

NORME EN GOEDKEURINGSISTEME VIR GROOTSKAALSE KLEINHANDELINSTELLINGS

Dr N S Terblanché

*Departement Bedryfsekonomie
Universiteit van Stellenbosch*

Dr P E Claassen

*Departement Stads- en Streekbeplanning
Universiteit van Stellenbosch*

Manuskrip aanvaar April 1991

Hypermarkets and other large scale retail facilities are making deep inroads into the retail market. The location of large retail facilities has far-reaching consequences which are not confined to municipal boundaries. Yet there is no specific system in South Africa for processing applications for these types of facility. On the basis of an analyses of methods of control used locally and overseas a method that can be applied locally, is formulated. It is suggested that applications for retail facilities with a floor area of more than 20 000 m² should be subject to a special control system. A metropolitan authority, most probably a regional services council, should in the first instance consider the

desirability of an application. After the granting of approval at this level the development may be controlled at local authority level through a development plan. This plan would be drawn up by the developer and approved by the local authority.

Hipermarkte en ander grootskaalse kleinhandelinstellings wen al meer veld as 'n kleinhandelvorm. Die plasing van so 'n groot sentrum het verreikende implikasies en die invloed daarvan strek oor munisipale grense heen. Tog is daar,

in Suid-Afrika, nie 'n gespesialiseerde metode vir die hantering van aansoeke vir dié tipe instelling nie. Die artikel ontleed beheermetodes, plaaslik en in die buiteland, en formuleer daaruit 'n sisteem wat plaaslik toegepas kan word. Die sisteem berus daarop dat aansoeke vir instellings met 'n vloeroppervlakte groter as 20 000 m² aan 'n spesiale proses onderworpe moet wees. 'n Metropolitaanse owerheid, heelwaarskynlik 'n streekdiensteraad, sal eerstens oor die wenslikheid van die aansoek besluit, waarna die betrokke plaaslike bestuur beheer oorneem gelei deur 'n ontwikkelingsplan wat deur die ontwikkelaar tot bevrediging van die plaaslike bestuur opgestel moet word.

INLEIDING

Boddewyn en Hollander (1972:1) het reeds in 1972 op die paradoksale aard van openbare beleid oor kleinhandel gewys. Die afgelope drie dekades veral is beplanningsbeheer gekonfronteer met nuwe grootskaalse kleinhandelsvorme, soos winkelsentra, hipermarkte, superwinkels en inkoopakhuse, wat nie gerieflik binne bestaande beheermaatreëls geakkommodeer kon word nie. Dit het aanleiding gegee tot 'n verskeidenheid van nuwe maatreëls waaraan aansoeke om kleinhandelfvestiging moet voldoen.

Vroeër jare was die meeste winkels klein en het die sakekern van 'n dorp of stad geleidelik gegroei met 'n groot aantal klein toevoegings van nuwe bedrywe. Met die nuwe grootskaalse kleinhandelinstellings het die situasie egter verander. 'n Enkele hipermark kan die kleinhandelspatroon heeltemal omvergooi deur bestaande winkels, en selfs 'n

hele sakekern, se winsgewendheid te bedreig, veral waar so 'n instelling buite 'n dorp of stad vestig.

Behalwe die impak op verkeer, die omgewing en verskeie ander sake, is die groot probleem waarmee beleidmakers gekonfronteer word, of hulle die bestaande sakekern moet beskerm teen die nuwe kompetisie of nie. Dit gaan nie net om die besighede in die sakekern nie, maar ook oor die groot publieke investering in paaie, parking en ander dienste wat moontlik onderbenut gelaat sal word deur so 'n nuwe ontwikkeling.

Aan die ander kant is dit duidelik dat grootskaalse kleinhandelinstellings noodsaaklik is en 'n goeie diens aan die publiek lewer.

Twee sake is hier op die spel. Een is of, en waar, sulke sentra toegelaat moet word. Die ander, waaroor hierdie

artikel handel, is die vasstel van norme waarvolgens bepaal kan word of 'n instelling kwalifiseer as 'n 'groot' kleinhandelinstelling, en die prosedure vir die prosessering van so 'n aansoek.

In Suid-Afrika is daar nie 'n bevredigende sisteem vir die prosessering van aansoeke vir groot kleinhandelinstellings nie. In die buiteland is beleid ook wyd uiteenlopend van aard, alhoewel beheer oor die vestiging van grootskaalse kleinhandelinstellings al vir dekades in meeste Westerse lande plaasvind.

Die doel van hierdie artikel is om 'n analise van die verskillende plaaslike en buitelandse sisteme vir die beheer van grootskaalse kleinhandelinstellings te maak, en dan daaruit voorstelle te ontwikkel wat in Suid-Afrika toegepas kan word.

Eerstens sal 'n kort oorsig van die evolusie van grootskaalse kleinhandelinstellings, in beide die buiteland en Suid-Afrika, gegee word. Dit word gevolg deur 'n analise van die verskillende beheersisteme en laastens word 'n voorstel oor die hantering van toekomstige aansoeke vir grootskaalse kleinhandelvestiging gemaak.

