Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

E&S(4)-04-13 papur 6

Cynlluniau Datblygu Lleol ac Amcanestyniadau Poblogaeth/Aelwydydd - Datganiad Sefyllfa Llywodraeth Cymru (Yr Is-adran Gynllunio)

Cyd-destun CDLlau

1 Mae Polisi Cynllunio Cymru (PCC) ochr yn ochr â Nodiadau Cyngor Technegol (TAN), Nodiadau Cyngor Technegol Mwynau (MTAN) a Chylchlythyrau yn rhoi'r fframwaith polisi cynllunio i Gymru.

2 Yng Nghymru, mae'n rhaid i bob awdurdod cynllunio lleol lunio cynllun datblygu lleol (CDLl) ar gyfer ei ardal (Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, adrannau 69 a 76). Y CDLl fydd y cynllun datblygu statudol ar gyfer ardal yr awdurdod cynllunio lleol ac, ar ôl iddo gael ei fabwysiadu, bydd yn disodli unrhyw gynllun datblygu sy'n bodoli eisoes. Mae'n nodi strategaeth yr awdurdod ar gyfer datblygu a defnyddio tir a darparu'r seilwaith ffisegol a chymdeithasol i ddiwallu anghenion yr ardal, gan edrych rhwng 10 a 15 mlynedd i'r dyfodol.

3 Mae Cynllun Datblygu Lleol Cymru 2005 yn rhoi mwy o fanylion am y cyd-destun ar gyfer CDLlau, eu ffurf a'u cynnwys, yr angen i gynnal asesiad amgylcheddol strategol, yn ogystal â'r broses o lunio cynllun. Mae cadernid y dystiolaeth sy'n ategu'r cynllun/polisïau yn hanfodol i lunio CDLl ac mae angen sicrhau ei bod yn ddigon cadarn i ddangos y gellir ystyried bod y cynllun yn 'gadarn' ac felly ei fabwysiadu. Mae CDLlau Cymru yn nodi deg prawf y mae'n rhaid eu bodloni er mwyn i CDLl gael ei ystyried yn 'gadarn'. Yn benodol, mae prawf CE2 yn nodi:

"Mae'r strategaeth, y polisïau a'r dyraniadau yn realistig ac yn briodol ar ôl ystyried y dewisiadau amgen perthnasol ac maent wedi'u seilio ar sail tystiolaeth gadarn a chredadwy." (CDLlau Cymru, paragraff 4.35)

4 Yr awdurdod cynllunio lleol sy'n gyfrifol am lunio CDLl. Wrth asesu'r sail dystiolaeth gall awdurdodau lleol naill ai fwrw ymlaen â'r gwaith yn unigol, neu gydweithio pan fydd goblygiadau gofodol ehangach i faterion. Mae hyn yn wirfoddol yn hytrach na rhagnodol. Mae Llywodraeth Cymru yn annog awdurdodau lleol i gydweithio, lle y bo'n briodol, er mwyn darparu sail dystiolaeth gadarn, lleihau costau ac osgoi dyblygu. Fodd bynnag, gall amseriad gwahanol Gynlluniau Datblygu Lleol effeithio ar b'un a yw'n briodol i awdurdodau lleol gydweithio ac a allant wneud hynny. Mae CDLlau Cymru yn nodi:

"Bydd materion o natur strategol sy'n effeithio ar fwy nag un awdurdod lleol yn gofyn am ymgynghori a chydweithio rhwng pob awdurdod y mae'n debygol yr effeithir arno." …….. "Dylid integreiddio gwaith trawsffiniol mewn CDLlau lle y bo'n berthnasol." (CDLlau Cymru, paragraff 2.2.1)

5 Ar ôl cwblhau'r holl dystiolaeth berthnasol i ategu'r cynllun cyfan, nid dim ond cymhariaeth â'r amcanestyniadau Poblogaeth ac Aelwydydd, ac ar ôl bodloni'r gofynion statudol fel y'u nodir yn y Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Cynllun

Datblygu Lleol) (Cymru) 2005 a deddfwriaeth Ewropeaidd briodol, mae awdurdod cynllunio lleol wedyn yn cyflwyno'r hyn yr ystyria yn Gynllun Datblygu Lleol ‘cadarn’ i Weinidogion Cymru.

