu twf economaidd, neu o leiaf yn methu â hybu twf fel y mae Llywodraeth Cymru'n dymuno iddo wneud?
- 3.109 Yn ein gweithdai ymgynghori, roedd rhai o'r cyfranogwyr yn teimlo'n gryf fod cynllunio'n gyfyngiad mawr ar yr economi. Rhai awgrymiadau ar gyfer cywiro hyn yw adolygu cynlluniau'n amlach pan fydd amgylchiadau'r farchnad yn newid, defnyddio bolisïau wedi'u seilio ar feini prawf i reoli datblygu sydd heb ei grybwyll yn

benodol yn y cynllun datblygu, mwy o bwyslais ar fentrau dadreoleiddio fel Parthau Cynllunio Syml a Gorchmynion Datblygu Lleol, rhagdybiaeth o blaid datblygu, gofynion llai beichus o ran arbed carbon, a dosbarthiadau defnydd mwy hyblyg i ganiatáu mwy o ddatblygu defnydd cymysg.

- 3.110 Rydym yn cytuno y dylid adolygu cynlluniau datblygu os bydd newidiadau mawr yn y farchnad ac y dylent gynnwys polisiâu wedi'u seilio ar feini prawf. Ond mae'r awgrymiadau eraill a restrwyd yn y paragraff uchod y tu allan i gwmpas yr adroddiad hwn. Byddai angen cynnwys pob math o ddatblygu mewn rhagdybiaeth o blaid, nid mathau economaidd o ddefnydd tir yn unig. Mae rhinweddau'r gwahanol fathau o fenter ddadreoleiddio'n bwnc ar wahân, sydd heb ei drafod yn yr astudiaeth hon.
- 3.111 Yn yr un modd, nid ydym wedi asesu effaith rheoliadau carbon isel a chyfyngiadau ar ddefnydd tir ar hyfywedd datblygiadau. Nid ydym wedi edrych ychwaith ar effaith cyfraniadau gan ddatblygwyr a thariffau, sy'n gwestiwn sydd â chysylltiad agos. Yn ein barn ni, mae'r materion hyn yn rhai hollbwysig y dylid ymchwilio iddynt ar wahân. Os bydd beichiau rheoleiddio a chostau seilwaith mor uchel fel bod rhai mathau o ddatblygu economaidd yn anhyfyw, ni fydd modd deffro grymoedd y farchnad ni waeth faint o bolisi cynllunio cyfeillgar i'r economi a geir.
- 3.112 Nododd cynrychiolwyr eraill yn y gweithdai a rhai aelodau o'r grŵp llywio nad yw ein hymchwil yn dangos bod pwys annigonol yn cael ei roi ar fuddion economaidd wrth baratoi cynlluniau neu reoli datblygu, bod ceisiadau a ddylai fod wedi'u caniatáu yn cael eu gwrthod na bod rhy ychydig o dir yn cael ei neilltuo ar gyfer datblygu economaidd. Defnyddiwyd dwy ddatl i ddangos nad yw cynllunio'n cyfyngu twf economaidd. Yn gyntaf, cawsom ein hatgoffa bod y dirywiad economaidd presennol yn ganlyniad i ffactorau ar ochr y galw yn hytrach na chyfyngiadau ar gyflenwi, a bod yr un peth yn wir am yr anfantais economaidd hirdymor a geir mewn llawer o leoedd yng Nghymru. Yn ail, nodwyd bod y system gynllunio'n hael yn aml o ran darparu tir at ddefnydd economaidd ac, o ganlyniad i hyn, fod llawer o'r safleoedd a bennwyd ar gyfer cyflogaeth yn wag ar hyn o bryd; bod rhai cynlluniau lleol yn darparu gormod o lawer o dir cyflogaeth, gan gynnig digon o gyflenwad ar gyfer 50 mlynedd mewn rhai achosion; a bod enghreifftiau o roi caniatâd ar gyfer cyflogaeth ar dir â dynodiadau amgylcheddol uchel eu blaenoriaeth.
- 3.113 Rydym yn cytuno'n gryf â'r cyntaf o'r pwyntiau hyn: chwerthinllyd fyddai awgrymu bod y dirywiad economaidd wedi'i achosi gan gyfyngiadau cynllunio (a'r un mor chwerthinllyd fyddai disgwyl y bydd polisi cynllunio gwell yn gwneud iawn am ddiffyg yn y galw). Rydym yn anghytuno â'r ail bwynt: yn ein barn ni, nid yw gorgyflenwad mawr o dir cyflogaeth yn dystiolaeth o gynllunio da neu gynllunio cyfeillgar i'r economi: i'r gwrthwyneb. At hynny, ni allwn gasglu o'r ffaith bod y cyflenwad arfaethedig yn hael mewn rhai lleoedd ei fod yn hael ym mhob man.
- 3.114 Fodd bynnag, ni chafwyd unrhyw dystiolaeth ar gyfer yr astudiaeth hon i'w chynnig ar y materion hyn, gan nad yw wedi ceisio gwneud unrhyw asesiadau uniongyrchol o effaith cynllunio ar yr economi. Byddai asesu o'r math hwn ymhell y tu hwnt i'r briff ar gyfer ein hastudiaeth. Nid ydym ychwaith wedi ceisio pennu i ba raddau y byddai

unrhyw golledion o ran cynnyrch a chyflogaeth wedi gallu cael eu gorbwysu gan fuddion cymdeithasol neu amgylcheddol o gyfyngiadau cynllunio. Buasai hyn yn fwy anodd byth a byddai hefyd wedi galw am wneud dyfarniadau ynghylch gwerth sydd yn gyfrifoldeb i wleidyddion a etholwyd yn ddemocrataidd.

- 3.115 Yn Lloegr, cynhyrchwyd astudiaeth fwy uchelgeisiol o lawer gan Kate Barker yn 2006 i roi cyngor ynghylch sut y gallai'r system gynllunio berfformio'n well o ran sicrhau twf economaidd a ffyniant¹¹. Ond nid oedd unrhyw ymgais yn yr astudiaeth honno hyd yn oed i lunio dadansoddiad cost a budd o gynllunio, yn gyffredinol nac mewn cysylltiad ag unrhyw gynllun neu benderfyniad penodol.
- 3.116 Yn hytrach nag asesu effaith cynllunio'n uniongyrchol, mae ein hastudiaeth ni, fel y mae llawer o un Kate Barker, wedi ceisio asesu'r egwyddorion a rheolau y mae cynllunio'n eu dilyn¹². Daeth i'r casgliad fod y system yn ddiffygiol mewn rhai pethau. Mae'n bosibl, wrth gwrs, fod awdurdodau cynllunio'n gwneud cynlluniau da a phenderfyniadau da er gwaethaf y diffygion hyn. Ond os nad yw 'rheolau'r gêm' yn gwneud unrhyw wahaniaeth yn ymarferol, gallem holi pam y maent yn bod o gwbl. Mae'n ymddangos yn fwy tebygol fod y rheolau'n bwysig, ac felly, am fod y rheolau'n ddiffygiol, nad yw cynlluniau a phenderfyniadau gystal neu mor gyson ag y gallent fod.
- 3.117 Pa un bynnag, hyd yn oed os gellir dibynnu ar synnwyr cyffredin cynhenid awdurdodau i sicrhau cynllunio lleol da, nid oes unrhyw sicrwydd y byddai'r cynllunio hwn yn gyson ag amcanion Llywodraeth Cymru, sy'n ymwneud â Chymru gyfan. Oherwydd hyn, ac er mwyn llywodraethu agored, bydd yn fuddiol gwella polisi a chanllawiau cenedlaethol. Dyma brif bwrpas ein hargymhellion.

Atebion Posibl

- 3.118 Mae cyfle i wella cynllunio ar gyfer datblygu economaidd yn ystod y blynyddoedd nesaf, gan fod awdurdodau Cymru'n gweithio ar genhedlaeth newydd o gynlluniau, sydd mewn cyfnod cynnar o hyd yn y rhan fwyaf o leoedd. Mae ein dadansoddiad yn awgrymu y bydd hyn yn galw am bolisi cynllunio cenedlaethol newydd, cliriach a symlach. Yr un mor bwysig o leiaf, bydd yn galw am gyfarwyddyd cadarn i ategu'r polisi hwnnw. Mae ein hastudiaethau achos a'n hymgyngoriadau'n awgrymu y byddai awdurdodau lleol, at ei gilydd, yn croesawu polisi a chanllawiau newydd o'r fath, a ddylai gynnwys Pennod 7 newydd yn *Polisi Cynllunio Cymru*, Nodyn Cyngor Technegol newydd ac adolygiadau o'r Nodiadau Cyngor Technegol sy'n ymwneud â materion sydd o dan ofal ymgynghoreion statudol. Maent hefyd yn awgrymu y byddai newidiadau mewnol mewn rhai awdurdodau, fel bod timau datblygu

¹¹ *Barker Review of Land Use Planning, Interim Report a Final Report*, Llyfrfa Ei Mawrhydi, 2006

¹² Gellir tynnu cymhariaeth fuddiol â'r system gyfreithiol, sy'n debyg i'r system gynllunio ar lawer cyfrif. Er mwyn penderfynu a yw penderfyniad cyfreithiol yn iawn, ni fyddwn yn ceisio mesur y costau a'r buddion sy'n deillio o'r penderfyniad hwnnw. Yn hytrach, byddwn yn ystyried a yw wedi dilyn y gyfraith ac, weithiau, a yw'r gyfraith ei hun yn iawn.

economaidd yn cyfrannu i fwy o raddau at baratoi cynlluniau a rheoli datblygu, yn arwain at gynllunio mwy effeithiol.

- 3.119 Mae hefyd yn bosibl y gellid gwella cynllunio ar gyfer datblygu economaidd drwy strategaethau gofodol cenedlaethol neu ranbarthol sy'n penderfynu'r dosbarthiad cyffredinol o dwf ledled Cymru a'i rhanbarthau, yn sefydlu hierarchaethau gofodol clir, yn cyfeirio datblygiadau mawr (gan gynnwys rhai amhoblogaidd) i'r lleoliadau gorau, ac yn alinio datblygu a seilwaith. Nid yw Cynllun Gofodol Cymru yn gwneud y pethau hyn. Gellid eu gwneud yn y dyfodol drwy'r cynllun seilwaith arfaethedig.
- 3.120 Rhoddir ystyriaeth i'r awgrymiadau hyn a rhai eraill yn y ddwy bennod nesaf.

4 Y Ffordd Ymlaen: Rhai Materion Allweddol

Cyflwyniad

- 4.1 Hyd yn hyn, mae'r adroddiad hwn wedi archwilio'r system gynllunio sy'n bodoli eisoes. Mae gweddill yr adroddiad yn ymdrin â chynigion ar gyfer y dyfodol. Yn y bennod hon, rydym yn datblygu'r cynigion hyn yn seiliedig ar drafod tri mater allweddol: diffiniad datblygu economaidd, amcanion economaidd cynllunio a'r angen am gynllunio strategol. Ym Mhennod 5, byddwn yn defnyddio'r drafodaeth hon, ynghyd â'r dadansoddiad cynharach, i roi cyfres o argymhellion ymarferol.
- 4.2 Drwy gydol y drafodaeth isod, byddwn yn dysgu gwersi am arferion da a gwael o brofiad diweddar yng ngwledydd eraill y DU. Yn Lloegr, mae rhai o'r diwygiadau yr ydym yn eu disgrifio, yn enwedig cyflwyno Strategaethau Gofodol Rhanbarthol yn 2004, wrthi'n cael eu gwrthdroi gan y Llywodraeth Glymblaid; nid yw hyn yn golygu eu bod yn llai perthnasol i'n trafodaeth.

Beth yw Datblygu Economaidd?

'Defnyddiau Cyflogaeth' a'r Economi Gyfan

- 4.3 Fel y nodir ym Mhennod 2, caiff 'datblygu economaidd' ac ymadroddion cysylltiedig eu defnyddio'n anghyson ym maes cynllunio. Mae dau wahanol ystyr i'r gair 'economaidd' yn y cyd-destun hwn:
 - Weithiau mae'n cyfeirio at yr economi gyfan – cyfanswm y gweithgareddau sy'n cynhyrchu nwyddau a gwasanaethau ac yn creu cyflogaeth.
 - Ar adegau eraill, mae'n golygu'r 'defnyddiau dosbarth B' – y defnyddiau tir hynny a elwir yn draddodiadol yn 'gyflogaeth' ac sy'n cael eu dosbarthu yn nosbarthiadau B1, B2 a B8 y Gorchymyn Dosbarthiadau Defnydd, sy'n cynnwys diwydiant, warysau, swyddfeydd ac ymchwil a datblygu.
- 4.4 Ceir ail haen o ddryswch pan ddefnyddir y gair 'datblygu' hefyd mewn dwy ffordd. I'r rhan fwyaf o bobl, mae'n cyfeirio at dwf economaidd neu gynnydd economaidd yn gyffredinol. Ond i gynllunwyr, ystyr 'datblygu' yw ei ystyr mewn deddfwriaeth cynllunio, felly mae'n cyfeirio at ddarparu lle at ddefnydd tir economaidd, drwy adeiladu neu (yn llai aml) newid defnydd.
- 4.5 At ein dibenion ni, yr haen gyntaf o ddryswch sy'n peri'r broblem fwyaf. Fel yr ydym wedi gweld, yn aml defnyddir dau ystyr 'economaidd', a elwir weithiau'n 'gyflogaeth', yn ymglyfnewidiol, gan awgrymu mai'r defnyddiau dosbarth B yw'r economi. Mae hyn yn gamarweiniol. Mae'r sectorau heblaw B – sy'n cynnwys adwerthu, hamdden, twristiaeth, addysg ac iechyd ymysg pethau eraill – yn ffurfio rhan fawr o'r economi gyfan. Rydym yn amcangyfrif bod y sectorau hyn ar hyn o bryd yn gyfrifol am tua hanner cyfanswm allbwn a swyddi Cymru, a bod y gyfran wedi tyfu wrth i

weithgynhyrchu leihau¹³. Ac wrth gwrs, mae'r sector heblaw B yn creu cyfoeth, swyddi ac incymau yn yr un modd â'r sectorau cyflogaeth traddodiadol.

- 4.6 Er gwaethaf y ffeithiau hyn, ceir barn boblogaidd nad yw'r defnyddiau economaidd heblaw B, na'r swyddi a grëir ganddynt, yn 'real' rywsut, neu eu bod yn llai pwysig, beth bynnag, na'r defnyddiau cyflogaeth traddodiadol. Un rheswm am hyn yw'r dyb bod swyddi heblaw rhai dosbarth B fel rheol yn llai medrus ac yn talu llai na rhai mewn sectorau cyflogaeth traddodiadol. Mae'r farn, sydd o leiaf yr un mor bwysig, bod swyddi nad ydynt yn nosbarth B yn israddol hefyd yn seiliedig ar ddamcaniaeth economaidd sy'n rhannu'r economi genedlaethol (neu leol, neu ranbarthol) yn ddau fath o sector, neu ddiwydiant.
- 4.7 Mae'r grŵp cyntaf yn cynnwys y *diwydiannau craidd* – rhai y caiff eu cynhyrchion eu masnachu'n rhyngwladol (neu eu masnachu rhwng economïau rhanbarthol neu leol). Y ddamcaniaeth yw, os na wnaiff Cymru (neu ranbarth neu ardal awdurdod lleol benodol) roi'r lle sydd ei eisiau ar y diwydiannau hyn, y gwnânt weithredu yn rhywle arall. Gall hyn ddigwydd mewn un o ddwy ffordd:
- Gall cwmnïau y gwrthodir caniatâd cynllunio iddynt neu sy'n methu dod o hyd i'r safle cywir ddewis lleoli y tu allan i Gymru (neu'r rhanbarth neu ardal leol);
 - Fel arall, gall cwmnïau ddewis aros ble y maent, gan fod ganddynt gysylltiadau ag ardaloedd penodol; ond gan na allant gael y lle sydd ei angen arnynt, efallai na fyddant yn ehangu, neu efallai y cânt eu gorfodi i leihau neu weithredu'n aneffeithlon, fel bod rhywfaint o'r allbwn a fyddai wedi cael ei gynhyrchu ganddynt yng Nghymru (neu yn y rhanbarth neu'r ardal leol) yn cael ei gynhyrchu gan gystadleuwyr yn rhywle arall.
- 4.8 Y naill ffordd neu'r llall, bydd methu â darparu'r safleoedd cywir wedi lleihau cyfanswm allbwn, neu CMC, a chyflogaeth y genedl (rhanbarth, ardal leol). Ar y llaw arall, os gwnaiff Cymru ddarparu'r lle cywir i ddiwydiannau craidd economaidd, bydd hyn yn creu cyflogaeth genedlaethol yn ychwanegol i'r hyn a fyddai wedi digwydd fel arall.
- 4.9 Mae'r ail grŵp wedi'i ffurfio o *ddiwydiannau heb fod yn rhai craidd* (neu leol), megis adwerthu, sy'n gorfod cael eu lleoli yn yr un wlad (neu ranbarth, neu ardal leol) â'u cwsmeriaid, ac sydd felly'n dibynnu ar alw domestig (neu ranbarthol, neu leol). Os bydd cynllunwyr yn gwrthod safle neu leoliad penodol i'r diwydiannau hyn, yn gyffredinol, byddant yn dod o hyd i fan arall yn yr un ardal ddaearyddol ac ni cheir effaith ar gyfanswm allbwn a chyflogaeth yr ardal.
- 4.10 Mae'r farn bod defnyddiau cyflogaeth traddodiadol yn bwysicach yn ymwneud yn bennaf â'r dybiaeth bod manau diwydiannol, warysau a swyddfeydd yn cynnal

¹³ Does dim modd mesur cyfrannau'r sector B a'r sectorau eraill yn fanwl gywir, gan na chaiff data swyddogol am gyflogaeth ac allbwn ei rannu yn ôl defnydd tir.

diwydiannau craidd, a bod defnyddiau tir economaidd eraill yn golygu diwydiannau lleol. Er nad yw'r dybiaeth hon yn ddibynadwy, fel y byddwn yn egluro, mae'n seiliedig ar fewnwelediad dilys. Mae'n wir bod gweithgynhyrchu, sef y prif ddefnydd dosbarth B yn hanesyddol, yn cynhyrchu nwyddau a fasnachir yn rhyngwladol a'i fod mewn sawl achos yn droedrydd o safbwynt rhyngwladol; ar y llaw arall, mae gwasanaethau megis adwerthu'n fwy cysylltiedig â galw lleol.

- 4.11 Ond mewn economïau modern, mae'r llinell sy'n gwahanu diwydiannau craidd a diwydiannau lleol yn aneglur, ac nid yw'n cyd-fynd yn daclus â'r llinell rhwng y defnyddiau dosbarth B a gweddill yr economi. Er enghraifft, mae llawer o'r sector twristiaeth – sy'n ddiwydiant gwasanaeth ac yn gweithredu mewn mannau nad ydynt yn nosbarth B – i raddau helaeth yn ddiwydiant allforio. Ar y llaw arall, mewn rhai ardaloedd, dosbarthu lleol yw llawer o'r gweithgarwch sy'n defnyddio mannau diwydiannol, sy'n ddefnydd dosbarth B ac yn sector nad yw'n un craidd sy'n dibynnu ar alw lleol.
- 4.12 Cymhlethdod arall yw bod gwerth 'craidd economaidd' ac ychwanegedd yn dibynnu ar y raddfa ofodol sy'n cael ei hystyried. Mae adwerthu, er enghraifft, yn masnachu ar draws ffiniau awdurdodau lleol, ond nid yw'n masnachu'n rhyngwladol. Felly, gallai darparu safle i archfarchnad newydd ym Merthyr Tudful gynyddu'r allbwn a gynhyrchir yn y dref, os yw'n annog rhai preswylwyr lleol i siopa yn y dref yn hytrach na mynd i rywle arall, megis archfarchnad ar gyrion tref mewn awdurdod cyfagos. Ond ni fydd yn gwneud gwahaniaeth i'r cyfanswm allbwn a gynhyrchir yng Nghymru, oherwydd bydd preswylwyr y dref yn dal i siopa yng Nghymru p'un ai a gaiff yr archfarchnad newydd ei hadeiladu ai peidio.
- 4.13 I grynhoi, nid yw'n wir o reidrwydd bod datblygu ar gyfer y defnyddiau cyflogaeth traddodiadol yn cyfrannu mwy at yr economi, nac yn fwy tebygol o gynhyrchu cyfoeth a swyddi ychwanegol, na datblygu ar gyfer defnyddiau tir economaidd eraill. Felly, er mwyn i gynllunio gefnogi twf economaidd a swyddi, dylai cynlluniau a strategaethau ddelio â'r economi gyfan yn hytrach na chanolbwyntio ar swyddi dosbarth B. Os yw gwahanol ddefnyddiau economaidd yn cystadlu am yr un tir, naill ai wrth wneud cynlluniau neu wrth reoli datblygiadau, ni ddylai awdurdodau roi blaenoriaeth yn awtomatig i'r defnyddiau cyflogaeth. Yn hytrach, dylid gwneud penderfyniadau yn ôl rhinweddau pob achos penodol; ac, os yw'r mater yn gymhleth, dylid rhoi cyfarwyddyd technegol i helpu awdurdodau i ddelio â'r peth.
- 4.14 Er nad oes unrhyw un defnydd tir economaidd o reidrwydd yn bwysicach nac yn fwy gwerthfawr nag eraill, bydd angen rhai polisiâu ar wahân ar y gwahanol ddefnyddiau hyn gan fod gwahanol ystyriaethau'n berthnasol iddynt ac yn effeithio arnynt mewn gwahanol ffyrdd. Er enghraifft, wrth gynllunio ar gyfer defnyddiau adwerthu a rhai defnyddiau hamdden, y prif amcan yw rhoi blaenoriaeth i ganol y dref, am resymau da iawn sy'n ymwneud ag effeithlonrwydd economaidd a chynaliadwyedd amgylcheddol.
- 4.15 Mae rhesymau technegol hefyd dros drin gwahanol ddefnyddiau economaidd yn wahanol, sef bod gofynion tir yn y dyfodol yn cael eu cyfrifo mewn gwahanol ffyrdd

ar gyfer gwahanol fathau o ddefnydd. I fesur y galw neu'r angen am ddefnyddiau dosbarth B ('tir cyflogaeth'), y dull a dderbynnir yw dechrau â rhagolygon neu dargedau cyflogaeth, amcangyfrif nifer y swyddi a fydd wedi'u lleoli mewn mannau diwydiannol, warysau a swyddfeydd a defnyddio cymarebau dwysedd i drosi'r swyddi hyn yn ofod. Defnyddir dulliau eraill gyda defnyddiau tir economaidd eraill. Ar gyfer adwerthu a rhai defnyddiau hamdden, er enghraifft, caiff gofynion arwynebedd llawr eu deillio o ragolygon o wariant defnyddwyr. Ar gyfer nifer o wasanaethau lleol, gan gynnwys ysgolion a gofal meddygol sylfaenol, darperir tir fel rhan o ddatblygiadau tai. Cynllunnir ar gyfer sefydliadau gwasanaethau strategol, megis prifysgolion, ysbytai a phrosiectau twristiaeth, ar sail untro.