EVOLUSIE VAN GROOTSKAALSE KLEINHANDEL INSTELLINGS

Jefferys (1954:34-35) het bevind dat winkels reeds vanaf 1864 in Brittanje begin het om groter te word. Guy (1980:2) het bevind dat 'n toename in die grootte van winkels en 'n afname in die aantal winkels van die belangrikste veranderinge in Brittanje se kleinhandel vir die tydperk 1950-1980 was. Frankryk wat tradisioneel bekend was vir klein winkels, het ook nie die tendens na groter winkels vrygespring nie. Tot ongeveer 1955 was Frankryk se kleinhandel oorheers deur winkels waarvan die vloeroppervlakte selde 100 m² oorskry het. Beaujeu-Garnier en Delobez (1979:48-49) toon dat 25% van alle kleinhanderverkope in 1975 in winkels groter as 400 m² plaasgevind het. Die sukses en gewildheid van groter winkels in Frankryk word ook duidelik geïllustreer deurdat 3 358 supermarkte en 370 hipermarkte in 1977 vir 19% van Frankryk se kleinhandelomset verantwoordelik was.

Duitsland het veral gedurende die ses-tiger- en sewentigerjare 'n toename in die verkoopsarea van individuele winkels ervaar. Dichtl en Leibold (1983:419) wys daarop dat die aantal kruidenierswinkels in die Bondsrepubliek van Duitsland met 50% afgeneem het in die tydperk 1963 tot 1983, terwyl die totale verkoopsarea met 200% toegeneem het. Stern en El-Ansary (1982:44) noem dat kleinhanderverkope in die VSA in die 50 jaar wat 1982 voorafgegaan het, nege keer vinniger as bevolkingsgroei toegeneem het. Daarteenoor het die aantal kleinhandelinstellings slegs marginaal toegeneem, van ongeveer 1,5 tot 2 miljoen. Die ontwikkeling en groei van inkoopentrums was die belangrikste struktuurverandering in die Amerikaanse kleinhandel. Tussen 1964 en 1980 het die aantal beplande inkoopentrums van 7 600 tot 22 050 toegeneem (Davies en Rogers 1984:15).

In Suid-Afrika is dieselfde tendense as in die buiteland met kleinhandel ervaar. Alhoewel statistiek oor hierdie verskyn-

sel karig is, illustreer die beskikbare statistiek dat Suid-Afrika ook 'n toename in groter winkels en 'n afname in die aantal winkels ervaar het. Die totale aantal kruidenierswinkels het oor 'n periode van 4 jaar vanaf 28 949 in 1970 met meer as 10% afgeneem tot 25 951 in 1974 (Supermarket en Retailer, 1975:6). Oosthuizen (1981:10) bevestig ook hierdie tendens deur aan te toon dat 4,8% van alle kruidenierswinkels in 1970 verantwoordelik was vir 32,6% van die kleinhandelomset terwyl slegs 2,7% van dié winkels in 1976 verantwoordelik was vir 44,1% van die totale omset. Suid Afrika se winkelsentrums neig ook tot groter komplekse. 'n Ontleding toon aan dat 29 van Suid-Afrika se 30 grootste inkoopentrums wat in 1987 bestaan het, eers na 1980 opgerig is of uitgebrei is tot hul 1987 omvang (Financial Mail, 1986:49 en 1987:38). Veertien van die dertig is eers na 1980 opgerig.

'n Verskeidenheid faktore wat gerieflikheidshalwe as intern en ekstern tot die kleinhandel geklassifiseer kon word, het aanleiding tot groter winkels gegee. Die eksterne faktore se oorsprong is geleë in sosiale, ekonomiese, wetlike, kulturele en tegnologiese faktore. Die interne faktore het veral verband gehou met koste-druk en dalende winsmarges en dit het ondernemings genoep om ekonomies van skaal na te streef asook om die jongste tegnologie so wyd as moontlik aan te wend. Benutting van tegnologie en voordele van skaal kon egter slegs behaal word op groot vloeroppervlaktes.

Terblanché (1989:57) sonder die volgende faktore uit as die belangrikste bydraers tot die ontstaan en groei van groter winkels:

- * 'n Hoë vlak van motorbesit; die verhoogde mobiliteit wat hiermee gepaard gaan, stel verbruikers in staat om verder te reis vir inkopies en lei tot groter markgebiede vir kleinhandelaars.
- * 'n Toename in die verskeidenheid bederfbare produkte wat verkoelingsgeriewe vereis en groot vloeroppervlaktes in beslag neem.
- * Selfbediening wat vereis dat groot hoeveelhede goedere in die verkoopsarea uitgestal moet word.
- * Die neiging tot eenstop-inkope deur verbruikers wat meebring dat 'n wye verskeidenheid goedere op 'n bepaalde punt aangebied moet word.

Spesifieke grootskaalse kleinhandelvorms het telkens ontwikkel as gevolg van faktore wat die spesifieke kleinhandelvorm bevoordeel het. Pacione (1979:15-16) onderskei byvoorbeeld die volgende redes wat die ontstaan van hipermarkte spesifiek bevoordeel het:

- * Lae grondkoste van groot gedesentraliseerde persele.
- * 'n Afname in oorhoofse koste as gevolg van eenvoudige winkelontwerp.
- * 'n Lae winsgrens op voedsel wat lei tot 'n diversifikasie in duursame goedere.
- * Toenemende selfbediening om personeelgetalle en koste te verminder.
- * Motorgeoriënteerde inkope wat ruim parkering vereis.