6 Ar ôl cyflwyno'r cynllun penodir Arolygydd annibynnol o Arolygiaeth Gynllunio Cymru i benderfynu a ellir ystyried bod y CDLl yn ‘gadarn’. Mae'r Arolygydd yn adolygu'r holl sylwadau a wnaed ynghylch y cynllun, gan gynnwys unrhyw sylwadau a wnaed gan Lywodraeth Cymru, yn ystyried yr holl dystiolaeth sy'n ategu'r cynllun, yn ogystal â chynnal archwiliad cyhoeddus sy'n galluogi pob rhanddeiliaid i fynegi ei farn cyn cyhoeddi adroddiad cyfrwymol. Bydd cyfleu'n glir sut mae'r CDLl wedi ystyried amcanestyniadau Poblogaeth ac Aelwydydd Llywodraeth Cymru neu'r rhesymau dros wyro oddi wrth yr amcanestyniadau hynny (os bydd hynny wedi digwydd) yn un elfen o gasgliadau ac argymhellion yr Arolygydd.

<u>A yw Llywodraeth Cymru yn pennu targed tai i'w gyflawni gan awdurdodau lleol yn eu CDLl?</u>

7 Nac ydyw.
Nid yw Llywodraeth Cymru yn pennu lefel benodol o dai ar gyfer pob awdurdod lleol. Cyn yr amcanestyniadau wedi'u seilio ar ffigurau 2006 a 2008, ni fyddai'r hen Swyddfa Gymreig yn cyfrifo Amcanestyniadau Poblogaeth ac Aelwydydd Is-genedlaethol ar gyfer Cymru ond byddai'n cyhoeddi canlyniadau'r rhai a gynhyrchwyd gan eraill. Yr amcanestyniadau hyn oedd y man cychwyn ar gyfer asesu gofynion tai ar gyfer awdurdodau lleol. Am resymau methodolegol roedd yr amcanestyniadau hyn ar lefel ranbarthol ac nid oeddent wedi'u dadgyfuno i awdurdodau lleol penodol. O fewn pob rhanbarth dylai awdurdodau lleol gydweithio, â rhanddeiliaid priodol, i benderfynu ar ddarpariaeth tai ar lefel awdurdod lleol. (Datganiad Polisi Cynllunio Interim y Gweinidog 01/2006 - Tai, paragraff 9.2.2).

8 Ar gyfer yr amcanestyniadau poblogaeth ac aelwydydd wedi'u seilio ar ffigurau 2006 a 2008 ar lefel awdurdod unedol cynhyrchodd Llywodraeth Cymru yr amcanestyniadau, wedi'u llywio gan Grwpiau Cyngor Technegol. Darparodd yr amcanestyniadau sail dystiolaeth fwy cywir i helpu awdurdodau lleol i lunio eu CDLl. Mae'r amcanestyniadau yn amcanestyniadau yn seiliedig ar dueddiadau h.y. maent yn rhoi syniad o dwf yn y dyfodol yn seiliedig ar dueddiadau diweddar. Nid ydynt yn rhagolygon yn seiliedig ar bolisi o'r hyn a all ddigwydd ac nid ydynt yn darparu ar gyfer effeithiau polisïau llywodraeth leol neu ganolog na ffactorau economaidd-gymdeithasol ar lefelau poblogaeth a chyfansoddiad a dosbarthiad aelwydydd a newidiadau i aelwydydd yn y dyfodol.

9 Mae amcanestyniadau is-genedlaethol ac amcanestyniadau awdurdodau lleol yn hollbwysig am eu bod yn cael eu defnyddio fel y man cychwyn ar gyfer llunio CDLl. Mae Polisi Cynllunio Cymru (PCC, paragraff 9.2.2) yn nodi:

“*Y man cychwyn ar gyfer asesu'r gofynion o ran tai fydd amcanestyniadau diweddaraf Llywodraeth Cymru o aelwydydd fesul awdurdod lleol.*”
“*Dylai awdurdodau cynllunio lleol ystyried pa mor briodol yw'r amcanestyniadau i'w hardaloedd, ar sail yr holl ffynonellau o dystiolaeth leol sydd ar gael iddynt, gan gynnwys yr angen am dai fforddiadwy yn ôl eu Hasesiad o'r Farchnad Dai Leol.”*