- 4.16 Felly mewn rhai ffyrdd dylai cynllunio ymdrin â'r economi gyfan, ond mewn ffyrdd eraill, mae angen gwahanu'r gwahanol ddefnyddiau tir economaidd. Cyn awgrymu sut y dylid gwneud hyn mewn cynlluniau datblygu a seiliau tystiolaeth, yn yr adran nesaf byddwn yn ystyried yn gryno sut y ceisiodd *PPS4* ymdrin â'r mater yn Lloegr.

Profiad yn Lloegr

- 4.17 Tan yn ddiweddar, roedd system gynllunio Lloegr yn delio â defnyddiau tir economaidd mewn modd tebyg iawn i'r un a ddefnyddir gan system Cymru heddiw. Yn gyffredinol, roedd polisiâu cenedlaethol a lleol yn drysu rhwng y defnyddiau cyflogaeth traddodiadol a'r economi gyfan, fel y trafodwyd yn yr adran ddiwethaf.
- 4.18 Bwriad y Datganiad Polisi Cynlluniad Newydd, (*PPS*)4 *Cynllunio ar gyfer Twf Economaidd Cynaliadwy*, yw diweddu hyn. Mae prif ran y datganiad yn dechrau gydag adran dan y teitl 'Beth yw Datblygu Economaidd', sy'n darllen yn rhannol:
- 'At ddibenion y polisiâu yn y PPS hwn, mae datblygu economaidd yn cynnwys datblygiadau yn y dosbarthiadau defnydd B, defnyddiau cyhoeddus a chymunedol a phrif ddefnyddiau canol tref [a ddiffinnir yn ddiweddarach fel adwerthu, rhai defnyddiau hamdden/chwaraeon, swyddfeydd, celfyddydau, diwylliant a thwristiaeth]. Mae'r polisiâu hefyd yn berthnasol i ddatblygiadau eraill sy'n cyflawni un o'r amcanion canlynol:*
- *Darparu cyfleoedd cyflogaeth*
 - *Cynhyrchu cyfoeth neu*
 - *Gynhyrchu neu greu allbwn neu gynnyrch economaidd'.*
- 4.19 Mae'r diffiniad hwn yn lletchwith, yn rhannol oherwydd bod pethau'n cael eu hailadrodd droeon¹⁴ ac yn rhannol oherwydd y gair amwys 'datblygu'. Er mwyn mwy o eglurder, gallem ddiffinio termau fel a ganlyn:

¹⁴ Yn y cyd-destun presennol, mae 'cyfoeth', 'allbwn' a 'chynnyrch' yn golygu'r un peth, ac mae 'cynhyrchu' a 'chreu' yn golygu'r un peth.

- *Defnyddiau tir economaidd (neu yr economi)* yw'r gweithgareddau sy'n cynhyrchu cyfoeth, swyddi ac incymau;
- *Datblygu economaidd* yw perfformiad economaidd, sy'n cynnwys twf economaidd a chyflogaeth a ffactorau a all fod yn gysylltiedig megis cynhyrchedd, entrepreneuriaeth, sgiliau ac ati.

- 4.20 Mae'r diffiniadau uchod yn naturiol i economegwyr. Ond byddai'r ail yn creu anawsterau i gynllunwyr, gan eu bod eisoes yn defnyddio 'datblygu economaidd' i gyfeirio at ddau beth gwahanol: yn gyntaf, *perfformiad economaidd* fel yr uchod, ac yn ail *adeiladu neu newid defnydd ('datblygu')* sy'n darparu lle i ddefnyddiau tir economaidd. Er mwyn rhesymoli'r eirfa, bydd rhaid i gynllunwyr roi'r gorau i ddefnyddio'r ail ystyr hwn a defnyddio 'datblygu at ddefnyddiau economaidd' yn ei le.
- 4.21 Ar wahân i'r semanteg, mae'r negeseuon canolog yn glir:
- i I gefnogi twf economaidd cynaliadwy mae angen i ni gynllunio ar gyfer yr economi gyfan ac nid dim ond y defnyddiau dosbarth B;
 - ii At ddibenion cynllunio, mae'n ddefnyddiol rhannu sectorau economaidd yn bedwar prif floc: y dosbarthiadau defnydd B, prif ddefnyddiau canol tref, defnyddiau cyhoeddus/cymunedol a'r gweddill. (Mae'r ddau gategori cyntaf yn gorgyffwrdd, gan fod swyddfeydd yn ddefnydd dosbarth B ac yn ddefnydd canol tref.)
- 4.22 Yng ngweddill y PPS, ceir amrywiaeth o ran i ba sectorau y mae'r polisïau'n berthnasol. Mae rhai polisïau'n berthnasol i'r economi gyfan, rhai i ddefnyddiau canol tref yn unig, a rhai i ddefnyddiau economaidd ar wahân i ddefnyddiau canol tref. Yng nghyswllt ardaloedd gwledig yn unig, mae rhai polisïau neu adrannau polisïau'n ymdrin â sectorau penodol eraill, yn amrywio o dwristiaeth – sy'n cael Polisi C7 i gyd iddo'i hun – i fentrau ceffylau, sy'n cael eu trafod mewn un paragraff ym Mholisi EC6g.
- 4.23 Er ei fod yn ystyried gwahanol ddefnyddiau tir economaidd yn eithaf agos, nid yw *PPS4* yn dweud dim am wrthdaro rhwng blaenoriaethau, ble mae gwahanol ddefnyddiau'n cystadlu am yr un safleoedd – naill ai ar y cam dyrannu safle nac wrth reoli datblygiadau. Mae hwn yn fwlch mawr, gan fod angen yn aml i awdurdodau cynllunio bennu blaenoriaethau rhwng defnyddiau tir sy'n cystadlu, er enghraifft wrth gynllunio ar gyfer adwerthu a swyddfeydd mewn canol tref, neu wrth ymateb i geisiadau am ddefnyddiau economaidd nad ydynt yn nosbarth B mewn ardaloedd cyflogaeth. Rhown sylw i'r mater yn ein hargymhellion i Gymru.
- 4.24 O ran ei effaith ymarferol, mae ein profiad gwaith yn awgrymu bod *PPS4* wedi gwneud gwahaniaeth arwyddocaol i gynllunio lleol. Erbyn hyn, mae awdurdodau'n fwy tebygol o gynllunio ar gyfer yr economi gyfan ac ystyried bod y defnyddiau economaidd heblaw rhai dosbarth B yn rhan werthfawr o'r economi honno. Rydym o'r farn bod y newid hwn yn darparu model defnyddiol i Gymru.

Casgliadau

- 4.25 Yn seiliedig ar y drafodaeth uchod, awgrymwn y dylai fersiwn newydd o Bennod 7 *Polisi Cynllunio Cymru* ddatgan yn glir ar ei dechrau ei bod yn delio â'r economi gyfan, gan gynnwys pob gweithgarwch sy'n cynhyrchu cyfoeth (allbwn), incwm a swyddi yng Nghymru. Yn gyntaf, dylai'r ddogfen amlinellu amcanion ac egwyddorion sy'n ymwneud â'r economi gyfan, yna rannu'n wahanol adrannau i ymdrin â gwahanol fathau o ddefnydd tir economaidd, megis y defnyddiau dosbarth B, defnyddiau adwerthu a chanol tref, a thwristiaeth. Gellid trafod y defnyddiau cyflogaeth traddodiadol (dosbarth B) ym Mhennod 7 fel y maent nawr; byddai defnyddiau adwerthu, canol tref ac ati'n aros yn eu penodau eu hunain ar wahân, gyda Phennod 7 yn croesgyfeirio atynt.
- 4.26 Gellid annog awdurdodau cynllunio lleol i ddefnyddio dull tebyg mewn Cynlluniau Datblygu Lleol a'r seiliau tystiolaeth sy'n eu hategu. Yn adran strategaeth y cynllun, dylid cael polisïau cyffredinol i ddelio â'r economi, gan gynnwys amcanion a blaenoriaethau cyffredinol, rhagolygon/targedau cyflogaeth i wahanol sectorau a strategaeth ofodol yn ymdrin â'r defnyddiau tir economaidd allweddol. Yna, dylid cael polisïau ar wahân i ymdrin â'r gwahanol flociau o weithgarwch economaidd, gan gynnwys y defnyddiau dosbarth B, adwerthu a chanol tref ac unrhyw sectorau eraill sy'n bwysig i'r economi leol.
- 4.27 Bydd angen dau fath o sail tystiolaeth ar gynllun wedi'i strwythuro yn y modd hwn: golwg gyffredinol ar yr economi leol a dadansoddiad mwy penodol o'r gwahanol sectorau, gan gynnwys y defnyddiau dosbarth B, adwerthu ac eraill o bosibl. Er mwyn cyfleustra, rydym yn awgrymu mai'r adolygiad tir cyflogaeth fyddai'r 'fam ddogfen': byddai ei hadran gyntaf yn rhoi golwg gyffredinol ar yr economi, ei hail adran yn canolbwyntio ar y defnyddiau dosbarth B i ystyried galw a chyflenwad tir cyflogaeth, a'i thrydedd adran yn cynnig strategaeth ofodol ar gyfer pob defnydd tir economaidd. Yn ogystal â'r dadansoddiad o dir cyflogaeth yn yr ail adran, byddai'r strategaeth yn seiliedig ar dystiolaeth arall, gan gynnwys astudiaethau adwerthu a seilwaith. Byddai Nodyn Cyngor Technegol newydd yn ddefnyddiol o ran arwain awdurdodau i roi'r argymhellion hyn ar waith.
- 4.28 Byddwn yn defnyddio dull tebyg yn yr adroddiad hwn. Ar lefel amcanion ac egwyddorion, mae ein dadansoddiad a'n hargymhellion yn ymdrin â phob defnydd tir economaidd. Ond wrth ystyried materion mwy penodol dyrannu tir a rheoli datblygiadau, rydym yn cyfyngu ein ffocws i'r defnyddiau dosbarth B, fel sy'n ofynnol gan friff yr astudiaeth. Byddai astudiaeth sy'n ystyried y manylion hyn ar gyfer pob defnydd tir economaidd yn rhy fawr i'w rheoli.

Amcanion Economaidd Cynllunio

- 4.29 Wrth drafod amcanion economaidd cynllunio, rydym yn dechrau ag ychydig o ddamcaniaeth economaidd am rôl cynllunio yn yr economi. Yna, rydym yn trafod ymdrechion diweddar yng ngwledydd eraill y DU i ffurfio amcanion economaidd ar

gyfer cynllunio. Os nad oes gan ddarllenwyr ddiddordeb mewn economeg, efallai y byddai'n well ganddynt fynd yn syth i baragraff 4.67 isod.

Damcaniaeth

- 4.30 Canfu gwerthusiad Penodau 2 a 3 nad oedd dogfennau cynllunio cenedlaethol a lleol yn glir am amcanion economaidd, ac felly nad oeddent yn rhoi sail ddigon da i lunio cynlluniau a phenderfyniadau rheoli datblygiadau. Ar y llaw arall, roedd dogfennau datblygu economaidd cenedlaethol yn amlinellu amcanion mwy cadarn – gan gynnwys, yn Adnewyddu Economaidd (2010), egwyddorion clir am rôl ymyrraeth gan y llywodraeth yn yr economi.
- 4.31 Yn yr adran hon, ein bwriad fydd diffinio rôl benodol i gynllunio defnydd tir o ran cyflenwi'r amcanion economaidd cenedlaethol hyn, yn gyson â safbwynt cyffredinol *Adnewyddu Economaidd* am rôl y Llywodraeth. Mae hyn yn golygu pennu amcanion economaidd ar gyfer cynllunio. Dylai helpu i danategu gwneud cynlluniau a rheoli datblygiadau'n fwy effeithiol, oherwydd, fel yr awgrymwyd gennym eisoes, er mwyn gwneud penderfyniadau da mae angen i rywun wybod beth y mae'n ceisio ei gyflawni.
- 4.32 Dechreuwn gyda damcaniaeth economaidd draddodiadol am fethiant marchnad ac ymyrraeth y llywodraeth sy'n tanategu dull *Adnewyddu Economaidd* (gweler paragraff 2.29 uchod). Mae'r ddamcaniaeth hon yn un o brif fyrdynau gwrslyfrau i israddedigion, bob amser i economegwyr ac weithiau i gynllunwyr tref. Yn gryno, mae'n dweud bod y farchnad, ar ei phen ei hun, yn uchafu effeithlonrwydd economaidd ac felly gyfanswm allbwn yr economi (CMC, lles economaidd, twf economaidd ac ati). Ond nid yw hyn ond yn wir mewn byd damcaniaethol ble mae marchnadoedd yn gweithio'n berffaith. Mewn bywyd go iawn, mae amherffeithiadau yn y farchnad – neu *fethiannau marchnad* – sy'n golygu na fydd y farchnad yn uchafu cyfanswm yr allbwn oni bai bod y llywodraeth yn cywiro'r methiannau. Mae cywiro methiant y farchnad yn rhoi sail resymegol i lawer o wahanol fathau o ymyrraeth gan y llywodraeth, gan gynnwys cynllunio defnydd tir.
- 4.33 Ar y sail hon, mae gan y llywodraeth lawer o waith i'w wneud, gan fod marchnadoedd yn methu'n aml ac yn ddifrifol. Er y gellir cywiro methiannau'r farchnad mewn rhai achosion drwy gyffwrdd y liferi'n ysgafn, mewn achosion eraill, bydd y marchnadoedd mor ddiffygiol nes ei bod yn fwy effeithlon eu disodli'n gyfan gwbl â mecanweithiau eraill.
- 4.34 Gall gwahanol fathau o ymyrraeth polisi gywiro gwahanol fathau o fethiant marchnad. Fel y nodir mewn nifer fawr iawn o werslyfrau, un o rolau cynllunio defnydd tir yw rheoli effeithiau ar yr amgylchedd a mwynderau, fel nad yw ffatrïoedd myglyd yn cael eu lleoli'r drws nesaf i gartrefi pobl, er enghraifft. Yn llai amlwg, un o brif dasgau cynllunio yw unioni methiannau gwybodaeth a rhagwelediad – darparu sicrwydd, edrych ar y tymor hir ac integreiddio gwahanol ddefnyddiau tir neu ddatblygiadau i roi cyfanrwydd cydlynol. Tasg hanfodol arall yw delio â'r effeithiau anffafriol a elwir yn y jargon yn 'gostau allanol', sy'n cynnwys tagfeydd, llygredd,

risgiau iechyd a newid yn yr hinsawdd hefyd – mae'r Arglwydd Stern wedi disgrifio hwn fel methiant mwyaf y farchnad.

- 4.35 Yn aml, tybir bod ymyrraeth polisi i gywiro methiant marchnad yn beth negyddol bob amser, i atal pethau rhag digwydd. Mae hyn yn anghywir. Mae nifer o ymyriadau cynllunio'n gadarnhaol, i wneud pethau y mae'r farchnad wedi methu eu gwneud. Mae enghreifftiau'n cynnwys mentrau i adfywio hen fannau cyflogaeth neu ddatblygu rhai newydd, gan ddefnyddio Cynlluniau Gweithredu Ardal er enghraifft. Mae'r ymyriadau hyn yn arbennig o werth chweil os oes diffyg galw a bod marchnadoedd eiddo'n wan. Maent yn gwneud yr economi'n fwy cynhyrchiol ac yn fwy effeithlon drwy atgyweirio methiannau gwybodaeth, cydlyniant a rhagwelediad.
- 4.36 Yn y ddamcaniaeth, hyd yn oed os yw'r marchnadoedd yn gweithio'n berffaith ac yn cynhyrchu cymaint â phosibl o gyfanswm cyfoeth, nid oes rheswm pam y dylent ddosbarthu'r cyfoeth hwnnw'n deg, nac yn wir gostau ei gynhyrchu. Felly, ar wahân i gywiro methiant y farchnad, ail sail resymegol i'r llywodraeth ymyrryd yn yr economi yw i hyrwyddo cyfiawnder cymdeithasol, a elwir hefyd yn degwch neu'n gynhwysiant. Mae cynllunio'n gwneud hyn, er enghraifft, drwy lywio datblygiadau a swyddi tuag at ardaloedd dan anfantais.
- 4.37 Mae'r ddamcaniaeth haniaethol hon i gyd yn creu goblygiadau cadarn ac ymarferol i gynllunio defnydd tir, ac yn enwedig i gynllunio defnyddiau tir *economaidd*.
- 4.38 Yn fwyaf amlwg, mae'r ddamcaniaeth yn awgrymu y dylai cynllunio adael i rymoedd y farchnad gael eu ffordd, oni bai bod methiant y farchnad neu anghyfiawnder cymdeithasol yn rhoi rheswm da i ymyrryd. Ar wahân i fethiant marchnad ac anghyfiawnder cymdeithasol, dylai cynllunio fwriadu bodloni'r galw gan y farchnad am dir: hynny yw, dylai ryddhau'r swm a'r gymysgedd ansoddol o dir i'w ddatblygu y mae busnesau'n dymuno ei ddefnyddio, y mae perchenogion tir yn dymuno ei ddarparu ac y mae datblygwyr yn dymuno adeiladu arno, am brisiau a rhenti sy'n foddhaol i bawb. Os yw cynllunio'n gwneud hynny, bydd cyfanswm allbwn yr economi mor uchel â phosibl.
- 4.39 Gellid tybio bod hyn i gyd yn golygu y dylid hepgor cynllunio a datblygu mewn modd dilywodraeth yn lle hynny. Byddai hyn yn gwbl anghywir, oherwydd fel yr ydym wedi gweld, mae angen cynllunio er mwyn delio â methiant marchnad ac anghyfiawnder cymdeithasol, ac mae'r amherffeithiadau hyn yn digwydd yn aml iawn – yn amlach na pheidio mewn sawl achos. Ond mae'r ddamcaniaeth yn awgrymu y dylai cynllunio roi rhywfaint o glod i rymoedd y farchnad fel sbardunau effeithlonrwydd economaidd a chreu cyfoeth; ac os yw'n atal busnesau, perchenogion tir a datblygwyr rhag gwneud yr hyn yr hoffent ei wneud, dylai fod ganddo resymau clir dros wneud hynny.
- 4.40 Efallai'n llai amlwg, mae'r ddamcaniaeth yn awgrymu nad gwaith y cynllunwyr yw gweithio i gyfrifo costau a buddiannau datblygiadau arfaethedig. Mae hyn yn rhan o'r hyn y mae *Adnewyddu Economaidd* yn ceisio ei gyfleu wrth ddweud na ddylai llywodraeth ddyfalu beth mae marchnadoedd am ei wneud, ond y dylai ganolbwyntio ei ymyriadau ar bethau y mae marchnadoedd yn methu eu gwneud.

Mae'r farchnad yn system o wneud penderfyniadau sydd wedi'i datganoli, a phrisiau yw'r mecanwaith trosglwyddo ynddi.

- 4.41 Felly, ar gyfer unrhyw ddatblygiad arfaethedig, mae cydbwysu costau a buddiannau eisoes 'yn rhan o'r pris'. Os yw'r datblygiad yn fasnachol ddichonadwy, ac os nad yw'r farchnad yn methu, dylai hynny olygu'n awtomatig y defnyddir y safle yn y modd sy'n gwneud y cyfraniad gorau posibl at yr economi. Mae'r ail 'os' wrth gwrs yn un mawr iawn, fel y nodwyd eisoes. Os caiff prisiau eu hystumio gan fethiant marchnad – er enghraifft, nid yw llygrwyr yn talu am y difrod y maent yn ei achosi – ni fydd canlyniadau'r farchnad yn optimaidd. Ond fodd bynnag, dylid cynllunio gyda'r nod o gywiro'r ystumiadau, yn hytrach na disodli'r farchnad yn gyfan gwbl.
- 4.42 Goblygiad olaf y ddamcaniaeth yw nad yw'n hawdd olrhain buddiannau economaidd y datblygu, sy'n cael eu sianelu drwy fecanweithiau'r farchnad, i ganfod eu ffynhonnell, ac nid ydynt o reidrwydd yn ymddangos yn yr un lle ychwaith. I roi enghraifft sydd wedi'i dyfynnu'n aml, efallai na fydd datblygu warysau strategol ar raddfa fawr yn darparu llawer o fuddiannau gweladwy yn yr ardal leol, os nad yw'n darparu llawer o swyddi mewn perthynas ag arwynebedd tir. Ond gall y datblygiad greu buddiannau sylweddol: mae logisteg fodern yn gostwng costau dosbarthu ac yn gwella cyflenwad nwyddau, gan godi lefel cynaliadwyedd economaidd allbwn a chyflogaeth yn yr economi'n gyffredinol. Mae'r rhan fwyaf o'r buddiannau hyn yn cronni i bobl sy'n byw'n bell o'r warysau newydd, ac mae'r cyswllt rhwng y datblygiad newydd a'r buddiannau a geir yn 'rhan o'r pris': mae'n gweithredu drwy fecanweithiau'r farchnad ond nid yw'n weladwy ar yr olwg gyntaf nac i ddadansoddiadau cynllunwyr.
- 4.43 Efallai ei bod yn anodd deall neu dderbyn y dadansoddiad uchod mewn cyd-destun cynllunio. Dylai ei berthnasedd ymarferol ddod yn fwy amlwg yn y tair adran nesaf, ble byddwn yn trafod ymdrechion i ffurfio amcanion economaidd ar gyfer cynllunio yng ngwledydd eraill y DU. Mae'r profiadau hyn yn ddiddorol am ddau reswm. Yn gyntaf, mae'r ffaith bod y tair gwlad wedi rhoi sylw i'r mater mewn polisiau cynllunio newydd dros y ddwy flynedd ddiwethaf yn awgrymu ei fod yn bwysig ac yn fater brys. Yn ail, maent yn rhoi gwersi i Gymru am y ffordd gywir (a'r ffordd anghywir) o wneud hyn.

