

Crynodeb Gweithredol

System Pwyllgor Cyffredinol

Comisiynwyd Fortismere Associates gydag Arup gan yr RTPI i ymchwilio i weithrediad pwyllgorau cynllunio yng Nghymru. Gwnaethpwyd yr ymchwiliad yma er mwyn darparu tystiolaeth ynghylch effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd pwyllgorau cynllunio ac er mwyn gwneud argymelliadau ar gyfer newid mewn adroddiad i'r Gweinidogion Cymreig. Mae'r crynodeb hwn yn cydgasglu'r argymelliadau hyn.

Fel sail i'r adroddiad a'r argymelliadau defnyddiwyd arolwg o bob pwyllgor Cymreig, cyfweiliadau gyda chyfranddallwyr allweddol, arolwg o'r llenyddiaeth, ymweliadau â saith o awdurdodau astudiaeth achos a seminar trafod. Mae'r ymchwiliad wedi nodi ystod o ffactorau dynol sy'n creu darlun cenedlaethol cymhleth sydd ond â nifer fach iawn o reolau neu gasgliadau cyffredinol, pendant. Nid oes unrhyw ddolen gyswllt syml rhwng maint pwyllgor a'i effeithlonrwydd a'i effeithiolrwydd wrth ddod i benderfyniadau. Dylanwadir ar eu gweithrediad gan ystod o ffactorau gan gynnwys y diwylliant corfforaethol, eglurdeb a gorfodaeth prosesau a phrotocolau, hyfforddiant ac ansawdd aelodau a swyddogion ac ansawdd y cynllun datblygu ac i ba raddau y mae'n gyfoes ac yn addas at y pwrpas.

Canfu'r astudiaeth hon fod pwyllgor mwy o faint, ar lefel sefydliadol, yn debygol o fod â chyfradd fynyachu is ac o fod yn fwy 'trwsgl'. Mae'r rheiny sy'n cefnogi pwyllgorau mwy o faint yn sôn am bynciau fel cynhwysiad democrataidd, cywirdeb a chynrychioliad. Yn ymarferol, mae'n ymddangos fod pwyllgorau mwy o faint yn creu mwy o gostau gweinyddu, mwy o anghysondeb ac y maent (efallai'n wrth-sythweledol) yn arwain at bleidleisio llai 'democrataidd' trwy'r pwyslais canlyniadol a roddir ar farnau'r aelod lleol. Ceir gwrthdymnu clir a di-baid rhwng y rolau y gofynnir i'r aelod lleol eu mabwysiadu wrth wasanaethu ar y pwyllgor cynllunio. Mewn sefyllfa ble mae cais cymhleth neu efallai un dadleuol yn ward yr aelod yn dod o flaen y pwyllgor, mwy na thebyg bydd nifer o farnau/buddion sy'n cystadlu wedi mynd at yr aelod hwnnw o flaen llaw a bydd yr aelod, yn anorfod, yn teimlo bod ganddo ddyletswydd i gynrychioli'r barnau hynny. Ar yr un pryd, tynnir yr aelod yn fwy cyffredinol i mewn i'r rôl o aelod o'r pwyllgor cynllunio, er mwyn ystyried cynigion datblygu yn unol â'r cynllun datblygu mabwysiedig ac i bwysu a mesur ceisiadau yn erbyn budd ehangach y cyhoedd a'r fframwaith statudol. Ni ellir cyflawni'r rôl ddeublyg o fod yn benderfynwr ac yn aelod lleol os yw pob aelod ar y pwyllgor neu os nad ofynnir i aelod ddethol pa rôl sydd fwyaf perthnasol iddyn nhw ar sail pob achos yn ei dro. Bydd pwyllgor llai yn rhyddhau mwy o aelodau i gynrychioli barnau eu hetholwyr.