"*Os yw awdurdodau cynllunio lleol yn awyddus i wyro oddi wrth amcanestyniadau Llywodraeth Leol, trwy ddefnyddio eu hamcanestyniadau eu hunain ar sail polisi, rhaid iddynt egluro'r rhesymeg y tu ôl iddynt yn nhermau'r materion a restrir ym mharagraff 9.2.1 uchod* (mae'n cyfeirio at PCC)."

<u>Ai dim ond un amcanestyniad yn unig y mae Llywodraeth Cymru yn ei gynhyrchu?</u>

10 Na.

Mae'r amcanestyniadau yn ymgorffori amrywiolyn uchel ac isel, ar y naill ochr a'r llall i'r prif amcanestyniad, a hynny er mwyn cydnabod, os caiff elfennau gwahanol eu hamrywio, y ceir canlyniadau gwahanol, er enghraifft tybio y ceir gwahanol gyfraddau ffrwythlondeb. Cynhyrchir amcanestyniad dim mudo hefyd er mwyn nodi'r cynnydd rhagamcanol yn y boblogaeth pe na bai unrhyw fudo. Mae cynhyrchu amcanestyniadau amrywiadol yn sicrhau mwy o dryloywder ac yn cyflwyno elfen o ansicrwydd drwy alluogi defnyddwyr i ystyried yr effaith ar y boblogaeth neu aelwydydd os bydd cyfraddau ffrwythlondeb, marwolaethau a mudo yn y dyfodol yn wahanol i'r tybiaethau a wnaed ar gyfer y prif amcanestyniad. Mae amcanestyniadau amrywiadol yn ddull a gydnabyddir yn rhyngwladol o ddangos y cysylltiad ansicrwydd ag amcanestyniadau poblogaeth.

<u>A all awdurdodau lleol gael gafael ar ddata a methodoleg i gynhyrchu'r amcanestyniadau?</u>

11 Gallant.

Datblygwyd yr Amcanestyniadau Aelwydydd a Phoblogaeth wedi'u seilio ar ffigurau 2006 a 2008 gan ddefnyddio Grwpiau Cyngor Technegol (TAG) (Gweithgor Amcanestyniadau Poblogaeth Is-genedlaethol Cymru a Gweithgor Amcanestyniadau Aelwydydd Is-genedlaethol Cymru). Darparodd y grwpiau hyn fforwm ar gyfer trafod y fethodoleg a'r data sylfaenol a chytuno arnynt. Roedd y grwpiau hyn yn cynnwys swyddogion o awdurdodau lleol, er enghraifft Cyngor Caerdydd, Ceredigion, Conwy a Bro Morgannwg. Yn dilyn trafodaethau ac ar ôl cyhoeddi'r amcanestyniadau, trefnodd Llywodraeth Cymru fod y data sylfaenol a'r fethodoleg ynghyd â meddalwedd POPGroup a Housegroup ar gael i bob awdurdod lleol. Felly, gall awdurdodau lleol wneud rhagor o waith modelu, gan ystyried amgylchiadau lleol manylach, os yw hynny'n briodol, er mwyn cynhyrchu allbynnau amgen. Bydd ansawdd y dystiolaeth yn allweddol i ddangos a ellir ystyried bod CDLl yn 'gadarn'.

<u>A all awdurdodau lleol wyro oddi wrth amcanestyniadau Llywodraeth Cymru?</u>

12 Gallant.

Gyda mynediad at y model amcanestyn, y data sylfaenol a'r tybiaethau sy'n ategu'r model, yn ogystal ag amrywiaeth o dystiolaeth ychwanegol a goladwyd gan yr awdurdod lleol wrth lunio ei Gynllun Datblygu Lleol, os bydd tystiolaeth arall yn nodi lefel wahanol o ddarpariaeth gall hyn fod yn rheswm dros wyro. Mae cadernid y fath dystiolaeth yn hanfodol ac fe'i profir gan yr Arolygydd penodedig drwy'r broses archwilio. Hefyd, bydd angen cyfleu'n glir y goblygiadau i'r cynllun a'r ardal os na ddilynir yr amcanestyniadau.