Profiad yn Lloegr

Adolygiad Barker

- 4.44 Yn Lloegr, ymarferwyd dadleuon economaidd tebyg i'r rhai uchod yn helaeth yn *Adolygiad Cynllunio Defnyddio Tir Barker 2006*, y soniwyd amdano eisoes ym Mhennod 2. Mae Barker yn nodi bod gan gynllunio rôl gadarnhaol iawn, gan atseinio'r ddamcaniaeth economaidd a drafodwyd eisoes:

'Gall y system gynllunio helpu i ysgogi buddsoddi drwy ddarparu mwy o sicrwydd dros ddefnyddio tir, annog defnyddio seilwaith yn fwy effeithlon, darparu ar gyfer seilwaith a nwyddau cyhoeddus, a chynorthwyo siapiau lleoedd ac adfywio a all wella ffabrig ein trefi a'n dinasoedd.'

- 4.45 Ond mae Barker hefyd yn mynnu, wrth wneud cynlluniau ac ymateb i gynigion datblygu, bod cynllunio'n methu â phwysoli buddiannau economaidd yn ôl eu gwir werth. Mae'r syniad sylfaenol eisoes wedi'i drafod yn yr adran flaenorol: nid yw cynllunio'n gwybod sut i fesur buddiannau datblygu economaidd, gan eu bod yn cael eu cyfryngu drwy fecanweithiau'r farchnad a gan nad ydynt yn digwydd yn yr un lleoedd. Mae Barker yn ychwanegu bod cynllunio'n dangos tuedd yn erbyn nifer o wahanol fathau o ddatblygu, gan fod rhai o'u heffeithiau anffafriol – megis effeithiau ar fwynderau a seilwaith trafnidiaeth – yn weladwy ac yn digwydd ar unwaith mewn ardal ddaearyddol benodol; ar y llaw arall, gall buddiannau economaidd fod yn hirdymor, yn amhosibl eu holrhain ac yn ddaearyddol wasgaredig.
- 4.46 Atgynhyrchir crynodeb Barker o'i hargymhellion allweddol drosodd. Ymysg pethau eraill, mae'r adolygiad yn cynnig:
- Y dylai cynllunio fod yn fwy cadarnhaol am ddatblygu economaidd – felly, os yw cais cynllunio'n cyd-fynd â chynllun datblygu cyfredol, dylid ei gymeradwyo fel rheol, ac os nad oes cynllun datblygu cyfredol ar gael, dylid ei gymeradwyo oni bai bod ei effeithiau anffafriol yn debygol o fod yn fwy sylweddol na'i fuddiannau;
 - Y dylai cynllunio fod yn fwy ymatebol i signalau'r farchnad – felly, er enghraifft, *'os yw pris tir at ddefnydd diwydiannol yn sylweddol is na phris tir at ddefnydd masnachol, mae hyn yn arwydd gan y farchnad y gellid defnyddio'r tir diwydiannol yn fwy cynhyrchiol at ddibenion masnachol'*;
 - *'Cryfhau'r ystyriaeth a roddir i ffactorau economaidd mewn polisi cynllunio, fel bod amrywiaeth o fuddiannau uniongyrchol ac anuniongyrchol datblygiadau'n cael eu hystyried yn llawn wrth wneud cynlluniau a phenderfyniadau ynghyd ag unrhyw gostau posibl'*.
- 4.47 O ran y trydydd pwynt, yr ydym yn nodi ar gyfer y dyfodol bod 'costau' yn y cyd-destun hwn yn cyfeirio at effeithiau allanol anffafriol y datblygiad, megis difrod amgylcheddol, yn hytrach na chostau arferol datblygu a meddiannu.

Adolygiad Barker: Argymhellion Allweddol

- Streamlining policy and processes through reducing policy guidance, unifying consent regimes and reforming plan-making at the local level so that future development plan documents can be delivered in 18-24 months rather than three or more years;
- Updating national policy on planning for economic development (PPS4), to ensure that the benefits of development are fully taken into account in plan-making and decision-taking, with a more explicit role for market and price signals;
- Introducing a new system for dealing with major infrastructure projects, based around national Statements of Strategic Objectives and an independent Planning Commission to determine applications;
- Promoting a positive planning culture within the plan-led system so that when the plan is indeterminate, applications should be approved unless there is good reason to believe that the environmental, social and economic costs will exceed the respective benefits;
- In the context of the Lyons Inquiry into Local Government to consider enhancing fiscal incentives to ensure an efficient use of urban land, in particular reforming business rate relief for empty property, exploring the options for a charge on vacant and derelict previously developed land, and, separately consulting on reforms to Land Remediation Relief;
- Ensuring that new development beyond towns and cities occurs in the most sustainable way, by encouraging planning bodies to review their green belt boundaries and take a more positive approach to applications that will enhance the quality of their green belts;
- A more risk-based and proportionate approach to regulation, with a reduction in form-filling, including the introduction of new proportionality thresholds, to reduce the transaction costs for business and to increase the speed of decision-making;
- Removing the need for minor commercial developments that have little wider impact to require planning permission (including commercial microgeneration);
- Supporting the 'town-centre first' policy, but removing the requirement to demonstrate the need for development;
- In the context of the findings of the Lyons Inquiry into Local Government, to consider how fiscal incentives can be better aligned so that local authorities are in a position to share the benefits of local economic growth;
- Ensuring that Secretary of State decisions focus on important, strategic issues, with a reduction by around 50 per cent in the volume of Secretary of State call-ins;
- Ensuring sufficient resources for planning, linked to improved performance, including consulting on raising the £50,000 fee cap and allowing firms to pay for additional resources;
- Enhancing efficiencies in processing applications via greater use of partnership working with the private sector, joint-working with other local authorities to achieve efficiencies of scale and scope, and an expanded role of the central support function ATLAS;
- Speeding up the appeals system, through the introduction of a Planning Mediation Service, better resourcing, and allowing Inspectors to determine the appeal route. From 2008-09 appeals should be completed in 6 months; and
- Improving skills, including through raising the status of the Chief Planner, training for members and officers, and wider use of business process reviews.

PPS4

- 4.48 Yn ei dro, cafodd *Adolygiad Barker* ei gynnwys mewn polisi cenedlaethol drwy gyfrwng y *PPS4* newydd (Rhagfyr 2009); rydym wedi dyfynnu hwn eisoes. Mae'r PPS yn dilyn Barker gan gymryd agwedd gadarnhaol at ddatblygu economaidd. Mae ei brif bolisiau wedi'u hamlinellu mewn tair adran, sy'n ymwneud ag amcanion y Llywodraeth, polisiau gwneud cynlluniau a pholisiau rheoli datblygiadau. Dyma frawddegau agoriadol y tair adran hyn, yn ôl eu trefn:
- 'Amcan pennaf y Llywodraeth yw twf economaidd cynaliadwy'¹⁵.*
- 'Dylai cyrff cynllunio rhanbarthol ac awdurdodau cynllunio lleol sicrhau bod eu cynllun datblygu:*
- a) *Yn amlinellu gweledigaeth a strategaeth economaidd glir ar gyfer eu hardal sy'n annog twf economaidd cynaliadwy mewn modd cadarnhaol a rhagweithiol...'*
- 'Dylai awdurdodau cynllunio lleol ddefnyddio dull cadarnhaol ac adeiladol o drin ceisiadau cynllunio am ddatblygiadau economaidd. Dylid trin ceisiadau cynllunio sy'n sicrhau twf economaidd cynaliadwy mewn modd ffafriol'.*
- 4.49 Ond, wrth iddo drafod amcanion yn fanylach, mae *PPS4* yn debyg iawn i'r ddogfen gyfatebol yng Nghymru, *Polisi Cynllunio Cymru* Pennod 7, a drafodwyd eisoes. Yn debyg i Bennod 7, mae *PPS4* yn rhestru cyfres o 'amcanion cynllunio' sy'n rhestr gyffredinol o bethau da, ond nid yw'n gyfystyr â datganiad amlwg o amcanion *economaidd* nac o beth ddylai cynllunio ei wneud i symud ymlaen â'r amcanion hyn.
- 4.50 Mae *PPS4* yn rhoi nifer o argymhellion ymarferol Barker ar waith; er enghraifft, mae'n dileu'r prawf anghenion adwerthu a'r safonau uchafswm parcio ar gyfer datblygiadau heblaw rhai preswyl. (Cafodd rhai o argymhellion eraill Barker eu gweithredu drwy lwybrau eraill; er enghraifft, system newydd i ddelio â phrosiectau seilwaith mawr.) Mae hefyd yn ceisio symud ymlaen â negeseuon canolog Barker am y berthynas rhwng cynllunio a'r farchnad, defnyddio signalau marchnad a phwysau buddiannau economaidd. Ond mae'r neges wedi'i gwanedu gymaint nes ei bod yn anodd ei hadnabod. Fe'i canfyddir ym Mholisi EC11, sy'n darllen yn ei gyfanrwydd:
- "Wrth drin ceisiadau cynllunio am ddatblygu economaidd (heblaw prif ddefnyddiau canol tref) nad ydynt yn y cynllun datblygu, dylai awdurdodau cynllunio lleol:*
- a) *Bwysoli gwybodaeth am y farchnad a gwybodaeth economaidd arall ochr yn ochr â gwybodaeth amgylcheddol a chymdeithasol;*
- b) *Rhoi ystyriaeth lawn i unrhyw fuddiannau mwy hirdymor, yn ogystal â chostau, sy'n gysylltiedig â'r datblygiad, megis creu swyddi neu gynyddu cynhyrchedd*

¹⁵ Twf sy'n gallu cael ei gynnal ac sydd o fewn cyfyngiadau amgylcheddol, ond sydd hefyd yn gwella lles amgylcheddol a chymdeithasol ac yn osgoi eithafion mwy yng nghylchoedd economaidd y dyfodol'.

gan gynnwys unrhyw fuddiannau ehangach i economïau cenedlaethol, rhanbarthol a lleol...';

c) *Ystyried a yw'r cynigion hyn yn helpu i fodloni amcanion ehangach y cynllun datblygu.*

- 4.51 Mae pwyntiau a) a b) polisi EC11 yn amlwg yn seiliedig ar argymhellion Barker. Ond yn ein barn ni, nid ydynt yn llwyddo i drosi'r argymhelliad hwn yn bolisi cynllunio. O safbwynt economegydd, credwn nad yw'r geiriau'n cyfleu neges Barker. O safbwynt cynlluniwr, yr ydym yn gwybod o brofiad nad ydynt yn rhoi penderfyniad rheol sy'n glir nac yn ddefnyddiol.
- 4.52 Mae'r drafftio'n rhan o'r broblem. Nid yw 'Pwysoli gwybodaeth am y farchnad a gwybodaeth economaidd' yn drosiad llwyddiannus o orfodeb Barker i 'ymateb i signalau'r farchnad'. Mae 'costau' yn y cyd-destun hwn yn golygu 'effeithiau allanol anffafriol y datblygiad', ond mae'n fwy tebygol y caiff ei ddehongli fel 'costau datblygu'r ymgeisydd'.
- 4.53 Ar y cyfan, mae'n ymddangos bod Polisi EC11 yn awgrymu y dylai penderfyniadau cynllunio fod yn seiliedig ar ddadansoddiad cost a budd cymhleth, gan ddyfalu beth yw barn yr ymgeisydd am gostau a buddiannau economaidd y datblygiad. Byddai hyn yn groes i neges Barker y dylid gadael cyfrifo'r rhan fwyaf o'r costau a'r buddiannau i'r farchnad, ac y dylai cynllunio ganolbwyntio ar gywiro am fethiant y farchnad, gan gynnwys unrhyw effeithiau allanol anffafriol y gallai'r datblygiad eu hachosi.
- 4.54 Felly, wrth ddarllen Polisi EC11, credwn nad yw'n cyfleu neges Barker yn glir, ac nad yw'n dweud wrth awdurdodau cynllunio lleol beth i'w wneud mewn iaith y gallant ei deall. Cadarnheir hyn mewn straeon o'n trafodaethau â chynllunwyr yn Lloegr ac mewn dogfennau lleol yr ydym wedi'u darllen. Yn ein profiad ni, nid yw cynllunwyr yn deall sut y disgwylir iddynt bwysoli costau a buddiannau fel y disgrifir yn y polisi. Mae nifer ohonynt wedi'u drysu'n arbennig gan y cyfeiriad at gynhyrchedd, ac yn tybed sut y gallant fesur effaith datblygiad ar gynhyrchedd a beth sydd a wnelo cynllunio â chynhyrchedd beth bynnag.
- 4.55 I grynhoi, mae *PPS4* yn datgan yn glir ac yn groch y dylai cynllunio ategu twf economaidd cynaliadwy, ac mae'n cyflwyno rhai mesurau ymarferol i helpu i sicrhau bod hyn yn digwydd. Ond nid yw'n symud ymlaen yn effeithiol ag egwyddorion allweddol Barker sy'n ymwneud â'r berthynas rhwng cynllunio a'r farchnad a phwysoli buddiannau economaidd. Y rhain yw egwyddorion allweddol *Adnewyddu Economaidd* hefyd. Yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn, byddwn yn awgrymu sut y gellir eu defnyddio'n fwy effeithiol yng Nghymru, er mwyn tanategu datganiad cadarn o amcanion economaidd cynllunio defnydd tir. Ond yn gyntaf, fe edrychwn ar brofiadau diweddar yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.

Profiad yn yr Alban

- 4.56 Datganiad cyffredinol yr Alban o bolisi cynllunio cyffredinol yw *Polisi Cynllunio'r Alban (SPP)*, a gynhyrchwyd ym mis Chwefror 2010. Mae'r ddogfen yn debyg i

Bolisi Cynllunio Cymru o ran ei bwriad, ond mae tua phedair gwaith yn fyrrach, felly mae'n llawer llai manwl.

- 4.57 Dan y pennawd '*Datblygu Economaidd Cynaliadwy*', mae *SPP* yn rhoi cyfrif eithaf clir a chwbl gadarnhaol o amcanion economaidd cynllunio – gan gynnwys, yn y frawddeg olaf, barn gyffredinol am sut y dylai cynllunio ymateb i'r farchnad.

'Cynyddu twf economaidd cynaliadwy yw diben cyffredinol Llywodraeth yr Alban... Mae Strategaeth Economaidd y Llywodraeth yn amlinellu sut y dylid cyflawni twf economaidd cynaliadwy, ac mae'n enwi pum blaenoriaeth strategol sy'n hanfodol i dwf economaidd – dysgu, sgiliau a lles; amgylchedd busnes cefnogol; datblygu seilwaith a lleoliad; llywodraethu effeithiol; a thegwch. Dylai'r system gynllunio roi cefnogaeth ragweithiol i ddatblygiadau a fydd yn cyfrannu at dwf economaidd cynaliadwy ac at leoedd cynaliadwy o safon uchel. Er mwyn cyflawni twf economaidd cynaliadwy, mae angen system gynllunio sy'n galluogi datblygu gweithgareddau sy'n cynyddu twf ledled yr Alban ac yn diogelu ac yn gwella ansawdd yr amgylchedd naturiol ac adeiledig fel ased i'r twf hwnnw. Dylai awdurdodau cynllunio fod ag agwedd gadarnhaol at ddatblygu, gan gydnabod amodau economaidd ac ariannol, ac ymateb iddynt, wrth ystyried cynigion a allai gyfrannu at dwf economaidd.'

- 4.58 Yn ddiweddarach yn y ddogfen, mae 'polisi pwnc' am ddatblygu economaidd yn dweud mwy am yr hyn y mae'n ofynnol i awdurdodau lleol ei wneud – er na roddir llawer o fanylion yma ychwaith:

'Dylai awdurdodau ymateb i anghenion a gofynion lleoliad amrywiol gwahanol sectorau a meintiau busnes, a defnyddio dull hyblyg o sicrhau y gellir bodloni amgylchiadau sy'n newid a gwireddu cyfleoedd economaidd newydd. Mae'n hanfodol ein bod yn dileu rhwystrau cynllunio diangen i ddatblygu busnes ac yn darparu lle i ehangu a thyfu. Dylai'r system gynllunio gefnogi datblygu economaidd ym mhob ardal drwy:

- Ystyried buddiannau economaidd datblygiad arfaethedig mewn cynlluniau datblygu a phenderfyniadau rheoli'r datblygiad;
- Hyrwyddo datblygu mewn lleoliadau cynaliadwy, yn enwedig yn nhermau hygyrchedd,
- Hyrwyddo adfywio a defnyddio tir, adeiladau a seilwaith yn llawn ac yn briodol,
- Cefnogi datblygiadau a fydd yn darparu cyfleoedd newydd am gyflogaeth ac yn cynyddu cystadleurwydd lleol, a
- Hyrwyddo integreiddio cyfleoedd i greu cyflogaeth â chynnal seilwaith a datblygu tai.

Dylai'r system gynllunio hefyd fod yn ymatebol ac yn ddigon hyblyg i fodloni gofynion mewnfuddsoddi a chwmnïau brodorol sy'n tyfu.

Dylai awdurdodau cynllunio sicrhau y ceir amrywiaeth a dewis o safleoedd a lleoliadau y gellir eu marchnata ar gyfer busnesau wedi'u dyrannu mewn cynlluniau

datblygu, gan gynnwys cyfleoedd i ddatblygu at ddefnydd cymysg, er mwyn bodloni'r gofynion a ragwelir ac amrywiaeth o ofynion o ran maint ac ansawdd.

Dylai'r tir y gellir ei farchnata fodloni gofynion busnes, dylai gael ei wasanaethu neu fod yn wasanaethgar o fewn 5 mlynedd, dylid gallu mynd yno drwy gerdded, drwy feicio neu ar drafnidiaeth gyhoeddus, a dylai fod ganddo statws cynllunio cadarn. Dylid adolygu'r cyflenwad o safleoedd gwerthadwy'n rheolaidd. Dylid cynnig safleoedd newydd os nad yw'r dyraniadau presennol yn bodloni disgwyliadau presennol y farchnad a'r rhai a ragwelir. Os nad yw safleoedd a ganfuwyd yn cael eu hystyried yn briodol neu'n werthadwy mwyach, dylid eu hailldyrannu at ddefnydd arall drwy'r cynllun datblygu. Dylid ystyried anghenion penodol gwahanol fusnesau mewn cynlluniau datblygu a phenderfyniadau am reoli datblygiadau, gan gynnwys pwysigrwydd mynediad at y rhwydwaith ffyrdd a rheilffyrdd strategol a chyfleoedd trafndiaeth ar ddŵr ar gyfer defnyddiau gweithgynhyrchu, warysau a dosbarthu.

Dylai cynlluniau datblygu gefnogi datblygiad a thwf busnesau bach a hyrwyddo cyfleoedd am ddefnyddiau diwydiannol, busnes a gwasanaeth nad ydynt yn cael llawer o effaith ac a all gydfodoli â defnyddiau tai a defnyddiau sensitif eraill heb erydu amwynderau. Dylai awdurdodau cynllunio ddangos agwedd hyblyg at weithio o'r cartref os na cheir effaith arwyddocaol ar amwynder eiddo cyfagos. Y diwydiant twristiaeth yw un o sectorau busnes mwyaf yr Alban a dylai awdurdodau cynllunio gefnogi datblygu cysylltiedig â thwristiaeth o ansawdd uchel, gan gynnwys darparu cyfleusterau priodol mewn lleoliadau allweddol ledled yr Alban drefol a gwledig. Mae ar rai gweithgareddau arbenigol megis ymchwil a datblygu a diwydiannau sy'n seiliedig ar wybodaeth angen lleoliadau ble ceir ansawdd amgylcheddol uchel a chysylltiadau â sefydliadau academaidd ac ymchwil perthnasol a busnesau tebyg.

Gall ansawdd amgylcheddol uchel fod yn gydran bwysig o ran denu buddsoddi i ardal, a gall ddarparu cyfleoedd economaidd pwysig, er enghraifft, drwy gyfrwng twristiaeth a hamdden. Felly, dylai awdurdodau cynllunio sicrhau bod datblygiadau newydd yn diogelu ac yn gwella ansawdd amgylcheddol ardal ac, os yn berthnasol, dylent hyrwyddo a chefnogi cyfleoedd am wella ac adfywio amgylcheddol. Mae tir sydd wedi'i ddatblygu yn y gorffennol (a elwir hefyd yn dir llwyd) yn ffynhonnell bosibl o safleoedd ar gyfer datblygiadau newydd, a dylai awdurdodau cynllunio gefnogi a hyrwyddo cynigion i aildechrau defnyddio tir gwag neu ddiffaith mewn modd cynhyrchiol ar gyfer datblygiadau neu i greu amgylcheddau mwy deniadol. Nid yw pob safle a ddatblygwyd yn y gorffennol ar gael yn y tymor byr, ond gellir canfod ardaloedd ble bydd buddsoddi mewn cydosod safle, adfer, seilwaith a gwella'r amgylchedd yn galluogi datblygiad llwyddiannus yn y tymor hwy. Gall tir gwag a diffaith ac eiddo masnachol a diwydiannol anarferedig gyfyngu ar dwf economaidd trefi a dinasoedd. Felly, dylai awdurdodau fabwysiadu dull rhagweithiol o annog aildefnyddio adeiladau a thir a ddatblygwyd yn y gorffennol, gan ddefnyddio cydosodiad tir a phwerau prynu gorfodol i alluogi cyfleoedd i ailddatblygu.'