Mae'r astudiaeth hon wedi cadarnhau fod amrywiaeth eang o ran arfer wrth weithredu pwyllgorau cynllunio ac nad oes unrhyw gysondeb ar draws Cymru. Mae'r astudiaeth hon yn cefnogi'r farn y dylai llai o 'loteri cod post' fodoli yn y dull o ddod i benderfyniadau cynllunio. Dylai cais cynllunio ar gyfer defnydd penodol dderbyn gwrandawriad a chael ei bennu mewn dull tebyg o fewn pa bynnag ffin weinyddol y daw mewn perthynas â materion fel p'un ai yw'n benderfyniad wedi'i ddirprwyo neu'n benderfyniad pwyllgor, p'un ai y gall aelod o'r cyhoedd siarad ac yn y blaen. Mae cyflawni hyn angen cynllun cenedlaethol o ddirprwyo a hefyd protocol cynllunio cenedlaethol sy'n gosod allan y broses. Gall y ddau fod yn sensitif ac yn hyblyg i faterion lleol gyda golwg ar gynyddu eu heffeithiolrwydd wrth ddarparu penderfyniadau a chanlyniadau graenus. Dengys y darlun cyffredol amrywiad eang yn nhermau faint o geisiadau a elwir i mewn i bwyllgorau cynllunio gan aelodau, ac

i ba raddau y mae aelodau'n ceisio gwrthdroi argymelliadau swyddogion. Eto, dylai cysondeb ac effeithlonrwydd weithredu law yn llaw, a'r allwedd i hyn yw hyfforddiant cadarn ac wedi'i rannu a wneir yn lleol ond mewn dull sy'n goresgyn rhwystrau adrannol yn ymarferol ac o ran cred ar draws awdurdodau. Yn bwysicach fyth, mae pwysigrwydd rôl y Cadeirydd angen hyfforddiant, cynhorthwy a rhwydweithio.

Mae tynnu'r themâu hyn at ei gilydd yn awgrymu pwyllgor cynllunio sy'n cynnwys grŵp llai o aelodau sy'n rhoi swyddogaeth benderfynu ddiuedd ac annibynnol ar waith. Dylai hyn gael ei gefnogi gan ddarpariaeth rhaglen hyfforddi sydd wedi'i ffocysu ar alluogi'r aelodau hynny i bwyso a mesur ystod o bynciau cynllunio. Ar y cyd â rhoi arfer da ar waith sydd wedi'i anelu at hybu eglurder a hygyrchedd y broses i'r cyhoedd, dylai'r swyddogaeth benderfynu hon ymwneud â dod i benderfyniadau strategol a phynciau a allent effeithio ar y cyd-destun polisi sydd ohoni ac ni ddylid ei defnyddio ar gyfer cynigion datblygu ar raddfa fach y gellir eu hystyried yn fwy effeithlon o dan drefniadau wedi'u dirprwyo.

Cynllun Dirprwyo Cenedlaethol

Argymhelliad 1: Cyflwyno Cynllun Dirprwyo Cenedlaethol i Gymru yn orfodol gyda chynlluniau lleol yn cael eu harolygu'n rheolaidd (o leiaf bob tair blynedd) a'u cymeradwyo gan Lywodraeth Cymru. Dylai'r cynllun wedi'i gytuno, gydag amrywiadau lleol, gael ei gynnwys yng nghyfansoddiad mabwysiedig y Cyngor. Dylai lle barhau i fodoli ar gyfer rhywfaint o ddisgresiwn a gweithredu cytundebau dirprwyo'n lleol ond dylai'r cynllun cenedlaethol gynnwys rhagdybiaeth y dylid dirprwyo pob pwnc i swyddogion gan ddiffinio eithriadau ar sail 'amgylchiadau eithriadol yn unig'. Dylai cynllun cenedlaethol o'r fath sicrhau fod y ceisiadau sydd i'w pennu gan bwyllgor yn cynnwys:

- Y ceisiadau arwyddocaol hynny sy'n cynrychioli ymadawiad o'r cynllun datblygu os yw swyddogion yn argymhell eu cymeradwyo;
- Ceisiadau a gyflwynwyd gan aelodau neu aelodau o'r staff (uwch ben graddfa benodol) o fewn yr awdurdod a'u perthnasau agos;
- Ceisiadau ar gyfer datblygiadau arwyddocaol (dylid gadael y diffiniad o beth sy'n arwyddocaol er mwyn iddo gael ei bennu gan gynlluniau awdurdodau lleol i gyd-fynd ag amgylchiadau lleol, er yn ddarostyngedig i gymeradwyaeth Llywodraeth Cymru bob tair blynedd).