Alhoewel daar die afgelope paar jaar verskeie vorms van klein kleinhandel die lig gesien het, soos byvoorbeeld die spazas in swart woonbuurtes, sal grootskaalse kleinhandelinstellings steeds in die toekoms ontwikkel word. Die gewildheid daarvan by verbruikers sal dit verseker. Wat egter wel waar is, is dat die tempo waarteen hierdie grootskaalse kleinhandelinstellings sal ontwikkel, stadiger sal wees as wat die geval tot nou toe was.

ONTWIKKELING VAN NORME EN GOEDKEURINGSISTEME IN SUID-AFRIKA

Statutêre beheer oor beplanning in Suid-Afrika vind op nasionale, provinsiale en plaaslike vlakke plaas, met die belangrikste beheer oor kleinhandelves-tiging op provinsiale en plaaslike vlakke. Die ordonnansies vir beplanning se voorskrifte, oor veral die volgende, beïnvloed kleinhandelvestiging:

- * Stigting van dorpe en onderverdelingsgebiede;
- * Opstel en goedkeuring van dorpsaanleg- en soneringskemas;
- * Wysigings aan struktuurplanne;
- * Opstel van struktuurplanne.

Dit is egter veral die beleid van die verskillende provinsiale owerhede oor kleinhandelvestiging wat wyd uiteenlopend van aard is. Transvaal beskik byvoorbeeld oor 'n goed gedokumenteerde beleid waarin duidelike riglyne uitgespel word. In teenstelling met die Transvaalse beleid wat gedetailleerd is, is die Kaapse beleid weer buigsaam. Die Kaapse beleid maak ook nie voorsiening vir enige vaste voorskrifte waaraan

aansoek om kleinhandelvestiging moet voldoen nie. Die beleide van Natal en die OVS kan gesien word as, wat detail in elk geval betref, iets tussen dié van die Transvaal en die Kaap.

In teenstelling met sommige ander lande was Suid-Afrikaanse beplanningsowerhede nie onderworpe aan dieselfde druk om duidelike norme en prosedures vir kleinhandelvestiging op te stel nie, omdat die skaal en tempo van ontwikkeling van so 'n omvang was dat dit op 'n *ad hoc* basis hanteer kon word. Wat egter wel waar is, is dat die geskiktheid van norme en prosedures wat wel hier gevolg is, bevraagteken kan word.

ONTWIKKELING VAN NORME EN GOEDKEURINGSISTEME IN SEKERE ANDER LANDE

Die norme en goedkeuringsisteme vir kleinhandelontwikkeling van 'n aantal lande, wat ooreenstemming met Suid-Afrika in dié verband toon, naamlik Brittanje, Frankryk, Nederland, Wes-Duitsland en Italië tesame met twee state in Amerika, Vermont en Florida, word kortliks bespreek.

In Brittanje word die beleid oor die ligging van hipermarkte en superwinkels in die struktuurplan op graafskapsvlak uitgespel. 'n Belangrike invloed op struktuurplanne is die 'advies' wat vanaf die sentrale regering gegee word vir die voorbereiding van struktuurplanne (Guy, 1980:98). 'n Verdere bron van advies is die omsendskrywes van die 'Department of the Environment' wat van tyd tot tyd uitgereik word. Die bekendste van hierdie omsendskrywes wat die kleinhandel raak, is ongetwyfeld 1972 en 1977 se weergawes van die 'Development Control Policy Note 13' (Department of the Environment, 1972 en 1977). Die dokument van 1972 het gehandel oor winkels en winkelsentrums buite dorpe. Hierdie dokument het 'n verskeidenheid aspekte aangeraak waarvan beplanningsowerhede, kleinhandelaars en ontwikkelaars kennis moet neem en wat teen mekaar opgeweeg moet word wanneer aansoeke vir buitestedelike winkels en winkelsentrums oorweeg word. Hierdie dokument is in 1977 vervang met 'n ander wat oor groot nuwe winkels gehandel het. In hierdie dokument word dit duidelik uitgespel dat dit nie die funksie van grondgebruikbeplanning is om mededinging tussen kleinhandelaars of metodes van kleinhandel te beperk of te

bevorder nie, of om bestaande handelsbelange te beskerm nie. Aspekte wat egter spesifiek onder die aandag van plaaslike owerhede gebring is, is eersens dat die verkeersimplikasies van 'n aansoek deeglik ondersoek moet word. Beide die toegange na die voorgestelde ontwikkeling, sowel as moontlike nuwe verkeersbewegings in die bestaande omliggende padnetwerk moet ondersoek word. Tweedens is daar aanbeveel dat waar nuwe ontwikkelings se markgebiede moontlik tot in ander plaaslike owerhede se grens kon strek, die betrokke plaaslike owerhede met mekaar moet skakel om 'n gesamentlike evaluering van die aansoek te doen.

Afgesien van die bogenoemde riglyne het die 'Department of the Environment' ook sedert 1976 vereis dat aansoeke buite bestaande dorpskerne wat meer as 100 000 vierkante voet (9 300 m²) kleinhandelsruimte behels, na die Departement verwys moet word om te bepaal of die Departement by die evaluering betrokke sal raak (Gayler, 1984: 97). Voor 1976 moes alle aansoeke bo 50 000 vierkante voet (4 600 m²) verwys gewees het.