- 4.59 Nid ydym yn ymddiheuro am ddyfynnu'r polisi hwn yn llawn, oherwydd mae'n ddiddorol mewn sawl ffordd. Mae'r polisi'n amlinellu llawer o'r egwyddorion sylfaenol yr ydym wedi'u cefnogi eisoes, ond nid pob un ohonynt. Mae'n nodi'n glir y dylai cynllunio ystyried buddiannau economaidd datblygu, heb gyfeiriad dryslyd *PPS4* at 'gostau'. Mae'n dweud y dylai cynllunio geisio bodloni'r galw yn y farchnad, a hynny o ran canfod safleoedd newydd a delio â rhai sy'n bodoli eisoes, ac y dylai addasu'n hyblyg pan fydd y farchnad yn newid. Mae hefyd yn ystyried pryd y dylai cynllunio gywiro'r farchnad, er mwyn delio â methiant y farchnad i hybu amcanion cymdeithasol ac amgylcheddol. Yn olaf, mae'n hyrwyddo rôl brysur i gynllunio o ran creu amgylcheddau a chyfleoedd da i ddatblygu economaidd, gan gynnwys drwy gysylltiadau rhwng cynllunio ac ymyriadau datblygu economaidd.
- 4.60 Yn y ffyrdd hyn, mae polisi cynllunio'r Alban yn darparu model arfer da i bolisi cynllunio newydd yng Nghymru. Ond nid yw'n fodel perffaith. Yn ein barn ni, gellid amlinellu'r egwyddorion a'r amcanion yn eglurach. Problem fwy yw nad yw'r ddogfen yn ddigon penodol am yr hyn y dylai awdurdodau lleol ei wneud i ymateb i'r egwyddorion a'r amcanion hyn. Er enghraifft, ychydig iawn o ddarllenwyr, os unrhyw rai o gwbl, fydd yn deall sut y dylent ystyried buddiannau economaidd datblygiadau arfaethedig, na hyrwyddo cystadleurwydd. Nid oes unrhyw awgrym ychwaith o sut y dylai awdurdodau cynllunio benderfynu faint o dir y dylent ei ddarparu at y gwahanol ddefnyddiau economaidd – efallai mai hwn yw'r penderfyniad cynllunio pwysicaf oll o safbwynt datblygu economaidd. Nid yw *SPP* ychwaith wedi'i ategu gan gyfarwyddyd manylach. Mae Llywodraeth yr Alban yn darparu tua 20 o Nodiadau Cyngor Cynllunio (PANs), sy'n debyg i Nodiadau Cyngor Technegol Cymru, ond dim ond un sy'n ymwneud â chynllunio ar gyfer yr economi – *Amrywiaethu Gwledig* (2005).

Profiad yng Ngogledd Iwerddon

- 4.61 Darperir polisi cynllunio cenedlaethol datblygu economaidd yng Ngogledd Iwerddon yn *PPS4: Cynllunio a Datblygu Economaidd*, a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2010. Mae'r ddogfen honno'n egluro mai twf economaidd yw prif flaenoriaeth Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon ac y dylai cynllunio chwarae ei ran o ran ategu hyn. Ond nid yw'r *PPS4* newydd na'i rhagflaenydd a gyhoeddwyd yn 1997 yn dweud dim yn benodol am sut y dylai cynllunio roi sylw i'r amcan hwn nac am sut y dylai bwysoli'r buddiannau economaidd.
- 4.62 Wrth geisio llenwi'r bwlch polisi hwn, dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd ym mis Mai 2009, mewn datganiad i Gynulliad Gogledd Iwerddon:
- 'Hoffwn roi'r hyder a'r gefnogaeth i bobl sy'n gwneud penderfyniadau i wneud dyfarniadau a fydd yn rhoi mwy o bwysau i ystyriaethau economaidd os yw hynny'n briodol... Rhoddir ystyriaeth lawn i agweddau economaidd cynnig cynllunio, gan gynnwys y buddiannau ehangach i'r economi ranbarthol neu leol, ochr yn ochr ag*

*agweddau cymdeithasol ac amgylcheddol. Os oes buddiannau economaidd arwyddocaol i gynnig, dylid rhoi pwysau sylweddol iddynt.*¹⁶

- 4.63 Ychwanegodd y Gweinidog fod cynllunwyr yn aml yn wynebu buddiannau sy'n cystadlu yn erbyn ei gilydd wrth asesu cynigion datblygu, a bod rhaid iddynt gydbwysu ystyriaethau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol pwysig; a
- 'Diben y datganiad hwn yw rhoi sicrwydd ac arweiniad er mwyn i'r system gynllunio allu chwarae rhan gadarnhaol mewn annog buddsoddi a chychwyn adfywio.'*
- 4.64 Cafodd y datganiad hwn, a datganiad tebyg a wnaethpwyd ym mis Mehefin 2009, eu herio'n gyfreithiol ar y sail eu bod yn gyfystyr â pholisi cynllunio newydd, a bod angen eu profi'n briodol a chynnal ymgynghoriad amdanynt. Cytunodd yr Uchel Lys, a chafodd y datganiadau eu diddymu ar 1^{af} Hydref 2010. Ym mis Ionawr 2011, cyhoeddodd y Weithrediaeth ddrafft ymgynghori o *PPS 24: Ystyriaethau Economaidd*, a chymerwyd y testun o'r datganiadau gweinidogol a ddiddymwyd. Dim ond un polisi sydd yn *PPS 24*, fel a ganlyn:

'Polisi EC 1 – ystyriaethau economaidd

Rhoddir ystyriaeth lawn i oblygiadau economaidd cynnig cynllunio, gan gynnwys y goblygiadau ehangach i'r economi ranbarthol a lleol, ochr yn ochr ag agweddau cymdeithasol ac amgylcheddol cyn belled â'u bod yn ystyriaethau materol o ran pennu'r cais cynllunio y maent yn berthnasol iddo.

Os yw goblygiadau economaidd cynnig yn arwyddocaol, dylid rhoi pwysau sylweddol iddynt wrth bennu'r cais cynllunio hwnnw. Mewn achosion o'r fath, gall pwysau sylweddol olygu pwysau diffiniol.'

- 4.65 Y testun ategol yn llawn yw:
- 'I alluogi'r awdurdod cynllunio i wneud penderfyniad doeth am gynnig datblygu unigol, mae'n hanfodol, wrth gyflwyno ceisiadau cynllunio, y rhoddir gwybodaeth ddigonol am y goblygiadau economaidd (cadarnhaol a negyddol). Dylai'r wybodaeth hon fod yn gymesur â maint ac arwyddocâd y cynnig datblygu perthnasol.'*
- 4.66 Fel polisiâu cynllunio Lloegr a'r Alban a drafodwyd eisoes, mae'r *PPS 24* drafft newydd yn sefydlu'r egwyddor y dylai penderfyniadau cynllunio roi pwysau sylweddol i fuddiannau economaidd. Ond mae'n dweud llai fyth am sut y dylai awdurdodau cynllunio fynd ati i roi'r egwyddor hwn ar waith yn ymarferol.

Amcanion Cenedlaethol Cynllunio yng Nghymru

- 4.67 Wrth ffurfio datganiad am amcanion economaidd cynllunio yng Nghymru, ein cam cyntaf yw creu fersiwn, mewn iaith nad yw'n dechnegol y gall cynllunwyr ei deall, o ddamcaniaeth methiant y farchnad ac ymyrraeth y llywodraeth – trafodwyd hyn yn

¹⁶ [Home](#)•[Media centre](#)•[News by Department](#)•[Department of the Environment](#)•[May 2009 news releases](#) •'Wilson yn cadarnhau y bydd cynllunwyr yn rhoi mwy o bwysau i agweddau economaidd'

gynharach, a dyma yw sail *Adnewyddu Economaidd: cyfeiriad newydd* yn ogystal ag adolygiad Barker. Byddem yn dechrau o rai egwyddorion synnwyr cyffredin:

- i Nid yw cynllunio'n cynhyrchu gweithgarwch economaidd a swyddi, ac ni all wneud llawer ynddo'i hun i hyrwyddo twf economaidd na chynhyrchedd. Mae busnesau'n gwybod pa safleoedd sydd eu hangen arnynt, ym mha leoliadau, er mwyn gweithredu'n effeithiol. Nid yw cynllunwyr yn gwybod y pethau hyn. Felly, er mwyn cynnal effeithlonrwydd busnesau, fel rheol, dylai cynllunio ddarparu tir i gyd-fynd â'r galw yn y farchnad.
- ii Ond *gall* cynllunio atal twf, drwy fethu â darparu'r tir y mae ei angen ar fusnesau. Ni fydd safle a ddewisir at ddefnydd economaidd yn cynhyrchu allbwn a swyddi oni chaiff ei datblygu a'i feddiannu. Felly, er mwyn i gynllunio gynnal twf economaidd, rhaid iddo ddarparu safleoedd y mae eu heisiau ar y farchnad; mae hyn yn golygu safleoedd sy'n ddeniadol i feddianwyr ac y mae'n ariannol ddichonadwy eu datblygu.
- iii Er mwyn cyflawni hyn, rhaid i gynllunio ganfod tir cyn y ceir galw yn y farchnad, oherwydd un o'i brif dasgau yw darparu sicrwydd, ac oherwydd ei bod yn cymryd amser maith i allu dechrau datblygu darn mawr o dir a ryddheir.
- iv Ond ni ddylai cynllunio fodloni galw'r farchnad bob amser, oherwydd nid yw'r farchnad yn iawn bob amser – o bell ffordd. Ni fydd grymoedd y farchnad yn gwneud digon i leihau allyriadau carbon, cyfeirio swyddi a buddsoddi at ardaloedd tlawd nac amddiffyn bywyd gwyllt, er enghraifft. Ni fyddant ychwaith yn gwneud digon o bell ffordd i ddod â datblygiadau cwbl wahanol at ei gilydd i roi strategaethau gofodol cydlynol.
- v Lle cynllunio yw cywiro'r methiannau hyn yn y farchnad er budd i'r cyhoedd. Ond er mwyn i gynllunio gynnal twf economaidd yn unol â bwriad y Llywodraeth, dylai geisio gwneud hynny mewn ffyrdd nad ydynt yn lleihau twf economaidd yn gyffredinol yng Nghymru'n is nag a fyddai fel arall.
- vi Gan ystyried pwyntiau i ac ii uchod, mae hyn yn golygu y dylai cynllunio, cyn belled ag sy'n bosibl, roi'r nifer a'r gymysgedd o safleoedd y mae'r farchnad yn eu mynnu.
- vii Ond nid oes rhaid i'r ddarpariaeth fod yn union yr un lle â'r galw o reidrwydd. Er mwyn gwneud ei waith, mae angen i gynllunio arwain datblygiadau i leoliadau cynaliadwy a phriodol. Gall hyn leihau allbwn a chyflogaeth yng Nghymru os yw'n achosi i gwmnïau weithredu'n llai effeithlon neu symud i rywle arall. Dylai cynllunio geisio lleihau'r colledion hyn gymaint â phosibl, gan integreiddio a chydbwysu budd economaidd ag amcanion cymdeithasol ac amgylcheddol.

4.68 Ym mhwynt v uchod, nid ein bwriad yw awgrymu na ddylai polisi cyhoeddus yn gyffredinol, a rheoleiddio'n benodol, gyfyngu ar dwf economaidd. I'r gwrthwyneb, mewn nifer o achosion bydd costau cymdeithasol ac economaidd datblygiadau arfaethedig yn fwy na'u buddiannau economaidd, a dan yr amgylchiadau hyn, lle'r llywodraeth yw atal y datblygiad rhag digwydd, hyd yn oed os yw hyn yn golygu llai o dwf economaidd. Ond yn gyffredinol, mae'n debyg mai gwaith cyfundrefnau

rheoleiddio heblaw cynllunio defnydd tir yw hyn. Yn wahanol i awdurdodau sy'n delio ag iechyd a diogelwch neu ddiogelu'r amgylchedd er enghraifft, nid oes gan awdurdodau cynllunio'r pŵer i atal unrhyw brosiect neu fath o brosiect penodol rhag digwydd. Yr unig beth y gallant ei wneud yw atal pethau rhag digwydd mewn lleoedd penodol.

- 4.69 Yn seiliedig ar yr egwyddorion uchod, byddem yn awgrymu (fel drafft cyntaf) y datganiad canlynol o amcanion economaidd cynllunio; gellid ei gynnwys mewn fersiwn newydd o Bennod 7 *Polisi Cynllunio Cymru*.
- a) Hoffai Llywodraeth Cymru i gynllunio weithio'n gadarnhaol i gynnal twf economaidd a chyflogaeth, ochr yn ochr â chynaliadwyedd cymdeithasol ac amgylcheddol.
 - b) At y diben hwn, dylai cynllunio geisio sicrhau na chyfyngir ar dwf allbwn a chyflogaeth yng Nghymru'n gyffredinol gan brinder tir at ddefnydd economaidd.
 - c) Dylai awdurdodau cynllunio lleol geisio darparu'r tir y mae'r farchnad yn ei fynnu, oni cheir rhesymau da i'r gwrthwyneb, a allai gynnwys ystyriaethau'r paragraff nesaf.
 - d) Dylai awdurdodau cynllunio lleol arwain a rheoli datblygu economaidd i gywiro methiannau'r farchnad a hyrwyddo cynaliadwyedd cymdeithasol ac amgylcheddol. Yn benodol, dylent geisio:
 - Cydlynu datblygu gyda darpariaeth seilwaith;
 - Cefnogi sectorau a chlystyrau blaenoriaeth, fel y nodir mewn polisiau economaidd cenedlaethol a lleol;
 - Cysoni swyddi a gwasanaethau â thai er mwyn lleihau'r angen i deithio, yn enwedig mewn ceir;
 - Hyrwyddo canol trefi fel prif leoliad adwerthu, hamdden a defnyddiau economaidd eraill sy'n denu niferoedd mawr o bobl;
 - Hyrwyddo aildefnyddio tir a ddatblygwyd o'r blaen;
 - Cyflenwi cyfleoedd adfywio ffisegol a chyflogaeth i gymunedau dan anfantais;
 - Hyrwyddo bywiogrwydd, amrywiaeth ac ansawdd amgylcheddol trefi a phentrefi;
 - Cyflenwi strategaethau economaidd a gofodol y cytunwyd arnynt.
 - e) Wrth roi'r ystyriaethau hyn ac eraill ar waith, dylai awdurdodau lleol geisio llywio datblygu economaidd i leoliadau mwy priodol, yn hytrach nag atal neu anghymell datblygiadau o'r fath.
- 4.70 Wrth gwrs, nid yw'r rhestr ym mhwynt d) uchod yn rhestr gyfan o'r ystyriaethau polisi y dylai awdurdodau eu hystyried. Yn hytrach, yr ydym wedi canolbwyntio ar y materion hynny sy'n arbennig o berthnasol i ddatblygu economaidd. Mae'r rhan fwyaf, os nad pob un, wrth gwrs yn ailddatgan materion cyffredinol sy'n berthnasol i bob defnydd tir ac a nodir mewn manau eraill ym Mholisi Cynllunio Cymru. Ond credwn ei bod yn werth ailadrodd y pwyntiau hyn ym Mhennod 7, er mwyn atgoffa awdurdodau o'u pwysigrwydd yng nghyd-destun datblygu economaidd.

- 4.71 Yn eitem c) y polisi arfaethedig, hoffem fod wedi ychwanegu *'ledled Cymru gyfan'*. Os mai'r amcan yw uchafu allbwn a chyflogaeth yn *genedlaethol*, dylai cynllunio lywio datblygu i leoliadau mwyaf priodol Cymru; mewn rhai achosion, bydd hyn yn golygu croesi ffiniau awdurdodau lleol. Ond ar hyn o bryd, nid oes mecanwaith yn bodoli sy'n galluogi cynllunio i weithredu uwchlaw lefel awdurdodau lleol, gan nad oes gan Gymru strategaeth ofodol genedlaethol effeithiol na strategaethau gofodol rhanbarthol. Byddwn yn dychwelyd at y mater hwn mewn adran ddiweddarach.
- 4.72 Gall y polisi drafft a gynigir uchod fwydo'n uniongyrchol i Gynlluniau Datblygu Lleol a phenderfyniadau am reoli datblygiadau. Mae hefyd yn creu goblygiadau penodol i ddwy agwedd ar gynllunio: yn gyntaf, targedau economaidd/cyflogaeth cynlluniau lleol, ac yn ail, asesu buddiannau economaidd, a ddylai fod yn sail i ddyraniadau tir ac i benderfyniadau am reoli datblygiadau. Rydym yn ystyried y ddau gwestiwn hwn yn eu tro isod.

Amcanion a Thargedau

- 4.73 Fel yr ydym wedi'i drafod ym Mhenodau 2 a 3 uchod, mae polisi cenedlaethol a chynlluniau lleol yn ddryslyd ynghylch yr 'angen' am dir at ddefnydd economaidd. Nid yw'n amlwg sut y dylai awdurdodau lleol fesur angen y dyfodol na phennu targedau darpariaeth, na sut y dylid cysylltu angen na thargedau â galw. Yn ymarferol, mae'r cwestiwn yn arbennig o berthnasol i 'dir cyflogaeth' (y defnyddiau dosbarth B), oherwydd, fel yr ydym wedi gweld, at ddefnyddiau tir economaidd eraill mae'n haws mesur gofynion a cheir dulliau sefydledig o wneud hynny.
- 4.74 Yn seiliedig ar y datganiad o amcanion yn yr adran ddiwethaf, byddem yn awgrymu dull pedwar cam o asesu gofynion tir cyflogaeth (dosbarth B) a phennu targedau darparu tir i gynllunio lleol. Wrth amlinellu'r dull hwn isod, er mwyn cadw pethau'n syml, byddwn gan fwyaf yn tybio bod awdurdod lleol yn gweithio ar ei ben ei hun. Yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn, byddwn yn dadlau y dylai awdurdodau lleol gydweithio ar draws ffiniau gweinyddol, ac y dylai llawer o'r wybodaeth y mae ei hangen arnynt gael ei darparu'n ganolog, naill ai gan Lywodraeth Cymru neu gan awdurdodau lleol ar y cyd.
- 4.75 Ar y *cam cyntaf*, dylai awdurdodau amcangyfrif cyflogaeth y dyfodol dros gyfnod y cynllun, a'r galw yn y farchnad a geir o ganlyniad am le cyflogaeth (arwynebedd llawr a thir):
- Bydd yn ddefnyddiol dechrau drwy ddadansoddi'r farchnad eiddo ar hyn o bryd, gan ystyried y galw posibl dros y tymor byr i ganolog, gan gynnwys yr agweddau ansoddol. Dylai'r dadansoddiad ganolbwyntio ar alw effeithiol – beth y gall busnesau sy'n meddiannu ei fforddio, yn hytrach na beth yr hoffent a dichonoldeb datblygu.
 - Er mwyn rhagweld galw dros dymor hwy, dylid dechrau â chyflogaeth yn ôl sector, wedi'i chymryd o ragolygon econometrig. Wrth gwrs, mae rhagolygon o'r fath yn ansicr a gallant fod yn wallus, yn enwedig ar lefel lleol. Ond y rhain yw'r unig ffordd o ragfynegi galw nifer o flynyddoedd ymlaen llaw, a gellir eu gwella drwy ychwanegu gwybodaeth leol at y ffigurau safonol brig-i-lawr.

- Ar gyfer y defnyddiau dosbarth B, dylid trosi swyddi'n ofynion lle meintiol hirdymor, drwy dybiaethau am y berthynas rhwng y sector a defnydd tir, dwyseddau cyflogaeth a chymarebau plotiau.
- 4.76 Dylai'r asesiad ystyried effaith ymyriadau polisi a fydd yn effeithio ar swyddi, y galw am dir a dichonoldeb datblygu. Felly, os oes mentrau datblygu economaidd i gynnal rhai sectorau penodol, neu gyllid adfywio i helpu i symud ymlaen â safleoedd, dylai asesiad yr awdurdod o'r galw adlewyrchu'r cynnydd mewn galw am le, neu gostau is darparu lle, y disgwylir iddynt ddeillio o'r mesurau hyn.
- 4.77 Ar yr *ail gam*, dylai'r awdurdod symud o ragfynegiadau i amcanion, drwy 'blygu' rhagfynegiadau cyflogaeth i ystyried ystyriaethau polisi – gan gynnwys blaenoriaethau amgylcheddol a chymdeithasol, gallu tir a seilwaith yr ardal a strategaethau gofodol ehangach. Er enghraifft, efallai y byddai awdurdod heb lawer o allu ffisegol, neu un sy'n rhoi blaenoriaeth uwch i ddefnyddiau tir eraill, yn dymuno gweld llai o dwf cyflogaeth nag y mae'r rhagfynegiadau'n eu dangos, yn enwedig mewn sectorau sy'n defnyddio llawer o dir. Er mwyn i ddiffyg tir beidio â chyfyngu ar dwf economaidd, dylai awdurdod o'r fath geisio dargyfeirio galw i ardaloedd cyfagos, gan gydwethio â'r awdurdodau agosaf ato.
- 4.78 Yn amlach, bydd awdurdodau'n anelu am fwy o dwf cyflogaeth nag a ddangosir gan y rhagfynegiadau, yn enwedig mewn sectorau economaidd o flaenoriaeth. Wrth gwrs, nid oes dim o'i le â hyn. Fel y nodwyd eisoes, nid yw rhagfynegi'n wyddor union. Fel rheol, mae rhagfynegiadau economaidd yn dangos un 'senario canolog' – y dyfodol y mae'r rhagfynegydd yn ystyried ei fod fwyaf tebygol. Mewn gwirionedd, mae maes eang o ansicrwydd o gwmpas y senario canolog, felly mae'n bosibl iawn y bydd y galw'n uwch (neu, yn wir, yn is) na'r galw a ddangosir yn y senario canolog. Gellir dangos yr ansicrwydd drwy gynhyrchu senarios gorau a gwaethaf yn ogystal â'r rhagfynegiad canolog. Gall awdurdod lleol ddefnyddio senario gorau fel amcan economaidd, er enghraifft, os oes angen swyddi newydd arno i leihau diweithdra neu i gyfateb i dwf tai a gynllunnir.
- 4.79 Fodd bynnag, rhaid i awdurdodau osgoi amcanion economaidd uchelgeisiol sy'n llawer uwch na'r twf y gellir ei gyflawni. Dylai amcan defnyddiol fod yn gyraeddadwy ac yn ddymunol, a gall amcanion afrealistig fod yn niweidiol dros ben. Gall dyrannu gormod o dir cyflogaeth ddiffrwythloni safleoedd y gellid eu datblygu at ddefnyddiau eraill, neu gallai ddyrannu safleoedd maes glas yn ddiangen, gan fygwth tirwedd a bywyd gwyllt heb reswm da. Gall hefyd ystumio cynlluniau seilwaith gan achosi gwastraff buddsoddiad, yn enwedig ym maes trafndiaeth.
- 4.80 Gall dyheadau twf rhy uchelgeisiol hefyd achosi cystadleuaeth diriogaethol niweidiol, gan ddargyfeirio buddsoddiadau a swyddi oddi wrth ardaloedd awdurdodau lleol cyfagos. (Osgoi cystadleuaeth wrthgynhyrchiol o'r fath yw un o'r rhesymau pam y dylai awdurdodau gynllunio'n strategol ar draws ffiniau gweinyddol, fel y trafodir yn nes ymlaen yn y bennod hon.)
- 4.81 Ar y *trydydd cam*, dylai'r awdurdod asesu'r cyflenwad gwirioneddol a phosibl o dir cyflogaeth dros gyfnod y cynllun, drwy gynnal archwiliad ansoddol a meintiol o

safleoedd cyflogaeth gwirioneddol, arfaethedig a phosibl. Ni ddylid cyfyngu'r dadansoddiad i safleoedd cyflogaeth newydd; dylai hefyd ystyried dyfodol safleoedd cyflogaeth presennol, er mwyn ystyried a ddylid eu diogelu ar gyfer eu defnydd presennol, eu hailddyrannu at ddefnyddiau cyflogaeth gwahanol ynteu eu rhyddhau at ddefnyddiau eraill. Dylid archwilio crynodiadau o dir gwag ac adeiladau gwag er mwyn gweld a ydynt yn dal i fod yn addas at eu diben ac yn ariannol ddichonadwy yn y defnydd cyflogaeth a ddyrannwyd iddynt. Os yw'r ateb yn negyddol, dylid eu hailddyrannu at ddefnyddiau eraill.