13. Ymhlith yr enghreifftiau o awdurdodau lleol lle mae hyn wedi digwydd mae Cyngor Caerdydd, Cyngor Ceredigion a Chyngor Sir Ddinbych. Mae arbenigwyr ystadegol o'r awdurdodau lleol hyn wedi ystyried y tybiaethau a wnaed yn amcanestyniadau Llywodraeth Cymru ac wedi dod i'r casgliad y gallai amgylchiadau lleol nodi canlyniad gwahanol. Naill ai drwy waith modelu mewnol neu drwy gomisiynu

ymgynghorwyr allanol (Caerdydd ac Edge Analytical) mae rhagor o waith modelu manwl wedi'i wneud i nodi lefel amgen o gynnydd tai yr ystyrir ei bod yn briodol i'w hardal weinyddol. Er nad yw'r tair enghraifft hyn wedi'u mabwysiadu fel cynlluniau datblygu eto, ymddengys fod yr Arolygwyr ar gyfer Ceredigion a Sir Ddinbych a benodwyd gan gorff annibynnol yn cytuno â chasgliadau'r awdurdodau lleol. Mae hyn wedi arwain at lai o ddarpariaeth tai ar gyfer Sir Ddinbych o gymharu ag amcanestyniadau diweddaraf Llywodraeth Cymru (tua 1,500 o unedau) gyda Cheredigion yn ceisio mwy o ddarpariaeth. Wrth ymateb i Ddewis Strategaeth CDLl Cyngor Caerdydd, roedd Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai'r gwaith technegol a wnaed gan ymgynghorwyr allanol yn galluogi'r cyngor i fod mewn sefyllfa gref i gyfiawnhau ei gasgliadau.

Sut y caiff Cyfrifiad Poblogaeth 2011 ei ystyried?

14 Yr amcanestyniadau wedi'u seilio ar ffigurau 2008 yw'r amcanestyniadau diweddaraf gan Lywodraeth Cymru y mae'n briodol eu hystyried. Er bod rhannau o gyfrifiad 2011 wedi'u cyhoeddi ni fydd y data sydd ei angen i gynhyrchu amcanestyniadau poblogaeth ac aelwydydd o ansawdd da, wedi'u seilio ar Gyfrifiad 2011, ar gael tan yn ddiweddarach yn 2013. Felly, nid oes gennym amcanestyniadau poblogaeth nac aelwydydd cymaradwy wedi'u seilio ar ddata 2011 eto. Rhagwelir na fydd data cymaradwy (wedi'i seilio ar ddata 2011) ar gael tan hydref 2013.

15 Ni olyga hyn nad yw awdurdodau cynllunio lleol yn ymwybodol o'r data diweddaraf sydd ar gael a'r goblygiadau posibl i'w CDLl. Mae arbenigwyr ystadegol o awdurdodau lleol yn gweithio gyda chydweithwyr ystadegol yn Llywodraeth Cymru yn benodol i geisio deall goblygiadau'r data newydd. Golyga hyn, er y dylai'r amcanestyniadau wedi'u seilio ar ffigurau 2008 ddarparu'r data i'w ddefnyddio gan awdurdodau cynllunio lleol wrth lunio/archwilio cynllun, mae'n briodol deall goblygiadau'r data newydd a chyfleu sut mae hyn wedi dylanwadu ar y cyfeiriad teithio o ran lefel y ddarpariaeth tai mewn CDLl. Dyma'n union a wnaed pan aeth Sir Ddinbych ati i archwilio ei Gynllun Datblygu Lleol a nododd y cyngor (gyda chymorth arbenigedd gan gyngor Conwy) y dylai lefel y ddarpariaeth tai fod yn llai nag amcanestyniadau Llywodraeth Cymru a oedd wedi'u seilio ar ffigurau 2008. Ymddengys fod yr Arolygydd annibynnol wedi cytuno â'i ddull gweithredu, ei fethodoleg a'i gasgliadau.

A yw'r data cyfres amser yn y model yn briodol?