Dylai darpariaethau eraill yn y cynllun gynnwys:

- Trefn o alw i mewn sydd i'w bennu'n lleol trwy'r hyn y gall aelodau lleol ofyn bod y pwyllgor yn ystyried cynnig. Dylai gweithdrefnau o'r fath ffocysu ar beth sy'n sbarduno rhesymau cynllunio materol mewn perthynas â chymhlethdod a phwysigrwydd (ac nid natur ddadleuol) y cynnig i ddatblygu. Dylai cynghorau fonitro'r nifer o geisiadau sy'n cael eu galw i mewn (gan gynnwys yr aelod a'u galwodd i mewn) sydd, yn y pen draw, yn cyrraedd y pwyllgor, er mwyn galluogi i'r pwyllgor ystyried dim ond y rheiny sy'n arwyddocaol neu sy'n gyfartal iawn.
- Cyflwyno lefel ddirprwyo o 90% (gyda tharged o 95%) o geisiadau'n cael eu pennu o dan rymoedd wedi'u dirprwyo fel

canllaw i awdurdodau. Mae hyn yn gadael rhywfaint o ddisgresiwn lleol ynghylch y meintiau a'r mathau o ddatblygiadau sy'n dod gerbron y pwyllgor o fewn y cynllun dirprwyo cenedlaethol.

- Awdurdodau i adrodd am benderfyniadau wedi'u dirprwyo fel atodiad i agenda'r pwyllgor.
- Y cynllun dirprwyo i ddirprwyo penderfyniadau i swyddogion ar geisiadau bach Rheoliad 3 a wneir gan yr Awdurdod Cynllunio Lleol.

Awgrymir y dylid ymgynghori â chyfranddalwyr allweddol (gan gynnwys POSW a WLGA) ynghylch cynllun dirprwyo cenedlaethol drafft cyn ei roi ar waith.

Protocol Cenedlaethol ar gyfer Pwyllgorau Cynllunio

Argymhelliad 2: Dylid sefydlu Protocol Cenedlaethol ar gyfer Pwyllgorau Cynllunio y dylid ei adolygu'n rheolaidd. Dylai manylion y protocol, fel y cymhwysir ef i awdurdod penodol, gael ei gynnwys o fewn cyfansoddiad pob awdurdod. Dylai'r Protocol Cenedlaethol ar gyfer Pwyllgorau Cynllunio fynd i'r afael â phynciau penodol gan gynnwys:

- canllawiau i aelodau ynghylch cod ymddygiad gan gynnwys pryd yr ystyrir eu bod wedi tueddbennu cais yn hytrach na mynegi rhagduedd, gan gynnwys lobiö gan aelodau a chyflwyniadau a wneir yn y cam ymgynghori;
- faint y bydd aelodau'n ymwneud â cheisiadau mawr yn y cam rhag-ymgeisio neu mewn trafodaethau sy'n digwydd cyn dod i benderfyniad;
- gwahaniaethu rhwng rolau'r sawl sy'n penderfynu a chynrychiolwr lleol mewn pwyllgor (gweler Argymhelliad 4);
- rhwymedigaethau hyfforddiant cychwynnol a chyfredol (gweler Argymhelliad 3);
- gweithdrefn ymweld â safle (gweler Argymhelliad 6);
- rôl aelodau mewn apêl yn dilyn gwrthdroi argymhelliad swyddog;
- y broses o benderfynu (gweler Argymhelliad 4);
- trefniadau siarad cyhoeddus (gweler Argymelliadau 8 a 9);
- gofal am gwsmeriaid (gweler Argymhelliad 10);
- cyfansoddiad y pwyllgor (gweler Argymhelliad 5); a'r
- weithdrefn ar gyfer gwrthdroi argymelliadau swyddogion neu ohirio penderfyniadau (gweler Argymhelliad 7).