- 4.82 Dylid cymharu'r cyflenwad gwirioneddol a'r cyflenwad posibl â senarios galw, o ran ansawdd a maint, er mwyn cynhyrchu senarios eraill sy'n dangos yr opsiynau polisi sydd ar gael.
- 4.83 Yn olaf, ar y *pedwerydd cam*, dylai'r awdurdod ddewis opsiwn a phennu ei dargedau darparu tir yn unol â hynny. Dylai'r targedau hyn fod yn seiliedig ar y dadansoddiad uchod, ond dylent hefyd adlewyrchu dyheadau a blaenoriaethau'r awdurdod. Er enghraifft, gall awdurdod sy'n ceisio cynyddu swyddi gymaint â phosibl osod targed uchel, gan ddarparu digon o dir i'r senario 'gorau' mwyaf optimistaidd, neu hyd yn oed ychydig mwy, i wneud yn hollol siŵr na fydd yn methu unrhyw gyfle. Gall awdurdod sy'n gobeithio denu mewnfuddsoddwr mawr ddyrannu un neu ddau o safleoedd mawr at y diben hwnnw, er nad yw'n sicr y bydd y galw'n codi.
- 4.84 Ond, am resymau a drafodwyd eisoes (gweler paragraff 4.79), ni ddylai cynllunio gyflenwi llawer gormod o dir cyflogaeth. Felly, ni ddylai targedau darparu tir fod yn rhy bell uwchlaw'r galw a ddisgwylir o fewn rheswm, a dylid eu hadolygu'n rheolaidd, yn seiliedig ar fonitro'r cymeriant gwirioneddol. Felly os yw'n amlwg ar ôl pum mlynedd bod y senario cyflogaeth gwreiddiol yn anghywir, dylid ei adolygu tuag i lawr. Yn yr un modd, os nad oes unrhyw fewnfuddsoddwr mawr wedi cyflwyno'i hun o fewn pum mlynedd, gellir dad-ddyrannu'r safleoedd a bennwyd ar eu cyfer neu eu hailddyrannu at ddefnydd arall.

Cysylltu Cynllunio Defnydd Tir â Strategaethau Datblygu Economaidd

- 4.85 Yng Nghymru, bydd strategaethau datblygu economaidd ac ymyriadau datblygu economaidd yn ffactor arbennig o bwysig wrth gynllunio tir cyflogaeth. Am flynyddoedd lawer tan yn ddiweddar, bu Awdurdod Datblygu Cymru gynt, wedi'i ariannu'n bennaf gan gyllid Amcan 1 yr UE, yn chwarae rhan flaenllaw mewn datblygu cyflogaeth. Roedd gan yr Awdurdod ei strategaethau gofodol ei hun ar gyfer lle cyflogaeth, ond rydym ar ddeall nad oedd yn rhyngweithio llawer ag awdurdodau cynllunio, a allai fod wedi cynhyrchu datgysylltiad rhwng polisiâu a phenderfyniadau cynllunio a blaenoriaethau economaidd ehangach.
- 4.86 Mae'r Awdurdod bellach wedi'i ymgorffori yn Llywodraeth Cymru, ond mae cyllid gan yr UE i ddatblygu economaidd yn parhau. Mewn sawl rhan o Gymru, ble mae anfantais strwythurol a diffyg galw hirdymor yn effeithio ar economïau lleol, gall mentrau datblygu economaidd ddisodli'r farchnad breifat i raddau helaeth o ran cynhyrchu datblygiadau diwydiannol a masnachol a galw am dir cyflogaeth.

- 4.87 Dan yr amgylchiadau hyn, mae'n arbennig o bwysig bod timau cynllunio a datblygu economaidd yn cydweithio i ddarparu'r amodau gorau i dwf economaidd. Mae amrywiaeth o fentrau cenedlaethol newydd ar hyn o bryd yn darparu cyfleoedd newydd yn y cyfeiriad hwn, gan gynnwys Parthau Menter, Cyllid Cynyddu Treth a Gorchmynion Datblygu Lleol. Mewn manau ble mae'r farchnad eiddo'n wan, dylai timau datblygu economaidd hefyd gynnig dyraniadau tir fel 'safleoedd ymgeisio' i sicrhau bod y Cynllun Datblygu Lleol yn darparu ar gyfer datblygu economaidd yn y dyfodol. Yn y manau hyn, dylai cynllunio hefyd ymyrryd yn gadarnhaol i ysgogi galw ac annog datblygu, drwy gyfrwng offer megis briffiau datblygu, Cynlluniau Gweithredu Ardal, uwchgynllunio ac ati.
- 4.88 Fel y nodwyd eisoes, nid yw'n ofynnol mwyach i awdurdodau lleol Cymru gynhyrchu strategaethau datblygu economaidd. Ond bydd angen i'r awdurdodau hynny ble mae mentrau datblygu economaidd ac adfywio'n chwarae rhan bwysig yn yr economi leol ddal i fod â strategaeth i arwain a chydlynu'r gwahanol ymyriadau. Os dewisant beidio â chynhyrchu strategaeth datblygu economaidd, gall rhan o sail tystiolaeth economaidd y cynllun lleol gyflawni'r swyddogaeth hon, neu rannau helaeth ohoni.
- 4.89 Fel sy'n glir o'r astudiaethau achos ym Mhennod 3, mae gwaith asesu gofynion tir, gosod targedau economaidd ac integreiddio strategaethau gofodol ac economaidd yn heriol o safbwynt technegol. Dylai'r Nodyn Cyngor Technegol newydd a awgrymwyd roi cyngor clir am y tasgau hyn.

Mesur Budd Economaidd

- 4.90 Mae ein trafodaeth gynharach am swyddogaeth cynllunio a'r farchnad yn awgrymu nad yw'n ddefnyddiol nac yn bosibl i gynllunwyr asesu costau a buddiannau cynigion datblygu economaidd. Fodd bynnag, mae angen i ni ddiffinio ffon fesur fras o fuddiannau datblygu economaidd. Nid diben hyn yw gwneud penderfyniadau y dylai'r farchnad fod yn eu gwneud, ond delio â sefyllfaoedd pan mae'r farchnad yn methu â rhoi'r ateb cywir – er enghraifft, i helpu i bwysu buddiannau datblygiad neu ddyraniad tir arfaethedig yn erbyn ei effeithiau anffafriol posibl.
- 4.91 Mewn byd delfrydol, effeithiau ar allbwn cenedlaethol a lleol (CMC/GYC), cyflogaeth ac enillion fyddai'r ffyn mesur o ddewis. Yn y byd go iawn, yn anffodus, nid oes data allbwn cywir yn bodoli ar gyfer ardaloedd bach, heb sôn am ddatblygiadau unigol; ac fel y trafodwyd eisoes, nid yw'n bosibl o gwbl olrhain effaith newidiadau penodol drwy'r economi ehangach. Felly, rhaid i ni ddefnyddio mesurau syml, amherffaith, bras. Byddem yn awgrymu'r dangosyddion canlynol:
- Swyddi a ddarperir yn y datblygiad
 - Os nad oes gwybodaeth uniongyrchol ar gael, defnyddio amcangyfrifon yn seiliedig ar ddwyseddau cyflogaeth safonol.
 - Ychwanegedd
 - Swydd ychwanegol yw un na fyddai, ar bwysau tebygolrwydd, yn cael ei lleoli yng Nghymru oni bai bod y datblygiad neu'r dyraniad tir arfaethedig yn

digwydd. Wrth gwrs, nid oes modd mesur ychwanegedd yn fanwl gywir, ond gellir ei asesu'n fras, yn seiliedig ar sectorau gweithgarwch neu dystiolaeth arall. I ddefnyddio enghraifft eithafol, ni fydd y swyddi mewn parc adwerthu arfaethedig yn ychwanegol i Gymru – er y gallant fod i'r ardal awdurdod lleol – ond mewn parc gwyddoniaeth newydd gallai cyfran arwyddocaol o swyddi fod yn ychwanegol i Gymru.

- Mae ychwanegedd yn faen prawf pwysig, gan ei fod yn ategu amcan cenedlaethol twf economaidd i Gymru, yn hytrach na thwf un ardal ar draul un arall. Yng nghyswllt amcanion lleol, wrth gwrs, ychwanegedd lleol sy'n cyfrif.
- Mae ychwanegedd yn bwnc cymhleth o safbwynt technegol. I asesu a yw datblygiad yn darparu swyddi sy'n ychwanegol i ardal ddaearyddol benodol, fel y nodwyd eisoes, rhaid i ni ystyried di-fuddiant – a fyddai swyddi'r datblygiad, pe na bai wedi digwydd, wedi cael eu lleoli yn rhywle arall yn yr un ardal. Ond rhaid i ni ystyried ail faen prawf hefyd, sef dadleoliad. Hyd yn oed os nad yw busnes (neu swydd) yn ddi-fudd, ni fydd yn ychwanegol os yw'n dadleoli busnesau (neu swyddi) eraill yn yr ardal darged, er enghraifft, drwy gystadlu â hwy am yr un cwsmeriaid.
- Felly, yn aml bydd unedau cychwynol a gefnogir gan awdurdodau lleol yn denu busnesau gwasanaethau lleol megis glanhawyr ffenestri a phlymwyr. Efallai na fyddai nifer o'r busnesau newydd hyn wedi dod i fodolaeth oni bai bod yr unedau newydd ar gael. Ond, gan fod y busnesau newydd yn cystadlu yn y farchnad leol am swm penodol o alw, bydd y swyddi newydd a grëir ganddynt yn cael eu mantoli gan swyddi a gollir mewn busnesau lleol sy'n bodoli eisoes ac sy'n darparu'r un gwasanaethau i'r un cwsmeriaid.
- Wrth gwrs, ni ellir mesur ychwanegedd yn fanwl gywir. Nid ydym yn awgrymu y dylai awdurdodau cynllunio lleol geisio defnyddio ymchwil cymhleth i'w asesu. Yn hytrach, y syniad yw defnyddio rheolau bras syml, a fyddai ar gael mewn cyfarwyddyd technegol. Er enghraifft, rydym yn gwybod y gall darparu safle ar gyfer datblygu adwerthu greu swyddi ychwanegol net mewn lleoliad, gan ddibynnu ar y math o adwerthu dan sylw; ond mae'n annhebygol iawn o greu swyddi ychwanegol yn y rhanbarth ehangach.
- Sectorau ac ardaloedd o flaenoriaeth
 - Os yw popeth arall yn gyfartal, dylai buddiannau economaidd a ddisgwylir fod yn bwysicach os ydynt yn cyfrannu at amcanion polisi penodol, drwy, er enghraifft:
 - Gyfrannu at adfywio ardaloedd o amddifadedd neu greu cyfleoedd cyflogaeth/hyfforddi i ardaloedd o amddifadedd;
 - Cefnogi sectorau a chlystyrau blaenoriaeth fel y nodir mewn strategaethau economaidd, gan gynnwys diwydiannau gwyrdd;

- Cyfrannu'n benodol at strategaethau gofodol ehangach, er enghraifft, twf neu adfywio ardaloedd penodol.
- 4.92 Dylai Pennod 7 Polisi Cynllunio Cymru wedi'i diweddarau adlewyrchu'r meini prawf hyn, a hynny yn yr adran gwneud cynlluniau a'r adran rheoli datblygiadau – dylai hyn, yn ei dro, fwydo i bolisiâu seiliedig ar feini prawf mewn Cynlluniau Datblygu Lleol. Dylai Nodyn Cyngor Technegol newydd roi cyfarwyddyd manylach i helpu pobl i ddeall y meini prawf a'u defnyddio. Ymysg pethau eraill, dylai'r cyfarwyddyd hwn ddynodi pa wybodaeth y dylai datblygwyr, perchenogion tir neu feddianwyr ei darparu i ategu cynigion i ddatblygu tir at ddefnyddiau economaidd neu i'w ryddhau at ddefnyddiau eraill os yw wedi'i ddiogelu at ddefnyddiau economaidd ar hyn o bryd.
- 4.93 Yn unol â'r cyfarwyddyd hwn, ni ddylid bod unrhyw ofyniad i gyflwyno llawer o fanylion na dadansoddiadau cymhleth. Un rheswm am hyn yw, fel y trafodwyd eisoes, bod gweithgarwch economaidd yn beth da ynddo'i hun, felly os nad oes rhesymau da i'r gwrthwyneb, dylai cynllunio geisio ateb y galw. Dylai hyn ysgafnhau baich y profi ar yr hyrwyddwr neu'r ymgeisydd. Rheswm arall yw nad yw dadansoddiadau cymhleth yn y maes hwn yn gadarn fel rheol. Yn benodol, nid yw cyfrifiadau manwl o effeithiau llusoi'n ddigon manwl gywir i roi gwybodaeth ddibynadwy am rinweddau cymharol un cynnig yn erbyn un arall; mae lled y gwall yn rhy fawr i hynny.

Cynllunio Strategol

Yr Achos dros Gynllunio'n Strategol

- 4.94 Er mwyn gwasanaethu amcanion Llywodraeth Cymru, mae angen i gynllunio datblygu economaidd fod yn rhanbarthol neu'n genedlaethol yn ogystal ag yn lleol. Ni all awdurdodau lleol unigol gynllunio'n effeithiol i ategu twf economaidd ar eu pennau eu hunain. Mae nifer o resymau am hyn, gan gynnwys:
- Mae busnesau'n droedrydd ar draws ffiniau awdurdodau lleol, felly mae cyflenwad tir mewn unrhyw un awdurdod yn effeithio ar y galw yn yr awdurdodau cyfagos. Felly, er mwyn sicrhau eu bod yn bodloni'r galw ac yn manteisio ar gyfleoedd, rhaid i awdurdodau sicrhau bod eu cynlluniau'n gyson â'i gilydd.
 - Yn yr un modd, mae nifer o weithwyr yn teithio i'r gwaith ar draws ffiniau awdurdodau lleol. Os yw pob awdurdod yn cynllunio ar gyfer ei ardal ei hun, gan ystyried ei breswylwyr ei hun neu weithwyr ei weithleoedd ei hun yn unig, nid yw'n bosibl cysoni tai a swyddi er mwyn lleihau teithio i'r gwaith.
 - Os yw pob awdurdod yn cynllunio ar gyfer ei economi ar ei ben ei hun, gellir cyflenwi gormod o dir at ddefnyddiau dymunol megis parciau busnes bri, gan greu cystadleuaeth wrthgynhyrchiol a rhyddhau tir yn ddiangen. Efallai hefyd na cheir digon o dir at ddefnydd 'cymydog gwael'.
 - Dylai polisi cynllunio helpu i sicrhau ffocws strategol ar fuddsoddi mewn seilwaith, fel bod y cyllid prin sydd ar gael yn cael ei dargedu er y budd pennaf.

Ni ellir gwneud hyn ar lefel awdurdodau unigol, gan fod seilwaith strategol yn gwasanaethu ardaloedd daearyddol mwy, a bod buddsoddi mewn unrhyw un ardal awdurdod lleol yn effeithio ar ardaloedd cyfagos.

- 4.95 Mae'r materion amrywiol hyn i gyd yn seiliedig ar un egwyddor syml. Er mwyn i lywodraeth fod yn effeithiol, dylai'r lefel ddaearyddol y gwneir penderfyniad arni gydfynd yn fras â'r ardal ddaearyddol y mae'r penderfyniad yn effeithio arni. Felly, dylai awdurdodau lleol wneud penderfyniadau sy'n effeithio (gan fwyaf) ar ardaloedd awdurdod lleol sengl a dylai penderfyniadau sydd (yn bennaf) yn effeithio ar ardaloedd mwy gael eu gwneud ar lefel uwch. Y broblem yw bod nifer o'r penderfyniadau sy'n ymwneud â chynllunio defnyddiau tir economaidd yn cael effeithiau mawr y tu hwnt i ffiniau awdurdodau lleol. Ac eto, awdurdodau unigol sy'n gwneud y penderfyniadau hyn, yn seiliedig ar eu blaenoriaethau lleol hwy.

Datblygiadau Diweddar yng Nghymru

- 4.96 Dan y system bresennol, ar wahân i Gynllun Gofodol Cymru – a drafodwyd eisoes – nid oes trefniadau ffurfiol ar gyfer cynllunio sy'n ymwneud ag ardaloedd mwy nag awdurdodau lleol. Fodd bynnag, mae Llywodraeth y Cynulliad wrthi'n annog cydweithio rhwng awdurdodau cynllunio lleol drwy'r Gronfa Gwella Cynllunio, trefniant ble bydd awdurdodau'n cael grantiau i'w helpu i wella cyflenwi gwasanaethau cynllunio. Ar gyfer 2011-12, mae'r cyfarwyddyd swyddogol am y Gronfa'n dangos mai un o'r pedair prif flaenoriaeth y mae'r cyllid hwn ar gael ar eu cyfer yw *'sichrau bod gwasanaethau cynllunio arbenigol ar gael drwy gydweithio rhwng awdurdodau cynllunio lleol'*. Ar gyfer gwaith i wella gallu polisïau dan y pennawd hwn a chwe phennawd arall, rhoddir grant ar gyfer 2011-12 o hyd at £30,000 i bob awdurdod.¹⁷
- 4.97 Ymddengys bod neges y ddogfen gyfarwyddyd, sef bod cydweithio'n gwella cyflenwi ac yn lleihau costau, wedi'i chymryd o adolygiad Simpson o gyflenwi gwasanaethau awdurdodau lleol, a gynhyrchwyd hefyd ym mis Mawrth 2011 i Lywodraeth Cymru.¹⁸ Mae'r adolygiad yn argymhell mwy o gydweithio rhwng awdurdodau ar draws amrywiaeth eang o wasanaethau llywodraeth leol. O ran cynllunio, casgliad Simpson a'i dîm yw *'dylid parhau i gyflenwi cynllunio prif ffrwd yn lleol oherwydd yr angen am atebolrwydd, ymgysylltu cyhoeddus, polisïau a blaenoriaethau'*. Ond mae'r adolygiad yn cynnig rhywfaint o ganoli, yng nghyswllt swyddogaethau arbenigol a phrosesau gweinyddol yn hytrach na *'chynllunio prif ffrwd'*: Mae'n argymhell y dylid trefnu cynllunio mwynau a gwasanaethau arbenigol eraill yn genedlaethol, ac y dylid safoni safonau a gofynion ffurfiol sy'n ymwneud â cheisiadau cynllunio ar draws Cymru.
- 4.98 O ran cynlluniau datblygu, mae adolygiad Simpson yn dweud:

¹⁷ Adran Gynllunio Llywodraeth Cynulliad Cymru, Cronfa Gwella Cynllunio, Cyfarwyddyd am Drefniadau Cyllid 2011-12, Mawrth 2011

¹⁸ *Lleol, Rhanbarthol, Cenedlaethol: Pa wasanaethau sydd orau wedi'u cyflenwi o ble?* Adroddiad i Carl Sargeant AC, y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol

'Mae Cynlluniau Datblygu Lleol yn cael eu datblygu ar hyn o bryd, ac maent ar waith mewn rhai ardaloedd. Mae'r rhain o fewn cyd-destun Cynllun Gofodol Cymru ac mae'n gwneud synnwyr, er bod eu ffocws yn amlwg yn lleol, bod y cynlluniau'n cael eu datblygu gan gyfeirio at ei gilydd ac at amcanion ehangach yr ardal Cynllun Gofodol. Byddai dod â'r Cynlluniau'n agosach at ei gilydd fel hyn yn galluogi mwy o effeithlonrwydd am gost is.'

- 4.99 Mae'n ymddangos bod y rhan hon yn dweud y dylai awdurdodau lleol gydweithio'n agosach i gynhyrchu Cynlluniau Datblygu Lleol. Ond nid yw'r awgrym hwn yn cael ei ailadrodd yn argymhellion ffurfiol adolygiad Simpson sydd wedi'u rhifo.