16 Ydy.

Ar hyn o bryd mae Is-adran Ystadegol Llywodraeth Cymru yn seilio'r amcanestyniadau ar yr amcanestyniadau poblogaeth diweddaraf sydd ar gael a gwybodaeth o'r Cyfrifiad. Defnyddir amcangyfrifon blynyddol ar gyfer genedigaethau, marwolaethau a mudo i gynhyrchu amcangyfrifon poblogaeth blynyddol. Cynhyrchir yr amcanestyniadau gan ddefnyddio'r feddalwedd ‘POP Group’ a ‘House Group’

17 O ran cyfnodau o amser, mae tybiaethau ynghylch ffrwythlondeb, marwolaethau a mudo yn seiliedig ar dueddiadau dros y pum mlynedd flaenorol. Mae'r cyfnod amser hwn yn cynnig cydbwysedd rhwng lleihau anwadalrwydd y tybiaethau ynghylch mudo a chael tybiaethau sy'n adlewyrchu tueddiadau diweddar. Gellid defnyddio cyfnod hwy, er y gallai hyn ynddo'i hun fod yn llai gwerthfawr pe bai'n cael ei ymestyn dros gyfnod rhy hir. Os bydd awdurdodau lleol o'r farn ei bod yn

well defnyddio cyfnod arall o amser gall hyn fod yn briodol ar yr amod y gallant gyfiawnhau i'r Arolygydd a benodwyd gan gorff annibynnol pam bod cymryd y fath gam amgen yn 'synhwyrol' ac yn berthnasol iddynt.

<u>A all awdurdodau lleol gydweithio i ystyried amcanestyniadau a dosbarthiad tai?</u>

18 Gallant.

Nid oes unrhyw beth mewn polisi cynllunio cenedlaethol i atal awdurdodau lleol rhag cydweithio pan fyddant yn ystyried yr amcanestyniadau. Yn wir, mae PCC (paragraffau 2.21 - 2.2.3) a Chynllun Datblygu Lleol Cymru (paragraffau 1.9 - 1.12) yn annog awdurdodau lleol i gydweithio a allai gynnwys darpariaeth a dosbarthiad tai. Gall awdurdodau lleol hefyd lunio CDLl ar y cyd, er bod hyn yn wirfoddol. Mae dau brawf 'cadernid' a ddefnyddir i farnu'r cynllun yn ymwneud yn benodol â'r mater hwn (CDLlau Cymru, paragraff 4.35):

PRAWF C1: *"Cynllun defnydd tir ydyw sy'n ystyried cynlluniau, polisïau a strategaethau perthnasol eraill sy'n ymwneud â'r ardal neu ag ardaloedd cydffiniol."*
PRAWF CE1: *"Noda'r cynllun strategaeth gydlynol y mae ei bolisïau a'i ddyraniadau yn llifo ohoni yn rhesymegol a, lle bo materion trawsffiniol yn berthnasol, mae'n gytûn â'r cynlluniau datblygu a baratowyd gan awdurdodau cyfagos."*

19 Yn Ne-ddwyrain Cymru, fel mewn rhannau eraill o Gymru, mae awdurdodau lleol wedi ffurfio grwpiau o swyddogion i drafod elfennau amrywiol o broses y CDLl, gan gynnwys darpariaeth tai. Gall deialog aeddfed, sy'n adlewyrchu'r sail dystiolaeth yn gynnar yn y broses, ei gwneud yn bosibl i ddull cynllunio ehangach gael ei ymgorffori ym mhob CDLl. Yn yr un modd, byddai'r adolygiadau o gynlluniau awdurdodau cynllunio lleol cyfagos a fabwysiadwyd yn rhoi cyfle i ystyried darparu ar gyfer tai ychwanegol sy'n deillio o gynllun a strategaeth Caerdydd. Fel rhan o'r sail dystiolaeth i ategu ei CDLl, comisiynodd Caerdydd ddarn cydweithredol o waith i ystyried lefelau twf, o ran cartrefi a swyddi, yn ogystal â materion trafnidiaeth a materion amgylcheddol. Roedd y darn cydweithredol hwn o waith yn cynnwys pob awdurdod lleol cyfagos, Ffederasiwn yr Adeiladwyr Tai, Llywodraeth Cymru a sefydliadau cyfleustodau allweddol. Cyfleodd y Cadeirydd annibynnol (John Davies MBE) gasgliad y rhan fwyaf o'r cyfranwyr (ac eithrio Ffederasiwn yr Adeiladwyr Tai) fod y lefel ganolog o dwf (fel y'i cynigir yn Newis Strategaeth Caerdydd) yn briodol. Nid ystyriwyd ei fod yn amharu ar ddyheadau'r awdurdodau yn y Cymoedd o ran adfywio ond ei fod yn cyd-fynd â'u nodau a'u hamcanion.