Owerheidsinmenging in die kleinhandelvestiging in Frankryk tot 1973 kan as positief beskou word. Die vestiging van groot gedesentraliseerde kleinhandelinstellings is selfs in 1965 deur 'n regeringskomitee aanbeveel (Davies, 1979:102). Dit was die eerste doelbewuste poging waar gedesentraliseerde kleinhandelfasiliteite voorkeur bo ontwikkelings in stadskerne gekry het. Hierdie benadering is egter in 1969 gestaak, veral weens die koste van infrastruktuur om die buitestedelike inkoopfasiliteite toeganklik te maak.

Die sogenaamde 'Le Roi Royer'-wet van 1973 het 'n totaal ander benadering tot kleinhandelvestiging vanaf owerheidsweë ingelui. Dit het onder andere 'n prosedure voorgeskryf om die oprigting van nuwe geboue vir kleinhandel te beheer. Stedelike beplanningskomitees wat bestaan uit verteenwoordigers van die plaaslike owerheid, die private sektor en verbruikersorganisasies, sou voortaan beslissings gee oor die wenslikheid van die oprigting van, of uitbreiding aan, kleinhandelinstellings in dié volgende gevalle.

Eerstens, nuwe geboue wat meer as 3 000 m² kleinhandelsruimte of meer as 1 500 m² verkoopoppervlakte skep; laas-

genoemde syfer is 1 000 m² in dorpe met minder as 40 000 inwoners. Tweedens, uitbreiding of verandering aan bestaande winkels wat voorgenoemde addisionele kleinhandelsruimte skep.

Die voorgeskrewe prosedure vir die beheer oor kleinhandelvestiging wat deur die 'Le Roi Royer'-wet tot stand gebring is, bring dus mee dat alle aansoeke om die vestiging van grootskaalse kleinhandelfasiliteite onderworpe is aan goedkeuring deur 'n stedelike beplanningskomitee.

Nederland het 'n interessante geskiedenis van owerheidsinmenging in die kleinhandel. Vanaf 1937 was daar 'n verskeidenheid wette wat daarop gemik was om een of ander faset van die kleinhandel te beheer. Die snelle ontwikkeling van superwinkels op die periferie van stede in die laat sestigerjare het in 1971 aanleiding gegee tot 'n ondersoek, vanaf die sentrale owerheid, na wyses waarop gedesentraliseerde inkoopfasiliteite deur fisiese beplanning gehanteer kan word. Die komitee wat hiervoor saamgestel is, sowel as die Adviesraad vir Fisiese Beplanning, het in 1973 'n beperkende beleid op voorstedelike kleinhandelontwikkeling aanbeveel (Davies, 1979:36-37). Die ver naamste aanbevelings was eersens dat 'n spesiale grondgebruikkategorie vir grootskaalse gedesentraliseerde kleinhandelinstellings geskep moet word. Tweedens, dat die Fisiese Beplanningwet gewysig moet word om dit verpligtend te maak dat 'n wye reeks voorgeskrewe sosio-ekonomiese opnames die aansoek om 'n groot kleinhandelinstelling te vestig, voorafgaan.

Die aanbeveling oor die opnames was daarop gemik om eenvormige en verbeterde beplanningsnavorsing vir kleinhandel in Nederland te verkry en owerhede in staat te stel om die navorsing op 'n gestandaardiseerde grondslag te onderneem.

In 1976 is die Fisiese Beplanningwet gewysig om beplanningsnavorsing oor kleinhandel verpligtend te maak vir aansoeke om vestiging van grootskaalse kleinhandelinstellings (Borchert, 1983: 68-69). Hierdie verpligting is ook van toepassing gemaak op statutêre planne wat opgestel of hersien word. 'n Verduidelikende memorandum wat uitgereik is, het 'n uiteensetting gegee van die inligting wat vir 'n bestaande kleinhandelstruktuur weergegee moes word. Hierdie toedrag van sake het voortbe-

staan tot in 1985 toe daar weggedoen is met verpligte beplanningsnavorsing vir kleinhandelontwikkeling (Borchert, 1987).

In Wes-Duitsland was streekowerhede en plaaslike owerhede van sekere metropolitaanse gebiede die eerste om aandag te gee aan die nuwe vorms van kleinhandel wat hul sedert die sestigerjare begin vestig het, deur voorsiening daarvoor te maak in hul beplanning. Op nasionale vlak het probleme wat ondervind is om hierdie nuwe kleinhandelsvorme te akkommodeer, daartoe gelei dat in 1968 sowel as 1977 wysigings aan die Nasionale Fisiese Beplanningswet aangebring is. Die 1977 wysigings vereis dat enige kommersiële ontwikkeling wat groter as 1 500 m² is en nie deel uitmaak van 'n bestaande of beplande sentrale of kerngebied nie, as 'n spesiale kommersiële fasiliteit beskou sal word. 'n Voorgestelde kommersiële ontwikkeling van groter as 1 500 m² moet nou beoordeel word aan die grootte daarvan, sowel as die invloed wat dit op bestaande handelspatrone sal hê (Davies, 1979:146).