Awgrymir y dylid cynnal ymgynghoriad gyda chyfranddalwyr allweddol (gan gynnwys POSW a WLGA) ar brotocol cenedlaethol ar gyfer pwyllgorau cynllunio drafft cyn ei roi ar waith.

Hyfforddi Aelodau

Argymhelliad 3: Dylid sefydlu rhaglen genedlaethol o hyfforddi aelodau i gynnwys:

- gofynion hyfforddi lleiaf gorfodol ar gyfer bob aelod o'r pwyllgor cynllunio, gan beidio â chaniatáu i aelodau eistedd ar y pwyllgor cynllunio nes bod hyn wedi'i gwblhau;
- dylai pob aelod dderbyn hyfforddiant cynllunio/pwyllgor cychwynol, wedi'i ddarparu ar sail gyson yn genedlaethol;
- cyrff cynllunio cenedlaethol yn cydweithredu er mwyn sicrhau y darparir rhaglen effeithlon ac effeithiol o hyfforddiant cyfredol i aelodau;
- dylai isafswm o 10 awr o hyfforddiant CPD y flwyddyn fod yn ofynnol ar gyfer bob aelod o bwllgor cynllunio ac un hanner diwrnod y flwyddyn o weithgareddau hyfforddi a ddarparir yn lleol o'r math canlyniad/myfyrio ac y dylai hyn fod yn orfodol i aelodau; a
- sefydlu rhwydwaith cenedlaethol o gadeiryddion pwyllgor/dalwyr portffolio i gynnwys darparu hyfforddiant cychwynol gorfodol yn ogystal â diweddariadau hyfforddi cyfredol.

Gweithdrefnau Penderfynu

Argymhelliad 4: Dylai'r protocol cenedlaethol ar gyfer pwyllgorau cynllunio gynnwys trefn rhaglen argymelledig cyfarfodydd gan gynnwys esboniad o'r broses, argymelliadau ynghylch datganiadau o fudd, penderfyniad aelod lleol i siarad neu i bleidleisio, y drefn o ganiatáu i'r cyhoedd siarad, trafodaeth o amgylch y bwrdd, pleidlais electronig a chofnodi pleidleisiau a phenderfyniadau.

Maint y Pwyllgor

Argymhelliad 5: Dylid cyflwyno deddfwriaeth er mwyn diffinio maint y pwyllgor cynllunio:

- i isafswm o 11 o aelodau ac uchafswm o 21 aelod (ond heb fod yn fwy na 50% o aelodau'r awdurdod);
- er mwyn osgoi cael holl aelodau'r ward (ble mae gan wardiau fwy nag un aelod etholedig) yn eistedd ar y pwyllgor, er mwyn caniatáu i rai aelodau gyflawni'r rôl gynrychioliadol ar gyfer buddion y gymuned leol;
- cyflwyno cworwm ar gyfer dod i benderfyniadau a ddylai fod yn isafswm o 50% o'r pwyllgor (wedi'i dalgrynnu ble mae hynny'n odrif); ac
- ni ddylid caniatáu i aelodau sy'n ddirprwyon gael eu defnyddio.

Ymweliadau â Safleoedd/Gohiriadau/Achosion o Wrthdroi

Argymhelliad 6: Dylid cynnwys y weithdrefn ar gyfer ymweliadau â safleoedd o fewn Protocol Cenedlaethol ar gyfer Pwyllgorau Cynllunio er mwyn cynnwys sut y cynhelir ymweliadau o'r fath a phwy all fod yn bresennol. Dylai ddatgan y dylai ymweliadau:

- gael eu cynnal ar sail eithriadol ar gyfer ceisiadau mawr. Ble maent yn ofynnol, dylent gael eu nodi gan swyddogion mewn ymgynghoriad â'r Cadeirydd, a'u seilio ar feini prawf clir, cyhoeddedig. Dylai darpariaeth fodoli i aelodau ofyn am ymweliad â safle gan y pwyllgor, ond dylid gwneud hyn yn gynnar, cyn y cyfarfod o'r pwyllgor pryd trafodir y cais. Dylid caniatáu'r rhain dim ond ble disgwylir i'r budd fod yn sylweddol;
- gael eu cynnal cyn y cyfarfod cyntaf o'r pwyllgor pryd bwriedir pennu'r cais;
- beidio â chaniatáu i'r cyhoedd siarad;
- ddigwydd wythnos fan bellaf cyn y cyfarfod o'r pwyllgor pryd trafodir y cais;