Opsiynau ar gyfer y Dyfodol

- 4.100 Ar gyfer y dyfodol, mae amrywiaeth eang o opsiynau ar gyfer llenwi'r 'bwlch cynllunio strategol' – sydd, wrth gwrs, yn effeithio ar feysydd cynllunio eraill heblaw datblygu economaidd. Diwygiad cyfyngedig fyddai rhoi dyletswydd i gydweithredu ar awdurdodau, fel sydd wedi'i gynnig yn Lloegr ar hyn o bryd. Gallai cydweithredu gynnwys, er enghraifft, seiliau tystiolaeth ar y cyd a chytuno am ddyraniadau tir allweddol a thargedau bras ar gyfer darparu tir.
- 4.101 Yn fwy uchelgeisiol, gellid sefydlu haen uwch o gynllunio, uwchlaw'r Cynlluniau Datblygu Lleol, naill ai ledled Cymru gyfan neu ar gyfer ardaloedd dethol megis y prif 'ranbarthau dinasoedd' – ble ceir yr angen mwyaf am gynllunio strategol. Gallai'r cynlluniau rhanbarthol hyn ddod at ei gilydd fel cynllun gofodol newydd i Gymru gyfan neu gallent aros yn ddogfennau ar wahân. Dan y system newydd hon, defnyddid y cynllun haen uwch i ymdrin â rhai materion (e.e. targedau cyfanswm darpariaeth, strategaeth ofodol gyffredinol, dyraniadau allweddol a rhai meini prawf datblygu); byddai nifer o faterion eraill, gan gynnwys y rhan fwyaf o bolisiâu a phenderfyniadau sy'n benodol i safleoedd, yn aros yn lleol.
- 4.102 Gallai Llywodraeth Cymru arwain y gwaith o gynhyrchu'r cynlluniau strategol newydd, neu gallai ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol eu cynhyrchu drwy gydweithio. Gallai llywodraeth ganolog a lleol gydweithio i ddiffinio'r ardaloedd cynllunio ar y cyd, pennu'r rheolau sylfaenol a datblygu ffyrdd ymarferol o weithio.
- 4.103 Dylid uno cynlluniau strategol â chynllunio seilwaith strategol, neu eu cysylltu'n agos.

Profiad mewn Mannau Eraill

- 4.104 Wrth ddylunio trefniadau newydd ar gyfer cynllunio strategol neu awdurdodau lleol yn cydweithio, gallai Llywodraeth Cymru ddysgu gwersi arfer da a gwael gan Strategaethau Gofodol Rhanbarthol Lloegr, a gyflwynwyd yn 2004, er y cânt eu diddymu cyn bo hir. Un ddogfen ddefnyddiol i gyfeirio ati yw'r adroddiad a

gyhoeddwyd gan bwyllgor seneddol ar 17^{eg} Mawrth 2011¹⁹, sy'n ymarfer yr achos dros gynllunio strategol ac yn adolygu profiad y strategaethau gofodol rhanbarthol.

- 4.105 Gallai agweddau ar system yr Alban hefyd roi modelau defnyddiol o ddulliau cynllunio strategol y gellid eu defnyddio. Mae gan yr Alban 34 o awdurdodau cynllunio lleol, ac maent yn paratoi Cynlluniau Datblygu Lleol ac yn gyfrifol am y rhan fwyaf o waith rheoli datblygiadau. Ond ym mhedair rhanbarth dinas Aberdeen, Dundee, Caeredin a Glasgow, sy'n cynnwys awdurdodau'r dinasoedd a'r ardaloedd o'u cwmpas, ceir system gynllunio â dwy haen ble mae Cynlluniau Datblygu Strategol yn ymdrin â materion sy'n berthnasol i'r rhanbarth cyfan.
- 4.106 Beth bynnag a benderfynir am gynllunio rhanbarthol, rydym yn awgrymu y dylai gwaith cynllunio awdurdodau lleol at ddefnyddiau tir economaidd gael ei ategu gan ffynhonnell ganolog o wybodaeth. Dylai'r wybodaeth a ddarperir gynnwys data allweddol am y farchnad eiddo, er enghraifft, am feintiau datblygu, rhenti a'r arwynebedd llawr sydd ar gael (mannau gwag). Dylai hefyd gynnwys rhagolygon sylfaenol o gyflogaeth a'r economi, efallai wedi'u trosi'n ofynion lle dosbarth B hefyd, a fyddai'n rhoi man cychwyn cyffredin i awdurdodau. Byddai menter o'r fath yn cywiro gwallau technegol ac anghysonderau ar raddfa fawr, byddai'n helpu i sicrhau y gorfodir safonau gofynnol o ran casglu data a dadansoddi, byddai'n annog cydweithio ar draws ffiniau gweinyddol, a byddai'n costio llawer llai na bod pob awdurdod yn darparu ei ddata ei hun. Yn y bennod nesaf, byddwn yn rhoi ein hargymhellion terfynol am gynllunio mwy effeithiol sy'n well i'r economi, yn seiliedig ar y trafodaethau uchod ac ar y gwerthusiad o'r system bresennol ym Mhenodau 2 a 3.

¹⁹ Pwyllgor Senedd y DU, Cymunedau a Llywodraeth Leol, *Diddymu Strategaethau Gofodol Rhanbarthol: gwactod cynllunio?*, 2011

5 ARGYMHELLION

- 5.1 Mae gennym chwe argymhelliad i wella cynllunio datblygu economaidd yng Nghymru:
- i Diwygio *Polisi Cynllunio Cymru*, gan gynnwys fersiwn newydd o Bennod 7: Cefnogi'r Economi – gellid ei hailenwi, i bwysleisio ei hagwedd gadarnhaol, yn Gynllunio ar gyfer Twf Economaidd;
 - ii Nodyn Cyngor Technegol newydd, gyda theitl tebyg, wedi'i ategu gan ffynhonnell newydd o ddata ar-lein, ac adolygiad o Nodiadau Cyngor Technegol perthnasol eraill;
 - iii Lledaenu gwybodaeth a hyfforddi, i roi sylw i awdurdodau lleol a'r sector preifat, er mwyn cynnwys y polisiau a'r dulliau newydd yn y dogfennau hyn;
 - iv Cysylltiadau cryfach rhwng cynllunio defnydd tir a pholisiau ac ymyriadau datblygu economaidd;
 - v Trefniadau newydd ar gyfer cynllunio strategol ar draws ffiniau awdurdodau lleol;
 - vi Dylai Llywodraeth newydd Cymru gynnal adolygiad o effaith polisi cynllunio a rheoliadau perthnasol ar hyfywedd datblygu.
- 5.2 Y prif egwyddor y tu ôl i'r argymhellion hyn yw y dylai cynllunio geisio peidio â chyfyngu ar dwf economaidd y genedl. Ond nid yw'r astudiaeth hon wedi edrych ar bob ffordd y gallai hyn ddigwydd. Nid yw wedi ystyried proses gwneud ceisiadau cynllunio; mae adolygiad cynharach yn ymdrin â hyn.

Polisi Cynllunio Cymru

- 5.3 Isod, yr ydym yn gwneud argymhellion i Bennod 7 Polisi Cynllunio Cymru, *Cefnogi'r Economi*, sy'n ymdrin â defnyddiau tir economaidd yn gyffredinol a'r defnyddiau dosbarth B yn benodol. Bydd yr amcanion a'r egwyddorion a gynigiwyd gennym hefyd yn creu goblygiadau i Benodau 10-12, sy'n ymdrin â defnyddiau tir economaidd eraill – gan gynnwys adwerthu a chanol tref – ac â seilwaith. Byddai cynnig newidiadau i'r penodau eraill hyn y tu hwnt i'n briff ni.
- 5.4 Dylai polisi cenedlaethol newydd am gynllunio datblygu economaidd ddarparu diffiniad o ddatblygu economaidd, datganiad clir o amcanion economaidd cynllunio, cyfarwyddyd am Gynlluniau Datblygu Lleol a pholisiau rheoli datblygiadau. Isod, yr ydym yn rhoi polisiau drafft cyntaf am y cwestiynau hyn. Mae'r ddau gyntaf yn ailadrodd cynigion yr ydym wedi'u gwneud eisoes ym Mhennod 3.

Beth yw Datblygu Economaidd?

- 5.5 Dylai Pennod 7 ddiwygiedig *Polisi Cynllunio Cymru* nodi:
- *Defnyddiau tir economaidd* (neu *yr economi*) yw'r gweithgareddau sy'n cynhyrchu cyfoeth, swyddi ac incymau, a *datblygu economaidd* yw datblygu sy'n darparu lle i'r gweithgareddau hyn.

- Mae defnyddiau tir economaidd, ymysg pethau eraill, yn cynnwys defnyddiau dosbarth B (swyddfeydd, ymchwil a datblygu, diwydiant a warysau), adwerthu, hamdden, gwasanaethau cyhoeddus a nifer o weithgareddau economaidd eraill.
- Mae Pennod 7 yn ymdrin â phob defnydd tir economaidd ond mae hefyd yn cynnwys polisïau penodol am y defnyddiau dosbarth B, sef y defnyddiau tir cyflogaeth traddodiadol. Mae polisïau penodol am sectorau economaidd eraill i'w cael ym Mhennod 10 (Adwerthu a Chanol Tref), Pennod 11 (Twristiaeth, Chwaraeon a Hamdden) a Phennod 12 (Seilwaith a Gwasanaethau) Polisi Cynllunio Cymru. Mae polisïau defnyddiau tir economaidd mewn ardaloedd gwledig, sy'n ymwneud â phob sector, yn Nodyn Cyngor Technegol 6.

Amcanion

5.6 Fel drafft cyntaf, dylem awgrymu'r datganiad canlynol am amcanion economaidd cynllunio:

- a) Dymuna Llywodraeth Cymru i gynllunio weithio'n gadarnhaol i gynnal twf economaidd a chyflogaeth, ochr yn ochr â chynaliadwyedd cymdeithasol ac amgylcheddol
- b) At y diben hwn, dylai cynllunio geisio sicrhau na chyfyngir ar dwf allbwn a chyflogaeth yng Nghymru'n gyffredinol gan brinder tir at ddefnydd economaidd.
- c) Dylai awdurdodau cynllunio lleol geisio darparu'r tir y mae'r farchnad yn ei fynnu, oni cheir rhesymau da i'r gwrthwyneb, a allai gynnwys ystyriaethau'r paragraff nesaf.
- d) Dylai awdurdodau cynllunio lleol arwain a rheoli datblygu economaidd i gywiro methiannau'r farchnad a hyrwyddo cynaliadwyedd cymdeithasol ac amgylcheddol. Yn benodol, dylent geisio:
 - Cydlynu datblygu gyda darpariaeth seilwaith;
 - Cefnogi sectorau a chlystyrau blaenoriaeth, fel y nodir mewn polisïau economaidd cenedlaethol a lleol;
 - Cysoni swyddi a gwasanaethau â thai er mwyn lleihau'r angen i deithio, yn enwedig mewn ceir;
 - Hyrwyddo canol trefi fel prif leoliad adwerthu, hamdden a defnyddiau economaidd eraill sy'n denu niferoedd mawr o bobl;
 - Hyrwyddo aildefnyddio tir a ddatblygwyd o'r blaen;
 - Cyflenwi cyfleoedd adfywio ffisegol a chyflogaeth i gymunedau dan anfantais;
 - Hyrwyddo bywiogrwydd, amrywiaeth ac ansawdd amgylcheddol trefi a phentrefi;
 - Cyflenwi strategaethau economaidd a gofodol y cytunwyd arnynt.
- e) Wrth roi'r ystyriaethau hyn ac eraill ar waith, dylai awdurdodau lleol geisio llywio datblygu economaidd i leoliadau mwy priodol, yn hytrach nag atal neu anghymell datblygiadau o'r fath.

Cynlluniau Datblygu Lleol

- 5.7 Dylai *Polisi Cynllunio Cymru* ddweud y dylai Cynlluniau Datblygu Lleol, ymysg pethau eraill:
- Amlinellu gweledigaeth a strategaeth economaidd ar gyfer yr ardal, gan gynnwys amcanion bras ar gyfer newid cyflogaeth yn ôl defnydd tir a sector;
 - Darparu targedau ar gyfer darpariaeth tir i'r defnyddiau dosbarth B, gan ddangos newid net mewn tir/arwynebedd llawr swyddfeydd a diwydiant/warysau ar wahân
 - Ar gyfer y defnyddiau dosbarth B, cynnwys polisïau sy'n ymwneud â safleoedd cyflogaeth presennol:
 - Annog adfywio ac aildefnyddio safleoedd sy'n dal i fod yn addas ac y mae eu hangen ar gyfer cyflogaeth
 - Rheoli rhyddhau safleoedd cyflogaeth dieisiau at ddefnyddiau eraill
 - Yn amodol ar flaenoriaethau ac ystyriaethau eraill, darparu digon o dir a'r gymysgedd ansoddol gywir o safleoedd i ateb galw'r farchnad am ddefnyddiau tir economaidd;
 - Canolbwyntio'n arbennig ar ddarparu tir i sectorau economaidd â blaenoriaeth;
 - Rhoi blaenoriaeth i ddatblygiadau a fydd yn cyflawni adfywio ffisegol mewn ardaloedd sydd wedi mynd â'u pennau iddynt;
 - Wrth ddiogelu safleoedd presennol a darparu safleoedd newydd, blaenoriaethu safleoedd sy'n rhoi cyfleoedd priodol am swyddi a hyfforddiant i gymunedau dan anfantais;
 - Canoli datblygiadau sy'n denu niferoedd mawr o bobl, gan gynnwys adwerthu a swyddfeydd, mewn canol trefi, dinasoedd a phentrefi (croesgyfeirio â Phennod 10);
 - Cynnwys polisïau seiliedig ar feini prawf i ddelio â datblygiadau nad ydynt wedi'u mapio'n benodol yn y cynllun datblygu a helpu i ymateb i newid annisgwyl;
 - Cydweithio ag awdurdodau cyfagos i gynllunio'n strategol ar gyfer tir cyflogaeth (i'w aralleirio, gan ddibynnu a gaiff haen cynllunio strategol ei chyflwyno).
- 5.8 Dylid annog awdurdodau lleol i barhau i adolygu cynlluniau datblygu a'u diweddarau pan fydd amgylchiadau perthnasol yn newid, ac yn enwedig pan fydd newidiadau mawr yn yr hinsawdd economaidd a hinsawdd y farchnad yn golygu bod polisïau presennol yn amherthnasol neu'n anymarferol.

Polisïau Rheoli Datblygiadau

- 5.9 Dylai *Polisi Cynllunio Cymru* ddweud y dylai awdurdodau cynllunio lleol ddangos agwedd gadarnhaol ac adeiladol tuag at geisiadau am ddatblygiadau economaidd. Wrth ymateb i geisiadau am ddefnyddiau tir economaidd, dylai awdurdodau ystyried buddiannau economaidd tebygol y datblygiad. Wrth asesu'r buddiannau hyn, mae ffactorau allweddol yn cynnwys:

- Nifer y swyddi y disgwylir eu cael ar y safle;
- Os na fydd y datblygiad yn digwydd, a yw'n debygol na fyddai'r swyddi hyn yn bodoli yng Nghymru o gwbl;
- I ba raddau y bydd y datblygiad yn helpu i unioni anfantais economaidd neu gefnogi blaenoriaethau adfywio, er enghraifft drwy gynyddu cyfleoedd cyflogaeth i gymunedau o amddifadedd neu drwy uwchraddio'r amgylchedd mewn ardaloedd sydd wedi mynd â'u pennau iddynt;
- Unrhyw gyfraniad at ddatblygu sectorau a chlystyrau blaenoriaeth fel y nodir mewn strategaethau economaidd, gan gynnwys diwydiannau gwyrdd;
- Unrhyw gyfraniad at strategaethau gofodol ehangach, er enghraifft, twf neu adfywio ardaloedd penodol.

5.10 Dylai *Polisi Cynllunio Cymru* hefyd nodi y dylid cymeradwyo ceisiadau am ddefnyddiau tir economaidd nad ydynt yn unol â'r cynllun datblygu os yw buddiannau economaidd y datblygiad yn fwy sylweddol nag unrhyw effeithiau anffafriol.

Nodiadau Cyngor Technegol

5.11 Bydd Nodyn Cyngor Technegol newydd yn hanfodol ar gyfer darparu'r *Polisi Cynllunio Cymru* newydd, gan helpu awdurdodau lleol i gynhyrchu seiliau tystiolaeth cadarn a pholisïau cadarn ar gyfer datblygu economaidd yn gyffredinol a'r defnyddiau cyflogaeth traddodiadol yn benodol. O leiaf, dylai gynnwys y penawdau canlynol:

- Amcanion ac egwyddorion
 - Swyddogaeth ac amcanion cynllunio
 - Asesu buddiannau economaidd y datblygiad
 - Meini prawf
 - Gwybodaeth
- Cynllunio ar gyfer yr economi
 - Cyd-destun polisi
 - Proffil economaidd lleol
 - Sbardunau newid
 - Seilwaith
 - Rhagamcaniadau a rhagolygon
 - Senarios y dyfodol
 - Cysylltu swyddi â phoblogaeth a thai
 - Delio ag ansicrwydd
 - Polisiâu economi gyfan
 - Datblygu gweledigaeth economaidd
 - Cysylltu cynllunio â strategaethau datblygu economaidd ac ymyriadau
 - Gosod targedau cyflogaeth

- Cysoni swyddi a thai
 - Cysoni swyddi a seilwaith
 - Blaenoriaethau rhwng defnyddiau tir sy'n cystadlu â'i gilydd
 - Monitro
 - Cynllunio ar gyfer tir cyflogaeth
 - Y farchnad bresennol
 - Dadansoddi'r farchnad bresennol
 - Ymgysylltu â'r sector preifat
 - Galw a chyflenwad yn y tymor hir
 - Rhagweld cyflogaeth a'r galw am dir
 - Trosi swyddi'n le
 - Archwilio safleoedd
 - Rhestr eiddo feintiol ac asesiad ansoddol
 - Cymharu galw a chyflenwad
 - Gosod targedau darpariaeth
 - Safleoedd ac ardaloedd cyflogaeth
 - Safleoedd cyflogaeth presennol
 - Adnewyddu'r stoc
 - Cefnogi a rheoli adfywio tir llwyd
 - Delio â safleoedd cyflogaeth 'dieisiau'
 - Diogelu yn erbyn rhyddhau wedi'i reoli
 - Delio â defnyddiau heblaw rhai dosbarth B mewn ardaloedd cyflogaeth
 - Dyraniadau newydd
 - Polisiâu seiliedig ar feini prawf
 - Ymyriadau cadarnhaol i annog datblygu
 - Monitro
 - Cyflenwad a chymeriant
 - Gwerthoedd a dichonoldeb
- 5.12 Dan bob pennawd, dylai'r Nodyn Cyngor Technegol gynghori awdurdodau am sut y dylent symud ymlaen a pham. Ni ddylai'r cyngor fod yn rhy rhagnodol: y syniad yw rhoi man cychwyn, neu ddull diofyn, i awdurdodau; cânt wyro oddi wrtho os dymunant, cyn belled â'u bod yn dal i gydymffurfio â pholisi cenedlaethol *Polisi Cynllunio Cymru*.
- 5.13 Mae'r drafodaeth ym Mhennod 4 yn rhoi man cychwyn i rywfaint o'r cyfarwyddyd technegol hwn. Yn benodol, o baragraff 4.73 ymlaen yr ydym yn amlinellu proses pennu amcanion bras ar gyfer yr economi leol a thargedau penodol ar gyfer darparu tir cyflogaeth. Ym mharagraff 4.93 yr ydym yn trafod pa wybodaeth y dylid ei chyflwyno i ategu cynigion sy'n gysylltiedig â'r economi, gan bwysleisio na ddylid bod unrhyw ofyniad i gyflwyno llawer o fanylion na dadansoddiadau cymhleth.

5.14 Fel y dadleuwyd eisoes, bydd cynllunio'n effeithiol ar gyfer tir cyflogaeth hefyd yn golygu bod angen tystiolaeth strategol a pholisïau strategol, sy'n edrych ar draws ffiniau awdurdodau lleol. Nid ydym wedi pennu'r ongl strategol fel pennawd ar wahân, gan ei bod yn dylanwadu ar nifer o'r penawdau. Bydd sut y bydd y Nodyn Cyngor Technegol yn ymdrin â'r pwnc yn dibynnu ar yr hyn a benderfynir am gynlluniau cenedlaethol neu ranbarthol a/neu ddyletswydd i gydweithio neu gydweithredu.

5.15 Yn seiliedig ar ein profiad yng Nghymru ac mewn mannau eraill, mae'r materion mwyaf technegol heriol y mae angen i'r Nodyn Cyngor Technegol ganolbwyntio arnynt yn cynnwys:

Yr Economi

- Deall amcanion economaidd, buddiannau economaidd, swyddogaethau cynllunio a'r farchnad;
- Rhagolygon a thargedau: y gwahaniaeth rhwng y ddau, sut y gwneir rhagolygon economaidd, beth yw eu hystyr, eu cyfyngiadau, sut i'w haddasu a sut i beidio â'u haddasu;
- Ychwanegedd, di-fuddiant a dadleoli
 - Os yw ychwanegedd yn berthnasol, sut i'w asesu'n fras
- Diffinio effeithiau economaidd a'u mesur
 - Sut y dylai ymgeiswyr ddangos effaith cynigion i ddatblygu tir at ddefnyddiau economaidd, neu fel arall i drosglwyddo tir sy'n cael ei ddefnyddio'n economaidd ar hyn o bryd at ddefnyddiau eraill

Tir ac Eiddo

- Gwerthuso safleoedd yn ansoddol
 - Canolbwyntio ar addasrwydd at ddiben/potensial marchnad yn hytrach na bri (mae gan feddianwyr ddiddordeb mewn gwerth am arian; yn aml, ceir y galw mwyaf am safleoedd â llai o fri).
 - Edrych yn agos ar safleoedd cyflogaeth sy'n bodoli eisoes i ganfod pa rai y mae eu hangen o hyd ar gyfer cyflogaeth a pha rai nad ydynt yn addas at eu diben mwyach ac y dylid eu rhyddhau at ddefnyddiau eraill.
- Stociau a llifoedd
 - Gwahaniaethu rhwng stoc tir a'r newid yn y stoc hwnnw;
 - Gwahaniaethu rhwng newid gros a net
 - Ymdrin â cholli safleoedd presennol ac â datblygu safleoedd newydd
- Darparu digon o dir i alluogi cystadleuaeth a dewis.
- Dadansoddi'r farchnad eiddo
 - Pa dystiolaeth i'w defnyddio, sut i'w dadansoddi, beth yw ei hystyr
 - Sut i gyfuno dadansoddi'r farchnad yn y tymor byr â rhagweld hirdymor.
- Sut i gynllunio'n strategol a chydweithredu ag awdurdodau cyfagos.