Die beskerming van die klein tradisionele kleinhandelaar in Italië deur owerhede weens ekonomiese, sosiale, kulturele en fisiese redes, het baie daartoe bygedra dat weinige grootskaalse kleinhandelinstellings in Italië gevestig het. Die sentrale owerheid het ook wetgewing gepromulgeer om die verspreiding van kleinhandelaktiwiteite te koördineer en te beheer.

So byvoorbeeld het Wet 426 van Junie 1971 spesifieke voorskrifte vir beplanningsbeheer oor grootskaalse kleinhandelontwikkelings neergelê (Davies, 1979:155). Groot kleinhandelinstellings wat goedere en produkte vir algemene verbruik verkoop en waarvan die verkoopsgebied groter as 400 m² is, kan slegs met spesiale magtiging van die plaaslike owerheid opgerig word (toestemming kan ook slegs verleen word wanneer die kleinhandelplan voorsiening maak vir groot kleinhandelinstellings). Streekowerhede moet ook 'n permit uitreik vir die oprigting van winkels waarvan die verkoopsgebied meer as 1 500 m² is; laasgenoemde oppervlakte is 400 m² in die geval van dorpe met minder as 10 000 inwoners.

In die VSA is regeringsbeleid vir beheer van enige kommersiële aktiwiteite tradisioneel minimaal (Dawson en Lord, 1985:9). Openbare beleidsbeheer was hoofsaaklik beperk tot soneringswet-

gewing op plaaslike vlak. In die dekade wat 1985 voorafgegaan het, was federale en deelstaatowerhede egter meer bereid om in te meng, veral in die ontwikkeling van winkelsentrums. Die state Vermont en Florida se maatreëls om 'n invloed op kleinhandelvestiging uit te oefen, is van die bekendste maatreëls wat deur state in die VSA toegepas word.

Vermont se Wet 250 van 1970 vereis dat enige ontwikkelaar van 'n projek groter as 10 akker (40 000 m²) 'n ontwikkelingspermit daarvoor van die deelstaatowerheid moet kry. Vir elke distrik is daar 'n omgewingskommissie wat die toepassing van hierdie wet behartig. 'n Aansoek word by die betrokke kommissie ingedien en dan kry beide die aansoekers en beswaarmakers die geleentheid om hul saak te stel. Enige van die twee partye kan teen die uitslag van 'n kommissie appelleer by die omgewingsraad van die deelstaat. Voorsiening word ook gemaak dat enige van die partye na die deelstaat se hooggeregshof mag appelleer indien hulle nie tevrede is met die beslissing van die deelstaat se omgewingsraad nie. Wanneer 'n aansoek ingedien word is daar verskeie maatstawwe waaraan dit moet voldoen. Die maatstawwe sluit die impak van die ontwikkeling op lug- en waterkwaliteit, watervoorsiening, gronderosie, landskapestetiek en verkeerskongestie in. Die aansoek word ook beoordeel aan die mate waarin dit voldoen aan die deelstaat se ontwikkelingsplan vir die gebied en die plaaslike of streekgrondgebruikplan.

In Florida is alle kleinhandelontwikkeling van streekomvang onderworpe aan spesiale goedkeuring. Dit staan bekend as 'Development of Regional Impact' (DRI). Die DRI-program vorm deel van die 'Florida Environmental Land and Water Management Act' van 1972. 'n DRI word omskryf as enige ontwikkeling wat, as gevolg van die karakter, omvang of ligging daarvan, 'n aansienlike invloed op die gesondheid, veiligheid of welsyn van die inwoners van meer as een distrik sal hê. Enige ontwikkeling wat hieraan voldoen, word deur 'n streekbeplanningsraad en die betrokke plaaslike owerheid beoordeel. Die DRI-program is spesifiek van toepassing op enige voorgestelde kleinhandelinstelling wat meer as 40 akker (16,2 ha) grond in beslag neem, of indien dit meer as 400 000 vierkante voet (37 200 m²) bruto vloeroppervlakte beslaan, of indien dit parkering bied aan meer as 2 500 motors.

Behalwe ontwikkelingsbeheer het die DRI-program verskeie ander funksies vervul. Dit maak voorsiening vir die beoordeling van 'n verskeidenheid van invloede (beide op streek- en plaaslike vlak) wat nie onder vorige wetgewing aangespreek is nie, en dit gee geëffekteerde inwoners seggenskap in ontwikkelings wat buite hul distrik is. Die proses akkommodeer die verskille in houding oor ontwikkelings van streek tot streek, en dit bring mee dat goedbeplande grootskaalse ontwikkelings meer in harmonie met die gemeenskap en omgewing is. Laastens word aansoeke vir swak ontwikkelings ontmoedig omdat sodanige projekte gediskwalifiseer word voordat 'n formele besluit oor toestemming vir ontwikkeling geneem word.

Die aansoek om goedkeuring vir ontwikkelings vir 'n DRI behels 'n lywige dokument wat inligting onder die volgende ses hoofde bevat:

- 1 algemene projekinligting, insluitende kaarte van die ligging en die terrein;
- 2 omgewings- en natuurlike hulpbronne van die gebied;
- 3 indiensneming en ekonomiese eienskappe;
- 4 openbare fasiliteite, insluitende fisiese en sosiale infrastruktuur;
- 5 openbare vervoerfasiliteite;
- 6 voorsiening van behuising.

