

## Wel en wee van de publieke plee

### Het voorbeeld van Kumasi, Ghana

Ankie Frantzen & Johan Post

*Het sanitatiebeleid van de gemeente Kumasi (Ghana) beoogt onder meer het gebruik van openbare toiletten terug te dringen en dat van particuliere voorzieningen te stimuleren. Vooral nog maakt echter bijna 40 procent van de bevolking gebruik van openbare faciliteiten en ziet het er niet naar uit dat dit percentage snel kan worden teruggebracht. Openbare toiletten hebben in Kumasi een slechte naam. Bij de autoriteiten spelen de gevaren voor de volksgezondheid een voorname rol, al motiveren zij hun voorkeur vooral door te wijzen op de veronderstelde prioriteiten van de gebruikers, te weten privacy en gemak. In deze paper zal de appreciatie van de gebruikers van openbare toiletten worden geconfronteerd met de opvattingen van de overheid. Daarbij treden zowel enkele overeenkomsten in visie als enkele verschillen aan het licht. Vervolgens wordt getracht de bijna spreekwoordelijke smerigheid van deze toiletten te verklaren vanuit de geringe greep die gebruikers op de exploitatie hebben. Pogingen om het marktmechanisme zijn werk te laten doen – zodat slecht beheer direct zou worden afgestraft – hebben diverse malen schipbreuk geleden op politieke manipulatie. Tenslotte wordt een lans gebroken voor publiek-private samenwerking als het gaat om het beheer van de voorzieningen met een controlefunctie voor de gemeenschap.*

*[openbare toiletten, privatisering, Ghana]*

Het sanitatievraagstuk in steden van het Zuiden verheugt zich reeds geruime tijd in een warme belangstelling van beleidsmakers en uitvoerders. Het Internationale Water en Sanitatie Decennium (1980-1990) heeft er onmiskenbaar toe bijgedragen dat het kwalijke gemis aan toereikende en goede voorzieningen op dit terrein hogere prioriteit heeft gekregen. Een belangrijke verworvenheid van het Decennium is de promotie en acceptatie van aangepaste technologie geweest. Op het gebied van de sanitatie is een aantal typen latrines ontwikkeld, waaronder de Ventilated Improved Pit latrine (VIP), een eenvoudig schoon te houden en weinig onderhoud vergende voorziening. Noemenswaardig detail daarbij is dat een verbeterde versie – namelijk de VIP met het altererende, dubbele reservoir – in Kumasi tot ontwikkeling is gebracht (vandaar K(umasi)VIP genoemd). Voorts is tijdens het Decennium een krachtig pleidooi gehouden voor sterkere betrokkenheid van de gebruikers bij planning, constructie en onderhoud van voorzieningen. Daarbij is tevens aangegeven dat de kosten

althans ten dele op de gebruikers verhaald zullen moeten worden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1997:15-19).

Ook de internationale discussie over duurzame ontwikkeling heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat water en sanitatieproblematiek tegenwoordig veel aandacht krijgen. Terwijl deze discussie in landen van het Noorden sterk wordt beheerst door de vrees voor opwarming van de aarde, het verlies aan biodiversiteit en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen, kennen landen in het Zuiden de hoogste prioriteit toe aan de aanpak van lokale milieuproblemen die vooral in de grote steden van zich doen spreken (Satterthwaite 1997: 1671). Dat laatste is vervat in de zogenaamde 'Bruine Agenda' waaronder de meest acute en cruciale milieuproblemen worden verstaan die een zware wissel trekken op huidige generaties, meer in het bijzonder de stedelijke armen. Zij gaan gebukt onder een slechte gezondheid, lage productiviteit en een sterk verminderde bestaanskwaliteit samenhangend met het gebrek aan veilig drinkwater, ontoereikende sanitatie en drainage, tekortschietend afvalbeheer, blootstelling aan zware luchtverontreiniging, ongelukken als gevolg van verkeerscongestie en hoge woondichtheden en huisvesting op milieugevaarlijke locaties (Leitmann e.a. 1992: 132).

Dat ontwikkelingslanden vooral aandacht vragen voor de aanpak van 'bruine' problemen betekent overigens niet dat het beleid van stedelijke overheden ook een uitgesproken milieu karakter draagt. Bij veel regeringen bestaat een onmiskenbare en ook wel begrijpelijke neiging in te spelen op de milieusentimenten van donor landen en organisaties. Door het opstellen van nationale milieubeleidsplannen en het optuigen van speciale milieudiensten hoopt en verwacht men internationale fondsen aan te boren. Dat zegt echter nog niet zoveel over de daadwerkelijke politieke wil om van het milieu een hot issue te maken. Bovendien bestaat er vaak een grote kloof tussen de beleidsretoriek op nationaal niveau en de beleidspraktijk op lokaal niveau. Een belangrijke reden daarvoor is dat de meeste milieuproblemen eenvoudigweg niet als bedreigend worden ervaren door de grote massa. Het gebrek aan bewustzijn over de gezondheidsgevaaren van allerlei verontreinigingen maakt dat er in de burgermaatschappij nauwelijks tegenkrachten gemobiliseerd worden om de autoriteiten onder druk te zetten om in te zetten op een omvattend (stedelijk) milieubeleid.