- Monitro
 - Parhau i adolygu'r tybiaethau mawr sy'n tanategu eich strategaeth
 - Os yw'r byd wedi newid, adolygu'r strategaeth.
- 5.16 Dylid gwrthsefyll y demtasiwn i wneud y Nodyn Cyngor Technegol yn hir a chymhleth. Mae ar awdurdodau lleol ac ymgeiswyr cynllunio angen dogfen gryno ac ymarferol y gall pobl heb wybodaeth arbenigol am economeg ei deall a'i defnyddio. Dylid cynnal cyfnod peilot gyda drafft terfynol o'r Nodyn Cyngor Technegol mewn dau neu dri o awdurdodau lleol i brofi pa mor addas ydyw at ei ddiben dan wahanol amgylchiadau (awdurdodau bach a mawr, ardaloedd trefol a gwledig). Mae profiad yn awgrymu bod y cyfnod peilot hwn yn bwysig. Hebdo, byddai cywiro unrhyw wallau neu amherffeithiadau yn y drafft yn waith anodd a drud.
- 5.17 Fel y trafodwyd eisoes, gellid cynllunio'n llawer gwell ar gyfer defnyddiau economaidd pe bai ffynhonnell ganolog o wybodaeth ar gael i awdurdodau lleol i ddarparu data am y farchnad eiddo a rhagolygon economaidd a demograffig. Yn ddelfrydol, câi'r wybodaeth hon ei chynnig ar-lein, wedi'i chysylltu â *Pholisi Cynllunio Cymru* a'r Nodyn Cyngor Technegol newydd. Gallai'r safle fod wedi'i reoli naill ai gan awdurdodau lleol ar y cyd neu gan Lywodraeth Cymru. Dylai ganolbwyntio ar ansawdd yn hytrach na maint, gan roi swm bach o ddata sy'n cyd-fynd yn agos â'r hyn sydd ei angen ar awdurdodau (fel y nodir yn y Nodyn Cyngor Technegol), wedi'i gyflwyno'n syml ac wedi'i ategu'n dda gan ddiffiniadau a nodiadau esboniadol.
- 5.18 Yn ogystal â Nodyn Cyngor Technegol newydd am gynllunio ar gyfer yr economi, dylid adolygu'r Nodiadau Cyngor Technegol sy'n berthnasol i swyddogaeth ymgynghoreion statudol, i sicrhau bod eu cynnwys technegol yn gyfredol ac yn glir, a'u bod yn pwysleisio bod rhaid i'w hasesiadau a'u cyngor fod yn *gymesur* â maint a natur datblygiadau arfaethedig. I sicrhau bod hyn yn digwydd yn ymarferol, dylid mynd ati i gynnwys ymgynghoreion statudol yn gynnar wrth lunio cynlluniau a gwneud gwaith achos rheoli datblygiadau, gan gyfathrebu'n agos ag awdurdodau lleol. Yr agosaf y bydd y sefydliadau hyn yn cydweithio ag awdurdodau cynllunio, y mwyaf y bydd eu cyngor yn ymateb i'r agenda cynllunio ehangach.
- 5.19 Dylid adolygu pob Nodyn Cyngor Technegol arall sy'n berthnasol i ddefnyddiau tir economaidd yn eu tro, i sicrhau eu bod yn adlewyrchu'r agwedd newydd at gynllunio ar gyfer twf economaidd.

Lledaenu Gwybodaeth a Hyfforddi

- 5.20 I sicrhau cymaint o effaith â phosibl, bydd angen mynd ati i hyrwyddo polisiau a chyfarwyddyd cenedlaethol newydd drwy raglen o ledaenu gwybodaeth a hyfforddi, gan roi sylw i awdurdodau lleol ac i'r sector preifat.
- 5.21 Mewn awdurdodau lleol, dylai'r rhaglen dargedu timau datblygu cynllunio ac economaidd, a dylid cynnal digwyddiadau ar wahân i swyddogion ac aelodau.
- 5.22 Yn y sector preifat, dylai'r rhaglen roi sylw i'r diwydiant eiddo (asiantau, datblygwyr, buddsoddwyr) a busnesau meddianwyr, er ei bod yn llawer haws ymgysylltu â'r

diwydiant eiddo yn ein profiad ni. Dylai'r rhaglen ganolbwyntio ar ddau brif bwnc: dylai annog ymgeiswyr i ymgysylltu â phroses ddatblygu'r Cynllun Datblygu Lleol a dylai egluro sut y dylai datblygwyr, perchennogion tir a meddianwyr arddangos buddiannau economaidd eu cynigion.

- 5.23 Os oes modd, dylai awdurdodau lleol gydweithio i arwain y rhaglen lledaenu gwybodaeth a hyfforddi. Byddai hyn yn helpu i sicrhau mai hwy sy'n berchen y system newydd a'i bod yn cael ei chynnwys yn niwylliant eu gwaith a'u trefnau dyddiol. Gall cyrff proffesiynol megis y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol yng Nghymru hefyd chwarae rhan allweddol. Byddai'r broses o ledaenu gwybodaeth i'r sector preifat yn helpu awdurdodau i ymgysylltu â busnesau lleol, perchennogion tir a datblygwyr yn y broses gynllunio.

Cryfhau Cysylltiadau â Datblygu Economaidd

- 5.24 Am resymau a drafodwyd ym Mhennod 2, byddai cynllunio ar gyfer yr economi'n fwy effeithiol pe bai cynllunio defnydd tir wedi'i gysylltu'n agosach â strategaethau ac ymyriadau economaidd, a phe bai timau datblygu economaidd yn chwarae rhan fwy mewn cynllunio defnydd tir. Dylai'r Nodyn Cyngor Technegol newydd hyrwyddo hyn. Yn benodol, dylai annog awdurdodau i fanteisio i'r eithaf ar y mentrau cenedlaethol newydd sy'n anelu i hyrwyddo datblygu economaidd lleol, gan gynnwys Parthau Menter, Cyllid Cynyddu Treth a Gorchmynion Datblygu Lleol.
- 5.25 Dylai'r Nodyn Cyngor Technegol newydd hefyd awgrymu bod Swyddogion Datblygu Economaidd yn cyfrannu at Gynlluniau Datblygu Lleol ac yn ymgynghori'n rheolaidd ac yn ffurfiol am geisiadau cynllunio sy'n ymwneud â defnyddiau tir economaidd – nid yn unig mewn perthynas â datblygiadau newydd, ond hefyd pan geir cynigion i ailddatblygu tir cyflogaeth at ddefnyddiau eraill.
- 5.26 Os ceir diffyg galw a bod y farchnad eiddo'n wan, dylai cynllunwyr a thimau datblygu economaidd gydweithio i sicrhau cymaint â phosibl o gyfleoedd am dwf. Gall adrannau datblygu economaidd awgrymu 'safleoedd ymgeisio', fel bod y Cynllun Lleol yn darparu ar gyfer datblygu economaidd yn y dyfodol. Dylai cynllunio ddefnyddio Cynlluniau Gweithredu Ardal, briffiau datblygu a dulliau tebyg i ysgogi galw ac annog datblygu.
- 5.27 Fel rhan o'r rhaglen lledaenu gwybodaeth, dylid annog awdurdodau lleol i rannu arferion da o ran cysylltu strategaethau economaidd a gofodol a chydweithio ar draws ffiniau adrannau.

Cynllunio Strategol

- 5.28 Fel y trafodwyd ym Mhennod 4, byddai cynllunio ar gyfer defnyddiau tir economaidd yn llawer mwy effeithiol pe bai haen strategol yn bodoli uwchlaw'r Cynllun Datblygu Lleol. Mae amrywiaeth eang o opsiynau ar gyfer llenwi'r 'bwloch cynllunio strategol' – sydd, wrth gwrs, yn effeithio ar feysydd cynllunio eraill heblaw datblygu economaidd. Diwygiad cyfyngedig fyddai rhoi dyletswydd i gydweithredu ar awdurdodau, fel sydd wedi'i gynnig yn Lloegr ar hyn o bryd. Yn fwy uchelgeisiol, gellid sefydlu haen uwch o gynllunio, uwchlaw'r Cynlluniau Datblygu Lleol, os nad

ledled Cymru gyfan, yna mewn ardaloedd dethol megis y prif ‘ranbarthau dinasoedd’ – ble ceir yr angen mwyaf am gynllunio strategol.

- 5.29 Gallai llywodraeth ganolog a lleol gydweithio i ddiffinio'r ardaloedd cynllunio ar y cyd, pennu'r rheolau sylfaenol a datblygu ffyrdd ymarferol o weithio. Dylid uno cynlluniau strategol â chynllunio seilwaith strategol, neu eu cysylltu'n agos.

Dichonoldeb Datblygu

- 5.30 Mater pwysig arall sydd y tu hwnt i'n cwmpas ni yw effaith beichiau rheoleiddio a chyfraniadau datblygwyr ar ddichonoldeb datblygu. Os yw gofynion carbon isel, cyfraniadau gan ddatblygwyr, tariffau seilwaith a materion tebyg yn golygu nad yw mathau penodol o ddatblygiadau economaidd yn ddichonadwy mewn manau penodol, gellir cyfyngu'n ddifrifol ar dwf economaidd, ni waeth beth mae polisi cynllunio cenedlaethol yn ei ddweud. Mae effaith y ffactorau hyn yn gwestiwn hanfodol bwysig sy'n bodoli ar y ffin rhwng polisi cynllunio a pholisi treth. Dylid ei ymchwilio ar wahân.

A Wnaiff Newid Unrhyw Beth?

- 5.31 Os rhoddir ein hargymhellion ar waith, credwn y gwnânt wahanïaeth mawr yn ymarferol. Bydd cynllunio'n gwneud mwy i gefnogi twf economaidd a swyddi, drwy wneud Cymru'n well lle ar gyfer busnes. Dylai datblygwyr busnes a masnachol weld bod y system gynllunio'n fwy cadarnhaol, yn fwy cyfeillgar i ddefnyddwyr, yn haws ei rhagweld ac yn symlach.
- 5.32 Ein prif bwynt yw cynnig rhai egwyddorion syml. *Ni ddylai cynllunio geisio cyfyngu ar dwf economaidd y genedl. Dylai fwriadu creu amgylchedd da i fusnes a bodloni'r galw gan y farchnad am dir. Os yw cynigion datblygu'n amhriodol neu'n anghynaliadwy, ni ddylai cynllunio geisio mygu datblygiad, ond ei lywio i leoliadau mwy addas.*
- 5.33 Efallai fod yr egwyddorion hyn yn ymddangos yn amlwg, ond mae ein hymchwil yn dangos nad yw pawb yn eu deall na'u derbyn bob amser, a hyd yn oed pan gânt eu derbyn, nid yw'n amlwg beth ddylai cynllunwyr ei wneud i'w rhoi ar waith yn ymarferol.
- 5.34 Mae'n ofynnol i ddogfennau cynllunio lleol ddechrau o safbwynt polisi cenedlaethol. Felly, os cânt eu datgan mewn polisi cenedlaethol, caiff yr egwyddorion a gynigiwyd gennym eu dyfynnu'n helaeth mewn cynlluniau datblygu a phenderfyniadau rheoli datblygiadau. Bydd hyn yn darparu rheolau sylfaenol clir a chadarnhaol i danategu penderfyniadau a wneir. Credwn y bydd hyn yn arwain at gynllunio sy'n llawer mwy cadarnhaol, yn well i'r economi ac yn fwy cyson, hyd yn oed os na wneir dim byd arall i ddiwygio'r system gynllunio.
- 5.35 Ond yr ydym yn cynnig diwygiadau pellach. Dylai Llywodraeth Cymru roi cyngor technegol clir a syml – er enghraifft, am sut i ragweld gofynion tir y dyfodol a sut i asesu a phwysoli buddiannau economaidd datblygiad arfaethedig. Dylai

awdurdodau lleol ddatblygu a lledaenu arfer da am y materion technegol hyn ac am well ffyrdd o weithio i dimau cynllunio a datblygu economaidd.

- 5.36 Bydd hyn i gyd yn dweud wrth awdurdodau cynllunio lleol, datblygwyr a busnesau beth ddylent ei wneud yn ymarferol i gyflawni'r egwyddorion a amlinellwyd yn gynharach, a bydd felly'n sicrhau bod cynllunio'n fwy effeithiol ac yn rhoi mwy o gymorth i'r economi. Bydd hefyd yn sicrhau bod cynllunio'n broses fwy cyson, rhesymegol a rhad, gan y bydd dulliau a thechnegau parod ar gael i awdurdodau cynllunio ac ymgeiswyr yn hytrach na bod rhaid iddynt lunio rhai newydd bob tro.
- 5.37 Yn olaf, awgrymwn fod angen haen strategol er mwyn cynllunio'n effeithiol ar gyfer yr economi, uwchlaw lefel awdurdodau unigol. Os cynlluniwn ar gyfer yr economi'n genedlaethol ac yn rhanbarthol yn ogystal ag yn lleol, bydd cynllunio'n fwy effeithiol o ran llywio datblygu a buddsoddi at y lleoliadau mwyaf effeithlon a chynaliadwy, ym mha bynnag awdurdod lleol y maent.

ATODIAD 1

GWEITHDAI YMGYNGHORI

Rhagymadrodd

Er mwyn cyfrannu at yr astudiaeth hon, cynhaliodd Llywodraeth Cymru dri gweithdy ymgynghori gan ddod â rhanddeiliaid at ei gilydd o'r sectorau preifat, cyhoeddus a gwirfoddol. Cynhaliwyd y gweithdai ddiwedd Ionawr 2011, pan oeddem wedi cwblhau ein hymchwil ddechreuol ac wedi dechrau ffurfio ein casgliadau a'n hargymhellion. Fe'u cynhaliwyd yng Nghyffordd Llandudno, Llandrindod ac Ystad Ddiwydiannol Trefforest yn eu tro. Gyda'i gilydd, daeth mwy na 100 o'r cyfranogwyr a wahoddwyd i'r gweithdai ac roeddent yn cynrychioli'r cyrff sydd wedi'u rhestru isod.

ABP South Wales Ports	Ymddiriedolaeth Natur	Legat Owen
AECOM	Gwent	Cyngor Bro Morgannwg
Ymddiriedolaeth	Cyngor Gwynedd	Cyngor Sir Ddinbych
Cadwraeth Ystlumod	Harmers Cyfyngedig	Twristiaeth Canolbarth
Beresford Adams	Harrow Estates ccc	Cymru
Commercial	Hughes Architect	Cyswllt Amgylchedd
Cyngor Bwrdeistref Sirol	Cadw Cymru'n Daclus	Cymru
Blaenau Gwent	King Sturge LLP	DPP
Bluefox Technology	Cyngor Bwrdeistref Sirol	Cyngor Sir Fynwy
Boyer Planning	Rhondda Cynon Taf	Llywodraeth Cymru
Awdurdod Parc	Richard Baddeley & Co	DTZ Debenham Tie Leung
Cenedlaethol Bannau	RICS Cymru	Cyngor Bwrdeistref Sirol
Brycheiniog	Robert Chapman &	Castell-nedd Port Talbot
Cyngor Bwrdeistref Sirol	Company	Cymdeithas Llywodraeth
Pen-y-bont ar Ogwr	RSPB	Leol Cymru
Cyngor Bwrdeistref Sirol	RTPI Cymru	Ymddiriedolaeth Cwm
Caerffili	Savills	Elan
Capita Symonds	Awdurdod Parc	Cyngor Dinas Casnewydd
Fforwm Economaidd	Cenedlaethol Eryri	Ymddiriedolaethau Natur
Canolbarth Cymru	Fforwm Economaidd De-	Cymru
Cyngor Sir Ceredigion	orllewin Cymru	Emanuel Jones
Dinas a Sir Abertawe	Stevenson & Alexander	Cyngor Sir Benfro
Cyngor Bwrdeistref Sirol	TSR Surveyors	Cyngor Bwrdeistref Sirol
Conwy	Cyngor Cefn Gwlad	Wrecsam
Ffederasiwn Busnesau	Cymru	Eversheds
Bach yng Nghymru	Knight Frank	Cyngor Sir Powys
Cyngor Sir y Fflint	Turley Associate	WYG Planning and
Geldards	Cynon Valley Crime	Design
Groundwork Cymru	Reduction Services	
	Cyfyngedig	

Ym mhob sesiwn, rhannodd tîm yr astudiaeth y canfyddiadau a'r casgliadau yr oedd wedi'u ffurfio hyd hynny a gwahodd cyfranogwyr i gyflwyno eu barn eu hunain. Roedd y drafodaeth yn canoli ar bum mater cyffredinol:

- Beth yw datblygu economaidd?
- Yr amcanion economaidd i gynllunio
- Rolau timau datblygu economaidd a chynllunio
- Cynnwys cynlluniau a dogfennau wedi'u seilio ar dystiolaeth
- Rheoli datblygu, hyblygrwydd a delio â phethau annisgwyl

Isod rydym yn crynhoi'r prif bwyntiau a wnaethpwyd ar bob mater. Rydym wedi ceisio cymryd y pwyntiau hyn i ystyriaeth, lle'r oeddent yn berthnasol, ym mhob rhan o'n hadroddiad. Wrth gwrs, nid oedd cyfranogwyr y gweithdai'n cytuno ar bob dim; wrth gofnodi pwyntiau, nid ydym yn awgrymu bod y cwbl neu'r rhan fwyaf o'r cyfranogwyr yn cydweld â hwy.

Beth yw Datblygu Economaidd?

Mae cynllunwyr yn dal i ganolbwyntio ar y mathau traddodiadol o ddefnydd cyflogaeth, a elwir hefyd yn ddefnydd dosbarthiad B – diwydiant, warysau a swyddfeydd. Ond byddai'r rhan fwyaf yn cydnabod bod sectorau economaidd eraill yn cyfrannu hefyd.

Dylai'r astudiaeth ymdrin â phob math economaidd o ddefnydd tir, nid dosbarthiad B yn unig. Mae'r mathau economaidd eraill o ddefnydd heblaw dosbarthiad B yr un mor werthfawr. Er enghraifft, mewn llawer rhan o Gymru, mae twristiaeth yn sector allweddol. Mae manwerthu a hamdden yn sectorau allweddol i fusnesau bach a chanolig eu maint. Mae'r sectorau y tu allan i ddosbarthiad B wedi tyfu o ran pwysigrwydd wrth i ddiwydiant traddodiadol grebachu.

Mae mathau o ddefnydd heblaw rhai dosbarthiad B yn dod yn fwyfwy cyffredin mewn ardaloedd cyflogaeth. Efallai nad yw hyn yn beth drwg, gan ei bod yn bosibl y bydd angen defnydd economaidd arall o'r fath i gymryd lle swyddi a gollir mewn sectorau traddodiadol. Mae arnom angen polisiau ar gyfer 'encilio trefnus' oddi wrth ddynodiadau dosbarthiad B.

Mae cynllunio ar gyfer cymysgedd ehangach o ddefnydd yn gallu hybu datblygu economaidd drwy alluogi datblygu sy'n talu am seilwaith i wasanaethu safleoedd cyflogaeth.

Mae gormod o bwyslais ar fathau defnydd dosbarthiad B, yn enwedig B2. Yn aml bydd Llywodraeth Cymru yn mynnu cadw defnydd B2 ar ei thir ei hun er bod y galw am ddefnydd o'r fath wedi dirywio am 20 mlynedd neu fwy.

Mae'r holl fathau o ddefnydd economaidd yn dod â buddion ond mae'r mathau defnydd dosbarthiad B yn fwy pwysig.

Weithiau nid yw awdurdodau lleol yn glir ynghylch sut y dylent ddelio â sectorau economaidd y tu allan i ddosbarthiad B fel twristiaeth. Dylai Llywodraeth Cymru ddarparu cyfarwyddyd ar hyn.

Dylid cael adolygiad sylfaenol o'r Dosbarthiadau Defnydd, fel hwnnw a gafwyd ar gyfer dosbarthiadau A = A1-A3 A1-A5 yn Lloegr.

Amcanion Economaidd

Beth yw'r amcanion economaidd priodol i gynllunio?

Mae ansicrwydd ynghylch beth yw'r amcanion economaidd cenedlaethol, ac felly nid yw'n glir a yw cynlluniau lleol yn gyson â'r amcanion hyn. Mae angen datganiadau cliriach o bolisiâu economaidd cenedlaethol. Yn benodol, dylai Llywodraeth Cymru roi cyfarwyddyd clir ynghylch y pwys y dylai'r system gynllunio ei roi ar amcanion economaidd.

Dylai polisi a chanllawiau cenedlaethol ddiffinio'r math o fusnesau yr hoffai Llywodraeth Cymru eu hybu, gan bennu'r cydbwysedd rhwng mewnfuddsoddi ar raddfa fawr a chynlluniau lleol mewn Cynlluniau Datblygu Lleol (CDLlau).

Mae'n bwysig i gynlluniau gael eu defnyddio'n gadarnhaol ac yn weithredol i greu'r amgylchedd priodol i fusnes. Ond nid yw polisiâu presennol Llywodraeth Cymru yn helpu i alluogi'r datblygiadau priodol yn y lleoliadau priodol. Mae Cynllun Gofodol Cymru yn ddiffygiol o ran darparu strategaeth ofodol. Mae arnom angen cynllun gofodol sy'n mynd ymhellach. Byddai cynllun gofodol o'r iawn ryw'n hybu datblygu economaidd.