Onder elkeen van bogenoemde hoofde is 'n wye reeks spesifieke vrae waarop die ontwikkelaar antwoorde moet verskaf. Onder punt 4 hierbo word byvoorbeeld inligting verlang oor die impak van die voorgestelde ontwikkeling op rioolsuiwering, dreinerings, watervoorsiening, vullisverwydering, energieverbruik, opvoedkundige voorsiening, voorsiening vir ontspannings- en oopruimte, gesondheidsorg, beskermings- en brandbestrydingsdienste.

SINTESE

Met die uitsondering van Nederland het al die lande van wie se kleinhandelbeleid en -beheer daar kennis geneem is, spesiale maatreëls wat van toepassing is op kleinhandelontwikkelings wat 'n bepaalde grootte oorskry. Dit dui op 'n behoefte aan beheer oor die vestiging van groot kleinhandelinstellings.

Die mees algemene eienskappe van die kleinhandel wat dit aan spesiale beheer onderworpe maak, is die grootte en ligging van 'n voorgestelde ontwikke-

ling. Die spektrum van groottes wat spesiale beheer noodsaak, wissel van 400 m² in Italië tot 40 500 m² in Vermont. Die doelwitte wat met hierdie spesiale vorms van beheer bereik wil word, is van belang vir moontlike toepassing in Suid-Afrika. Hierdie doelwitte van die verskillende lande kan as volg saamgevat word:

- * om die vestiging van gedentraliseerde kleinhandelinstellings te beperk;
- * om die gevestigde belange van bestaande kleinhandelaars, veral dié wat deel van 'n tradisionele kultuur uitmaak, te beskerm;
- * om sentrale besigheidskerne se mededingingsvermoë te beskerm;
- * om die verspreiding van kleinhandelinstellings op 'n gekoördineerde wyse te laat plaasvind;
- * om te verhoed dat die invloed van 'n kleinhandelinstelling wat in 'n bepaalde plaaslike owerheid se gebied wil vestig, nadelig sal wees vir kleinhandelinstellings in aangrensende plaaslike owerheidsgebiede;
- * om die fisiese omgewing te beskerm deur te verseker dat natuurlike hulpbronne nie besoedel of oorbenut word nie;
- * om te verseker dat die infrastruktuur addisionele eise daaraan kan akkommodeer;
- * om eenvormige beplanningsnavorsing oor kleinhandel te verkry.

Ander spesifieke doelwitte, soos die voorkoming van werkloosheid en versterking van 'n gebied se basis van eiendomsbelasting, kan beskou word as deel van die beskerming van gevestigde belange, asook beskerming van sentrale besigheidskerne. Feitlik al bogenoemde doelwitte het moontlikhede vir toepassing in Suid-Afrika. Plaaslike omstandighede asook die doel van beheer oor kleinhandelfvestiging sal bepalend wees in die besluit oor watter van die bogenoemde doelwitte in Suid-Afrika nagestreef behoort te word.

Plaaslike omstandighede soos 'n vinnige tempo van verstedeliking, hoë bevolkingsgroei en 'n toename in motorbesit sal dit byvoorbeeld nie wenslik maak om doelbewus die vestiging van kleinhandelinstellings in gedentraliseerde liggings ten gunste van sentrale besigheidskerne te beperk nie. Twee verdere aspekte van beheer waarvan kennis geneem kan word, is die prosedures vir goedkeuring van aansoeke, en die

beheerliggame wat aansoeke om die vestiging van grootskaalse kleinhandelinstellings moet oorweeg en goedkeur. In verskeie van die oorsese lande waarvan kennis geneem is, word die besluit of 'n grootskaalse kleinhandelinstelling toegelaat sal word om te vestig, deur 'n instelling bo plaaslike owerheidsvlak geneem, soos byvoorbeeld 'n metropolitaanse owerheid.

Faktore soos onder andere verbruikersmobiliteit en nuwe kleinhandelvorms, veroorsaak dat die liggingsvraagstuk in die kleinhandel toenemend kompleks raak. Grootskaalse kleinhandelinstellings se aantrekkingskrag lok verbruikers oor lang afstande en dit het die potensiaal om bestaande kleinhandelstrukture te ontwig. Derhalwe is dit wenslik dat, uit 'n beplanningsoogpunt, 'n duidelike beleid en prosedure oor grootskaalse kleinhandelinstellings uitgespel word.

Eerstens sal dit 'n groter mate van sekerheid aan al die betrokke partye bied. Tweedens sal dit onnodige dispute tussen beplanningsowerhede aan die een kant, en kleinhandelaars en ontwikkelaars vermy. Verder moet dit die moontlikheid vir pro-aktiewe beplanning, in plaas daarvan dat beplanning slegs reageer op struktuurveranderinge in die kleinhandel, soos tans die geval is.

'n BEPLANNINGSPROSEDURE VIR GROOTSKAALSE KLEINHANDELINSTELLINGS

In die ontwerp van 'n beplanningsprosedure is die volgende stappe van belang. Eerstens moet daar 'n norm wees waarvolgens dié aansoeke wat aan die proses onderworpe moet wees, geïdentifiseer kan word. Tweedens moet besluit word watter owerheidsvlakke die beste is om die aansoek te hanteer. Derdens moet besluit word op die prosedure self, en laastens die vorm en inhoud van 'n aansoek.