Nid oes angen i'r holl bwyllgor fod yn bresennol mewn ymweliad â safle, a dylai pobl aelod sy'n mynychu'r cyfarfod o'r pwyllgor pryd adroddir am y cais allu pleidleisio p'un ai oeddent yn bresennol yn yr ymweliad â'r safle ai peidio.

Argymhelliad 7: Ble bo angen, dylai pwyllgorau ohirio ceisiadau trwy ddefnyddio 'cyfnod oeri' hyd at y cyfarfod nesaf o'r pwyllgor pan font yn bwriadu pennu cais yn groes i argymhelliad swyddog. Mae hyn er mwyn caniatáu amser i ailystyried, rheoli'r risg sy'n gysylltiedig â gwneud hyn, a sicrhau y gall swyddogion ddarparu adroddiadau ychwanegol a drafftio rhesymau cadarn dros wrthod neu amodau ar gyfer cymeradwyo.

Gadael i'r Cyhoedd Siarad

Argymhelliad 8: Dylai'r Protocol Cenedlaethol ar gyfer Pwyllgorau Cynllunio gynnwys safonau a gofynion ynghylch aelodau o'r cyhoedd yn siarad gan gynnwys pwy all siarad, trefn y siarad, hyd y siarad (argymhellir 5 munud) a'r hysbysiad o flaen llaw sy'n ofynnol.

Argymhelliad 9: Bod Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru'n ystyried cynhyrchu set o ddeunyddiau dros Gymru gyfan i gwmpasu beth y dylid ei anfon i'r rheiny sydd wedi gwneud cyflwyniadau ynghylch cais a'r rheiny sydd wedi gofyn i gael siarad mewn pwyllgor wedi hynny.

Gofal am Gwsmeriaid

Argymhelliad 10: Dylai cyngor arfer gorau nodi'r broses i'w dilyn yn nhermau gofal am gwsmeriaid a dylai rychwantu agweddau fel:

- darparu agendâu ac adroddiadau ar-lein o flaen llaw mewn rhan gyfleus o wefan yr awdurdod gan gynnwys gwybodaeth gefndirol am y pwyllgor a'r broses o bennu;
- gosod arwyddion i'r cyfarfod, croesawu/cyfarch mynychwyr er mwyn eu diweddarau ynghylch eitemau a dynnwyd yn ôl ac er mwyn cyfarwyddo siaradwyr, ystafelloedd a lleoliadau hawdd eu cyrraedd;
- cynllun yr ystafell a lleoli aelodau er mwyn galluogi trafodaeth ond hefyd gan ystyried gallu'r cyhoedd i weld;
- cyflwyno ac enwi, mewn dull addas, y rheiny sy'n mynychu'r cyfarfod ac sy'n chwarae rhan yng ngweithdrefnau'r pwyllgor (gan gynnwys platiau enw gweladwy y gellir eu darllen);
- darparu papurau a deunyddiau perthnasol eraill ar broses y pwyllgor a hefyd ar ddarpariaeth agenda penodol y cyfarfod sydd ar gael yn y cyfarfod;
- defnyddio cymhorthion cyflwyno clyweled gan gynnwys darparu mynediad/pellter cyfartal i sgriniau ac ati ar gyfer y galeri cyhoeddus. Dylid cynnwys golygon arfaethedig adeiladau a hefyd cynlluniau lleoliad safle o fewn adroddiadau swyddog/pecynnau pwyllgor os nad ellir cyflawni hyn. Dylid darparu cyfleusterau cyfieithu cydamserol ble/pryd bynnag y bo'r angen; a
- nodi enwau'r carfannau gwahanol a'u cynnwys o fewn deunyddiau cyfarwyddo'r cyhoedd ac ar ddiwrnod y cyfarfod.