Dylai polisi wella ansawdd bywyd, ac mae hynny'n golygu bod angen i ni ystyried amcanion amgylcheddol a chymdeithasol ochr yn ochr â rhai economaidd.

Nid yw cynlluniau datblygu'n cynnig pwyntiau polisi o blaid datblygu economaidd, yn wahanol i ecoleg, er enghraifft. Felly mae'r broses gynllunio'n rhagfarnu yn erbyn datblygu economaidd.

Mae bod yn ddi-garbon erbyn 2020 yn un o amcanion Llywodraeth Cymru. Dylai'r amcan hwn gael ei adlewyrchu mewn polisiâu datblygu economaidd cenedlaethol a dylid disgrifio camau i alluogi Llywodraeth Cymru i'w gyflawni.

Gall cynllunio hwyluso datblygu ond ni all ei gyflawni. Caiff datblygu ei ysgogi gan rymoedd y farchnad. Ni ddylai cynllunio sefyll yn ffordd grymoedd y farchnad.

Ni ddylid ystyried amcanion economaidd ar eu pen eu hunain. Lle bynnag y mae dogfen gynllunio'n ymwneud ag amcanion economaidd, dylid cyfeirio at amcanion cymdeithasol ac amgylcheddol hefyd, yn yr un frawddeg. Ni ddylem feddwl yng nghyd-destun cydbwysio budd economaidd yn erbyn yr amcanion amgylcheddol a chymdeithasol (yn unig). Yn ogystal â hynny, neu yn lle hynny, dylem geisio integreiddio'r tri mewn atebion sy'n cyflawni'r amcanion i gyd.

Dylai Llywodraeth Cymru roi cyfarwyddyd i awdurdodau lleol ynghylch y pwys y dylent ei roi ar amcanion economaidd o'u cymharu â rhai cymdeithasol ac amgylcheddol.

Nid oes angen gosod mwy o amcanion. Mae awdurdodau lleol yn gwybod bod yr economi'n bwysig ac mae creu swyddi lleol yn flaenoriaeth iddynt. Wrth weithredu bydd awdurdodau bob amser yn gwneud yr hyn sy'n llesol i'w heconomiâu.

Mae Llywodraeth Cymru/Awdurdod Datblygu Cymru wedi canolbwyntio gormod ar ardaloedd sy'n gymwys i gael cymorth grant yr UE. Mae hyn wedi dod â chanlyniadau

negyddol i ardaloedd eraill. Mae hefyd yn ystumio blaenoriaethau ac yn ffafrio ystyriaethau tymor byr gan fod prosiectau'n cael eu dewis am eu bod yn gymwys i gael cyllid, nid ar sail eu rhinweddau.

A yw cynyddu CMC yn amcan dilys ar gyfer cynllunio?

Mae CMC yn ddangosydd macro-economaidd. Mae'n anodd ei gymhwysu'n ystyrllon i ardaloedd awdurdodau lleol.

Mae'n anodd pwysu a mesur amcanion economaidd cenedlaethol ar lefel leol. Ni ellir mesur CMC ar lefel leol, felly mae angen i awdurdodau lleol ddefnyddio dangosyddion eraill, fel nifer swyddi a chyfraddau cyflogaeth.

Dylid ystyried y tair agwedd ar les – amgylcheddol, economaidd a chymdeithasol – wrth osod targedau a mesur adnewyddu economaidd cynaliadwy. Nid yw CMC yn ffordd dda o fesur lles am nad yw'n ystyried iechyd, er enghraifft.

Nid yw pobl yn gweld beth sydd a wnelo CMC neu gynhyrchiant â chynllunio.

A yw amcanion economaidd cenedlaethol yn ddigon clir a sut y gallem eu gwneud yn gliriach?

Nid yw amcanion economaidd yn glir. Er enghraifft, ni sylweddolir bob amser nad yw twf economaidd a swyddi'n golygu'r un peth.

Mae dehongliadau awdurdodau lleol o amcanion cenedlaethol yn anghyson â'i gilydd.

Mae cynllunwyr awdurdodau lleol yn methu amcanion pwysig sy'n ymwneud â'r economi. Dylai Llywodraeth Cymru ddweud yn gliriach wrth awdurdodau lleol beth mae'n ceisio ei wneud.

Mae problemau o ran troi amcanion economaidd cenedlaethol yn amcanion ar lefel leol. Er enghraifft, ai swyddi neu adfywio ffisegol sydd dan sylw, neu'r ddau? Hefyd ai swyddi lleol sydd dan sylw, neu swyddi i bobl leol? Ac a ddylem ystyried nifer net y swyddi a grëwyd yn hytrach na'r nifer crynswth? Dylai fod yn glir pa ddangosyddion y dylem eu defnyddio i asesu'r pethau hyn. Os yw awdurdodau lleol i hybu amcanion datblygu economaidd cenedlaethol, mae angen iddynt fod yn glir ynghylch beth yw'r amcanion hyn a sut y gellir mesur eu cyflawni.

Yn aml ni fydd swyddogion rheoli datblygu yn gwybod am newidiadau ym mholisiâu Llywodraeth Cymru ac felly ni fydd amcanion cenedlaethol newydd yn cael eu hystyried bob amser wrth asesu ceisiadau. Gallai swyddogion rheoli datblygu dreulio 80% o'u hamser ar geisiadau bach sydd heb gysylltiad â datblygu economaidd, felly yn aml ni fydd ganddynt ddigon o brofiad i ddelio â cheisiadau cynllunio ar gyfer defnydd cyflogaeth mawr.

Dylid annog swyddogion cynllunio i wneud mwy i gadw'n wastad â newidiadau mewn polisiâu yn *Polisi Cynllunio Cymru*.

Sut y dylai amcanion economaidd Llywodraeth Cymru gael eu hadlewyrchu mewn cynlluniau lleol?

Pan fydd awdurdodau'n penderfynu ar geisiadau cynllunio, y brif ddogfen bolisi y byddant yn cyfeirio ati yw'r cynllun lleol. Felly, er mwyn sicrhau bod amcanion economaidd cenedlaethol yn cael eu hystyried wrth wneud penderfyniadau, dylid datgan yr amcanion hyn mewn cynlluniau lleol.

Ni ddylai CDLlau ailadrodd polisiâu cenedlaethol ond, yn hytrach, eu cymhwyso at amgylchiadau lleol.

Pan fydd swyddogion cynllunio'n cyfeirio at bolisiâu cenedlaethol, bydd y cyfeiriadau'n cael eu cadw yn y cefndir yn aml yn hytrach na'u datgan yn agored.

Er mwyn hybu amcanion economaidd, mae arnom angen meincnodau a dangosyddion – 'yr hyn a gaiff ei fesur a gaiff ei wneud'. Mae angen i Lywodraeth Cymru ddiffinio targedau, meincnodau a throthwyon i'w defnyddio wrth gynllunio. Er mwyn gwneud hyn, mae angen rhywfaint o bragmatiaeth.

Dylai Llywodraeth Cymru a CDLlau ddarparu meini prawf ar gyfer cynllunio sy'n adlewyrchu amcanion economaidd. Er enghraifft, dylid rhoi pwys ychwanegol ar gynnig datblygu sy'n hybu datblygu economaidd mewn ardal ddifreintiedig.

Mae nifer net y swyddi newydd a grëwyd yn ffordd dda o fesur budd economaidd ond mae'n anodd ei fesur. Mae angen canllawiau ar hyn.

Mae angen cyfarwyddyd ar awdurdodau cynllunio lleol ynghylch sut i gydbwysu amcanion tymor byr yn erbyn rhai tymor hir. Mae arallgyfeirio economaidd yn bwysig mewn rhai ardaloedd, ac mae hyn yn cymryd amser hir.

Mae angen cyfarwyddyd technegol ar awdurdodau lleol ynghylch sut y dylent gynllunio ar gyfer datblygu economaidd.

Dylai cynlluniau datblygu fynd drwy asesiad economaidd i sicrhau eu bod yn hybu amcanion datblygu economaidd, rhai cenedlaethol a lleol.

Yn aml mae dogfennau sylfaen dystiolaeth yn well o ran adlewyrchu blaenoriaethau economaidd cenedlaethol nag y mae Cynlluniau Datblygu Lleol.

Os nad yw CDLlau yn gyson â'r agenda bolisi genedlaethol, dylai Llywodraeth Cymru roi gwybod i'r awdurdodau.

Mae'n ddigon posibl nad yw cynllunio lleol yn rhoi digon o sylw i amcanion cenedlaethol, ond faint o wahaniaeth y mae hyn yn ei wneud mewn gwirionedd? Mae awdurdodau lleol wedi ymrwmo i hybu eu heconomiâu a chreu swyddi. Mae'n bwysicach cael pethau'n iawn yn ymarferol nag yn ddamcaniaethol.

Rolau a Chyfrifoldebau

Gwaith pwy yw deall a hyrwyddo datblygu economaidd?

Gan fod Awdurdod Datblygu Cymru wedi'i gynnwys yn y Llywodraeth bellach mae diffyg cyswllt o ran polisi cenedlaethol rhwng amcanion economaidd a'r gwaith o'u cyflawni.

Roedd rôl bwysig gan yr Awdurdod Datblygu, yn enwedig mewn cysylltiad â mewnfuddsoddi. Nid yw'n glir bellach pwy sy'n gyfrifol am reoleiddio a phwy sy'n gyfrifol am hyrwyddo ac ymgysylltu â busnes ar lefel genedlaethol neu lefel leol. Mae angen i Lywodraeth Cymru ddiffinio rolau, gan gynnwys ei rôl ei hun.

Dylai awdurdodau cynllunio lleol ddatblygu diwylliant mwy rhagweithiol mewn cysylltiad â datblygu economaidd. Dylai Llywodraeth Cymru ddweud wrth awdurdodau pan yw'n gweld bod angen cymryd camau cadarnhaol.

Hyd yn oed os yw awdurdodau lleol yn gwneud popeth yn iawn, mae arnom angen cynllunio strategol hefyd ar lefel uwch ar gyfer datblygu economaidd. Mae awdurdodau lleol yn rhy fach i gynllunio ar gyfer yr economi ar eu pen eu hunain.

Mae marchnadoedd yn torri ar draws ffiniau awdurdodau lleol, ond nid yw cynllunio wedi'i gydgyssylltu bob amser rhwng awdurdodau cyfagos. Dylid hybu mwy o gydweithio.

Nid yw Cynllun Gofodol Cymru yn gwneud bron dim i gefnogi cynllunio lleol. Mae arnom angen strategaeth ofodol o'r iawn ryw i ddelio â materion sy'n croesi ffiniau awdurdodau lleol.

Mae arnom angen cynllun strategol a chydweithio i ddelio â materion trawsffiniol a rheoli cystadleuaeth rhwng awdurdodau cyfagos. Mae cystadleuaeth yn broblem gan fod opsiynau gan fusnesau o ran lle y byddant yn buddsoddi ac yn ymsefydlu.

Roedd Strategaeth Eiddo'r Awdurdod Datblygu yn ymgais dda i gynllunio'n strategol. Ond ni chafodd ei throï'n bolisi cynllunio a phan ddaeth i ddiwedd ei hoes nid oedd dim i gymryd ei lle.

Dylai Llywodraeth Cymru annog awdurdodau lleol i ddod yn fwy ymwybodol o fasnach. Mae angen iddynt ddeall beth sy'n mynd ymlaen yn eu heconomïau a sut mae'r farchnad eiddo'n gweithio.

Dylai busnesau gael eu trin yn gyson gan y system gynllunio ym mhle bynnag y maent. Mae angen iddynt wybod beth yw'r rheolau, â phwy y dylent siarad ac yn y blaen. Mae anghysondeb yn broblem o fewn y system bresennol gan ei fod yn arwain at ansicrwydd ac yn cymhell busnesau i beidio â chyflwyno ceisiadau.

Mae angen arweiniad gwleidyddol cryf i hybu datblygu economaidd.

Weithiau bydd aelodau etholedig yn mynd yn groes i argymhellion swyddogion heb roi rhesymau clir.

Mae ymgylgoreion statudol yn cyflawni rôl bwysig yn y system gynllunio. Yn aml bydd eu cyngor yn gwrthwynebu cynigion datblygu economaidd.

Beth yw rôl swyddogion cynllunio mewn cysylltiad â datblygu economaidd?

Dylai cynllunwyr fod yn wrthrychol ac yn ddiuedd a chymhwyso'r rheolau'n deg. Ni ddylent hyrwyddo unrhyw fuddiannau, yn cynnwys buddiannau busnes. Dylid annog ymgeiswyr i gyflwyno eu hachos eu hunain a pheidio â dibynnu ar swyddogion i'w gyflwyno ar eu rhan.

Lle mae safleoedd wedi'u neilltuo ar gyfer cyflogaeth yn y Cynllun Datblygu Lleol, neu lle y byddai eu datblygu'n helpu i gyflawni amcanion y CDLI, dylai cynllunwyr roi anogaeth i symud ymlaen â datblygiadau.

Ni ddylai cynllunwyr hyrwyddo ceisiadau am ddatblygu. Ond *fe ddylent* ddeall y buddion y byddai'r datblygiad yn eu rhoi a gallent fod yn fwy cefnogol i amcanion datblygu economaidd.

Mae'n fuddiol i gynllunwyr fod ag ymagwedd gadarnhaol at ddatblygu economaidd, ar yr amod bod y datblygu'n digwydd yn y lle priodol ac ar yr adeg briodol.

Nid oes gan gynllunwyr arbenigedd mewn datblygu economaidd ym mhob achos. Felly mae perygl na fyddant yn delio â datblygu economaidd yn synhwyrol, yn gyson ac yn deg.

Beth yw rôl y timau datblygu economaidd?

Mae'n bwysig ymgynghori'n ffurfiol â swyddogion datblygu economaidd ynghylch ceisiadau cynllunio sy'n gysylltiedig â'r economi. Mae'n hawdd anwybyddu ymgynghoriadau anffurfiol. Efallai y dylai swyddogion datblygu economaidd fod yn Ymgynghoreion Statudol.

Mae angen cyfarwyddyd a hyfforddiant ar swyddogion datblygu economaidd yn ogystal â swyddogion cynllunio ynghylch sut i ddelio â cheisiadau sy'n ymwneud â'r economi.

Cynlluniau a Sylfeini Tystiolaeth

Beth y dylai cynlluniau datblygu a sylfeini tystiolaeth gynllunio ei ddweud am gynllunio ar gyfer yr economi?

Dylai polisiau cynllunio ddweud sut y bydd awdurdodau'n delio â gwrthdaro a chystadlu rhwng gwahanol fathau o ddefnydd tir. Mae hwn yn gwestiwn anodd a dylai Llywodraeth Cymru roi cyfarwyddyd arno.

Mae angen rheolau clir ynghylch beth yw tystiolaeth dda a sut y dylid ei dehongli. Fel arall gall pobl ddefnyddio'r hyn y maent yn ei alw'n dystiolaeth i ategu'r naill ochr neu'r llall mewn dadl.

Dylai Cynlluniau Datblygu Lleol fod wedi'u halinio'n agosach â strategaethau datblygu economaidd.

Mae'n anodd yn aml i ymgeiswyr profi y bydd galw am y lle cyflogaeth y maent yn bwriadu ei ddarparu. Dylid cael canllawiau ynghylch sut y gallant wneud hyn.

Ni ddylai ymgeiswyr orfod dangos bod galw. Nid yw'n fater i'r awdurdod cynllunio lleol.

Mae adolygiadau o ddefnydd tir yn llai dibynadwy ac yn llai trwyadl at ei gilydd nag astudiaethau sylfaen dystiolaeth mewn meysydd eraill, fel manwerthu a thai.

Wrth neilltuo safleoedd, sut y dylai cynllunwyr ddelio â'r tymor hir? Er enghraifft, a ddylem neilltuo safleoedd sydd heb fod yn hyfyw ar hyn o bryd ond a allai fod yn hyfyw ymhen rhyw 10 mlynedd? Nid oes cyfarwyddyd clir ar hyn i awdurdodau cynllunio nac i ymgeiswyr.

Byddai canllawiau cymhleth ar sylfeini tystiolaeth yn gallu gorlwytho'r broses gynllunio, a gallai hynny atal buddsoddi a datblygu gan fusnesau. Felly rhaid i gynlluniau a'r sylfeini tystiolaeth ar eu cyfer fod yn syml, yn bragmataidd ac yn ymatebol.

Mae'n anodd asesu'r effeithiau economaidd o ddatblygu. Byddai canllawiau o gymorth.

Mae seilwaith annigonol yn rhwystr mawr i ddatblygu economaidd. Dylai cynlluniau gyfuno datblygu economaidd a seilwaith, i sicrhau bod seilwaith priodol ar gyfer safleoedd cyflogaeth.

Dangosodd Strategaeth Eiddo'r Awdurdod Datblygu sut y gellir defnyddio tystiolaeth o'r farchnad i gyfeirio strategaeth ofodol. Ond nid oedd yn ddogfen gynllunio am nad oedd yn ystyried amcanion ehangach ar gyfer cynaliadwyedd ac ni roddwyd prawf arni yn y system gynllunio.

Roedd yr Awdurdod Datblygu hefyd yn arfer darparu gwybodaeth ddefnyddiol am y farchnad i awdurdodau lleol. Mae sylfeini tystiolaeth ar eu colled heb y wybodaeth hon.

Nid yw ymgeiswyr am ganiatâd cynllunio'n glir ynghylch beth y dylent ei wneud a pha wybodaeth y dylent ei darparu i ategu eu cynigion. Dylai'r CDLI roi canllawiau cliriach a dylai awdurdodau siarad yn fwy â busnesau.

Nid yw o bwys mawr a yw cynlluniau lleol yn dweud y pethau iawn. Yn ymarferol, nid yw'n wir bod cynllunio'n cyfyngu twf economaidd. I'r gwrthwyneb, mae cynllunio'n ffafrio datblygu economaidd. Mewn llawer achos rhoddir gormod o bwys ar fuddion economaidd a dim digon ar amcanion amgylcheddol a chymdeithasol, a darperir gormod o dir ar gyfer cyflogaeth yn hytrach na rhy ychydig. Mewn rhai lleoedd mae digon o dir cyflogaeth ar gyfer 50 mlynedd.

Mae'r cynllunwyr yn gwneud popeth o fewn eu gallu ond ni allant greu galw os nad oes dim yn bod. Ceir problemau strwythurol hirsefydlog mewn rhannau helaeth o Gymru. Rydym yn dal i ddioddef o ôl-ffeithiau'r dirwasgiad. Hyn sy'n cyfyngu twf economaidd. Nid cynllunio yw'r broblem.

Rheoli Datblygu

Sut y dylai cynllunio fod yn hyblyg a delio â phethau annisgwyl?

Dylid cael rhagdybiaeth o blaid datblygu, fel bod datblygu'n gallu mynd ymlaen ar yr amod nad yw'n gwneud drwg i fuddiannau dilys pobl eraill.

Mae angen i gynllunio fod yn hyblyg fel ei fod yn ymateb i'r cylch economaidd a hefyd i flaenoriaethau newydd y Llywodraeth – er enghraifft, y datganiad ar *Cynllunio ar gyfer economi Cymru ar ôl y dirwasgiad*.

Yn ymarferol, gellir gwneud mwy i hybu datblygu economaidd drwy reoli datblygu na thrwy bolisiau ffurfiol.

Mae angen cyfarwyddyd ar awdurdodau lleol ynghylch sut i ddelio â'r broses cyn ymgeisio.

Nid yw gofynion am ddatganiadau dylunio a mynediad yn cydweddu'n dda ag amcanion datblygu economaidd.

Dylai cynllunwyr polisi geisio cynnwys busnesau wrth benderfynu ar ddarpar safleoedd, i sicrhau bod y CDLI yn adlewyrchu eu hanghenion am dir yn y dyfodol. Mae hyn yn anodd oherwydd, yn aml, nid yw busnesau'n gallu rhagweld eu hanghenion ymhellach na'r tymor byr iawn.

Mae'r newid o '*development control*' i '*development management*' o fewn awdurdodau lleol wedi arwain at gynllunio mwy cadarnhaol. Dylid mynd â hyn ymhellach.

Mae cynlluniau o fewn Parciau Cenedlaethol yn neilltuol o gyfyngol.

Byddai'n fuddiol ymestyn cyfnod y caniatâd ar gyfer defnydd economaidd. Byddai hyn o gymorth i ddelio â chylchoedd economaidd.

Mae Parthau Cynllunio Syml a Gorchmynion Datblygu Lleol yn gallu sicrhau cynllunio mwy hyblyg.

Sut y dylem ddelio â chynigion datblygu nad yw'r cynllun datblygu'n darparu ar eu cyfer?

Dylai gwyro oddi wrth y cynllun datblygu fod yn eithriad i'r rheol. Dyma bwrpas system sy'n dilyn cynlluniau.

Mae arnom angen polisiâu cadarn wedi'u seilio ar feini prawf i ddelio â chynigion sydd heb fod yn y cynllun datblygu.

ATODIAD 2

AELODAU O'R GRŴP LLYWIO YMCHWIL

Y Grŵp Llywio Ymchwil

Alan Southerby, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Chris Sutton, CBI Cymru

Dion Thomas, Llywodraeth Cymru, Is-adran Gynllunio

Huw Owen, Llywodraeth Cymru, Yr Adran Busnes, Menter, Technoleg a Gwyddoniaeth

Mike Webb, Cyswllt Amgylchedd Cymru

Neil Hemington, Llywodraeth Cymru, Is-adran Gynllunio

Non Rhys, Ffederasiwn Busnesau Bach yng Nghymru

Peter Davies, Comisiwn Datblygu Cynaliadwy Cymru

Peter McGowan, Sefydliad y Cyfarwyddwyr Cymru

Phil Holmes, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Ray Pearce, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Roisin Willmott, RTPI Cymru

Simon Bilsborough, Llywodraeth Cymru, Cangen Datblygu Cynaliadwy