<u>Goblygiadau amcanestyniadau Poblogaeth ac Aelwydydd ar CDLlau a dynnwyd yn ôl</u>

20 Mae dau CDLl wedi'u tynnu yn ôl hyd yma, sef Caerdydd a Wrecsam. Roedd nifer fawr o resymau dros dynnu cynllun Caerdydd yn ôl, er nad oeddent yn ymwneud â lefel y ddarpariaeth tai ond â'r modd y câi'r fath ddarpariaeth ei sicrhau. Roedd CDLl Wrecsam yn cynnig y dylid gwyro oddi wrth amcanestyniadau diweddaraf Llywodraeth Cymru drwy ddarparu tua 3,500 yn llai o dai ond nid oedd unrhyw dystiolaeth o gwbl i ategu hyn. Yn dilyn tri diwrnod o graffu cyhoeddus ymddangosai na allai'r cyngor roi unrhyw dystiolaeth i gyfiawnhau'r ddarpariaeth roedd yn ei cheisio. Nid oedd wedi defnyddio'r model/data i fewnbynnu amgylchiadau lleol. Oherwydd y diffyg tystiolaeth llwyr, a diffygion eraill, daethpwyd i'r casgliad nad oedd y cynllun yn gadarn.

Oedi o ran proses y CDLl?

21 Nid ymddengys fod anallu i gael gafael ar ddata neu wneud/comisiynu gwaith technegol pellach wedi dylanwadu ar yr awdurdodau cynllunio lleol hynny sydd wedi wynebu oedi o ran llunio'r cynllun ond, yn hytrach, anallu i fynd i'r afael â mater nodi tir ar gyfer gwaith datblygu sydd ei angen ar gyfer y cynllun er mwyn mynd i'r afael â'r materion a nodwyd gan yr awdurdod lleol. Mae etholiadau lleol a'r broses wleidyddol hefyd wedi cael effaith.

Crynodeb

22 Mae proses y CDLl yn seiliedig ar yr awdurdod lleol yn cyflwyno cynllun yr ystyria ei fod yn ‘gadarn’, yn seiliedig ar dystiolaeth gadarn. Darpariaeth tai fydd un o'r prif broblemau i'w datrys ynghyd â'r hyn y mae awdurdod lleol yn anelu at ei gyflawni. Mae i'r nod o fod yn ddinas Ewropeaidd o'r Radd flaenaf, fel yn achos Caerdydd, oblygiadau ar gyfer darparu cartrefi i ddarparu ar gyfer twf economaidd. Nid yw Llywodraeth Cymru yn rhagnodi lefel o ddarpariaeth tai - mae'n rhoi'r fframwaith ar gyfer llunio cynlluniau. Yn hytrach na gwrthod cynlluniau, rôl y Llywodraeth yw sicrhau, pan gaiff cynlluniau eu cyflwyno, eu bod yn seiliedig ar dystiolaeth gadarn. Nid yw'r ymagwedd hon at gynllunio yn un newydd ac nid oes unrhyw reswm pam na all cynllunwyr cymwys ymgymryd â'r ymarfer hwn wrth lunio cynllun. Lluniwyd yr Amcanestyniadau Poblogaeth a Chartrefi er mwyn cynorthwyo awdurdodau lleol, nid rhagnodi canlyniadau.

Mark Newey Dip T.P., MRTPI
Pennaeth y Gangen Gynlluniau
Yr Is-adran Gynllunio, Llywodraeth Cymru

09/01/13