Kriterium vir toepassing van beleid

Die eerste stap is om te besluit watter aansoeke aan die prosedure vir grootskaalse instellings onderworpe moet wees. Uit bostaande blyk dit dat die oppervlakte van 'n onderneming die beste maatstaf is om te bepaal watter aansoeke aan 'n spesifieke beleid onderworpe moet wees; dit is 'n duidelike norm wat waninterpretasie en onsekerheid vermy.

Die alternatiewe metode, naamlik die omskrywing van kleinhandelvorms, hou die moontlikheid van verwarring in omdat unieke definiëring moeilik is. Verskillende kleinhandelvorms het gemeenskaplike eienskappe. Die tipe produk wat aangebied word is ook nie 'n goeie metode vir klassifikasie nie omdat produkte wat verkoop word voortdurend by veranderende omstandighede aangepas word.

'n Ontleding van die dertig grootste winkelsentrums wat in 1989 in Suid-Afrika in bedryf was, toon dat die gemiddelde bruto verhuurbare oppervlakte van hierdie winkelsentrums ongeveer 38 400 m² was. Die kleinste streekwinkelsentrum se bruto verhuurbare oppervlakte was 22 000 m². Hipermarkte se gemiddelde verkoopoppervlakte alleen was weer ongeveer 7 400 m².

Uit hierdie gegewens blyk dit dat 'n bruto vloeroppervlakte van 20 000 m² 'n sinvolle grens is. Aansoeke vir besighede groter as 20 000 m² kan vir doeleindes van beleid as grootskaalse kleinhandelinstellings geklassifiseer word vir die toepassing van beleid. Verder moet bestaande kleinhandelinstellings wat hul bruto vloeroppervlakte met meer as 10 000 m² wil uitbrei, ook onderworpe wees aan die beleid. Die reël moet geld ongeag die kleinhandelvorm 'n hipermark, winkelsentrum, diskontowinkel, superwinkel of kleinhandelpakhuis is.

Owerheidsinstellings betrokke

Een van die grootste probleme met grootskaalse kleinhandelinstellings is dat hulle invloed ver oor die grense van 'n bepaalde plaaslike bestuur kan strek. Die liggaam wat oor so 'n aansoek moet besluit moet dus verteenwoordigend van alle betrokke plaaslike besture wees. Aangesien die meeste komplekse van dié aard in metropolitaanse gebiede is, sal die besluitnemingsliggaam of die Administrateur of 'n metropolitaanse bestuur wees.

Tot onlangs toe was daar nog nie volwaardige metropolitaanse besture in Suid-Afrika nie, maar met die instel van streekdiensterade is daar nou wel 'n regeringsvlak wat dié funksie kan vervul, alhoewel streekdiensterade nie in al die provinsies op dieselfde wyse funksioneer nie (Claassen 1988). Daar kan egter aangeneem word dat met die beleid van devolusie van gesag streekdiensterade weldra sal ontwikkel tot

volwaardige metropolitaanse beplanningssliggame.

Prosedure vir hantering van aansoeke

Uit die aard van die saak sal enige goedkeuringsprosedure nie veel verskil van die huidige prosedure vir die hantering van hersoneringsaansoeke nie. Hier word egter twee belangrike veranderinge voorgestel. Eerstens moet die metropolitaanse owerheid, eerder as die provinsiale administrasies, die proses hanteer, en tweedens word 'n twee-fase proses voorgestel. In die eerste fase besluit die metropolitaanse owerheid oor die wenslikheid van die aansoek, gebaseer op die breë impak wat die instelling mag meebring. Die tweede fase behels die goedkeuring van detail, deur die betrokke plaaslike bestuur, aan die hand van 'n ontwikkelingsplan wat die ontwikkelaar moet indien.

Vir die eerste fase word die aansoek by die betrokke plaaslike owerheid ingedien. Hier kan dieselfde prosedure as vir hersoneringsaansoeke gevolg word. Die plaaslike owerheid adverteer die aansoek en stel alle belanghebbendes in kennis. Kommentaar en besware, die aansoeker se repliek, en die kommentaar van die plaaslike bestuur (wat betref die wenslikheid van die aansoek) word aan die metropolitaanse owerheid gestuur.

Die inligting wat in fase een deur die aansoeker verskaf moet word, sal aspekte dek soos eienskappe van die voorgestelde ontwikkeling, geskiktheid van die terrein vir kleinhandel, ontleding van die markgebied van die voorgestelde ontwikkeling, koopkrag en bestedingspatrone van die bevolking, gedeeltes van ander plaaslike owerhede se gebiede wat deel uitmaak van die markgebied, bestaande kleinhandelfasiliteite, verkeersimplikasies, omgewingsaspekte en verwagte owerheidsbesteding.

Bepaling van die potensiële markgebied van 'n voorgestelde sentrum sal 'n belangrike inset wees. Geen spesifieke metodes word hier voorgeskryf vir afbakening van markgebied, omsetberekening of inpakmeting nie. Die metodes wat wel gebruik word, moet maklik verstaanbaar wees en die resultate daarvan moet kontroleerbaar wees. Terblanché (1989) gee 'n evaluering van verskeie bestaande metodes wat tans gebruik word.

Nadat belanghebbendes se kommentaar ontvang en verwerk is, beslis die metropolitaanse owerheid of die aansoek afgekeur, goedgekeur, of met wysigings van die bruto vloerooppervlakte goedgekeur word. Waar 'n aansoek goedgekeur word, word dit 'n voorwaarde dat 'n ontwikkelingsplan tot bevrediging van die plaaslike owerheid opgestel moet word.

Waar 'n aansoek afgekeur of met wysigings goedgekeur word, of die voorwaardes wat opgelê word, nie vir die aansoeker aanvaarbaar is nie, kan daar om uitsluitel na die Administrateur van die betrokke provinsie geappelleer word. Die Administrateur se beslissing is finaal, om te verhoed dat uitgerekte hofgedinge ontstaan.

Waar 'n metropolitaanse owerheid nie bestaan nie, of net aanbevelingsmagte het (soos die ou gesamentlike komitees) sal die eerste fase noodwendig deur die provinsiale owerheid hanteer moet word. Dit is egter nie ideaal nie omdat dit teenstrydig is met die beleid van devolusie van gesag.

Na fase een goedkeuring tree fase twee in werking. Die metropolitaanse owerheid is nou glad nie meer met die aansoek gemoeid nie en die betrokke plaaslike owerheid sien self toe dat die ontwikkelingsplan tot sy bevrediging opgestel word.

In landelike dele, waar net een munisipale gebied deur die vestiging van so 'n instelling geraak sal word, kan altwee fases deur die munisipale raad beheer word.

SAMEVATTING

Die prosedures hierbo beskryf vir die prosessering van aansoeke om grootskaalse kleinhandelinstellings te vestig neem die behoeftes van 'n plaaslike owerheid, en die groter gemeenskap in ag. Die prosedures is duidelik, pas aan by bestaande sisteme, en neem beide die vraag- en aanbodkant van die kleinhandel in ag. Verder is dié voorgestelde prosedure in ooreenstemming met die huidige sentrale owerheidsbeleid van devolusie van gesag en skep nie onnodige beheer nie.

Daar is geen wyse waarop alle konflik uitgeskakel kan word nie. Wat nodig is, is 'n regverdige en soepel proses, wat bogenoemde prosedures wel verskaf.

BIBLIOGRAFIE

- BEAUJEU-GARNIER, J. en DELOBEZ, A., 1979. *Geography of marketing*, New York, Longman.
- BODDEWYN, J.J. en HOLLANDER, S.C., 1972. *Public policy toward retailing*, Massachusetts, D.C. Heath.
- BORCHERT, J.G. 1983. 'Shopping studies for regional planning: Experiences from the Netherlands', *Planning Outlook*, vol. 26, no.2, pp 68-74.
- BORCHERT, J.G. 1987. Persoonlike korrespondensie.
- CLAASSEN, P.E. 1988. 'Regional services councils as metropolitan planning institutions', *SAIPA*, Vol 23, No 2, June.
- DAVIES, R.C. (Ed.) 1979. *Retail planning in the European Community*, England, Saxon House.
- DAVIES, R.L. en ROGERS, D.S. (Eds.) 1984. *Store location and store assessment research*, Chichester, John Wiley.
- DAWSON, J.A. en LORD, J.D. 1985. *Shopping centre development: Policies and prospects*, Kent, Croom Helm.
- Department of the Environment. 1972. *Development control policy note 12: Out of town shops and shopping centres*, London, HMSO.
- Department of the Environment. 1977. *Development control policy note 13: Large new stores*, London, HMSO.
- DICHTL, E. en LEIBOLD, M. 1983. 'Adequate provisioning, the need for revision of domestic trade policy orientations.' *Journal of Consumer Policy*, vol. 6.
- Financial Mail*. 1986. 'Shopping centres - the top 30', 10 January 1986.
- Financial Mail*. 1987. 'Top shopping', 9 January 1987.
- GAYLER, H.J. 1984. *Retail innovation in Britain*, Norwich, Geo Books.
- GUY, C.M. 1980. *Retail location and retail planning in Britain*, Hampshire, Gower.
- JEFFERYS, J.B. 1954. *Retail trading in Britain 1850-1950*, Cambridge, University Press.
- OOSTHUIZEN, A.J.G. 1981. *The role of the majors*, Paper delivered at the seminar 'The Retailer', 29 June 1981.
- PACIONE, M. 1979. The in-town hypermarket: An innovation in the geography of retailing', *Regional Studies*, vol. 13, no. 1.
- STERN, L.W. en EL-ANSARY, A.I. 1982. *Marketing channels*, Second edition, New Jersey, Prentice-Hall.
- Supermarket en Retailer*. 1975. 'Figures and trends from the Nielsen sample census of distribution'. May 1975.
- TERBLANCHÉ, N.S. 1989. 'n Ondersoek na beleidformulering en vestigingsfaktore van beplande grootskaalse kleinhandelinstellings met spesiale verwysing na die Brackenfiel-hipermark as 'n gevallestudie, ongepubliseerde D.Phil-verhandeling, Universiteit van Stellenbosch.