Voorzover er op lokaal niveau aandacht wordt besteed aan stedelijke milieuproblemen beperkt dat zich vaak tot de 'traditionele' probleemvelden van water en sanitatie. Zonder de kwalijke effecten van de feitelijke verwaarlozing van andere kritieke milieuproblemen te willen bagatelliseren, lijkt de 'beperkte' focus effectieve actie overigens wel wat eenvoudiger te maken. Het is ontegenzeggelijk van groot belang dat de voorzieningen op dit terrein verbeterd worden. Als we ons beperken tot het hier meest relevante terrein van de sanitatie blijkt dat in Afrika meer dan de helft van de bevolking aan het begin van de jaren negentig niet over enigerlei sanitaire voorziening beschikte. In Afrikaanse steden heeft in 1991 ongeveer 20 procent van de bevolking een aansluiting op de riolering, gebruikt circa 20 procent eenvoudige latrines en heeft eveneens zo'n 20 procent de beschikking over een septische tank (UNCHS 1996: 268). De rest is aangewezen op voorzieningen buitenshuis als die er al zijn. Daarbij bestaat een duidelijke samenhang tussen de kwaliteit van de voorzieningen en het inkomensniveau. Vooral de armere huishoudens gaan gebukt onder slechte of ontbrekende sanitaire

faciliteiten (UNCHS 1996: 286). In steden zijn de problemen die verbonden zijn aan tekortschietende sanitatie velerlei. Zo is poepen buitenshuis in dichtbevolkte wijken moeilijk of onmogelijk en voor vrouwen vaak zelfs gevaarlijk. En door het ontbreken van adequate afvoer en verwerkingsmogelijkheden verdwijnen fecaliën vaak onbehandeld in rivieren en stroompjes met alle gevolgen van dien voor de volksgezondheid.

Doorgaans zijn lokale autoriteiten belast met de verzorging van water en sanitaire voorzieningen. Maar helaas ontbreekt het juist deze bestuurslaag aan hulpbronnen, effectieve macht, een helder en consistent mandaat, en voldoende getraind en toegerust personeel om die verantwoordelijkheid ook echt waar te maken (Brugmann 1994: 131). De negatieve gevolgen van structurele aanpassingsprogramma's op de omvang van overheidsbudgetten hebben het vermogen van lokale autoriteiten in talrijke landen van het Zuiden om hun publieke zorgtaak naar behoren te vervullen ernstig ondermijnd. Mede daarom hoort men alom geluiden om publieke taken uit te besteden en burgers, lokale organisaties en private ondernemingen meer te betrekken bij de levering van voorzieningen. De overheid zou daarbij veel meer een coördinerende en faciliterende rol moeten vervullen. Deze weg is ook de gemeente Kumasi ingeslagen, onder andere op het terrein van de openbare toiletvoorzieningen.

In deze paper zal worden geprobeerd de plannenmakerij van de lokale overheid te confronteren met het feitelijke gebruik van en de opvattingen over het functioneren van openbare toiletten van de bewoners van Kumasi. Meer in het bijzonder zal stil worden gestaan bij de volgende vragen: a. wat is het feitelijke belang van openbare toiletten voor de bewoners van Kumasi en hoe waarderen zij deze voorzieningen?; b. welke verschillen in de waardering van openbare toiletvoorzieningen bestaan er tussen bewoners en overheidsvertegenwoordigers en hoe laten die zich verklaren? en c. welke problemen hebben zich voorgedaan bij de verschillende fasen in de publiek-private samenwerking betreffende de exploitatie van openbare toiletten en wat valt hieruit te leren? De gegevens voor dit betoog zijn ontleend aan een veldstudie die in de periode april-juli 1997 heeft plaatsgevonden en naast een serie meervoudige interviews met ambtenaren, toiletbeheerders en gemeenteraadsleden ook een enquête onder de gebruikers van een zevental willekeurig gekozen openbare toiletten omvatte (Frantzen 1998a/b).

### **Belang van openbare toiletten**

Het idee om publieke taken zoals openbare toiletvoorzieningen uit te besteden aan bijvoorbeeld private ondernemingen speelt al enige jaren in Kumasi. De Westafrikaanse stad heeft een probleem als het gaat om het beheer van de 400 openbare latrines die verspreid zijn over de stad. Gebruikers van deze openbare voorzieningen zijn in twee categorieën te verdelen. Allereerst maakt anno 1990 38 procent van de officieel 800.000 inwoners van Kumasi gebruik van dergelijke publieke toiletten. Ongeveer 95 procent van de stadsbewoners woont in zogenaamde 'compound houses' (Whittington et al. 1993: 734) maar die beschikken lang niet allemaal over een eigen, private toiletvoorziening. Het veelvuldig voorkomen van openbare toiletten voor gebruik door bewoners, ook elders in Ghana, mag enigszins opmerkelijk worden genoemd. Waarschijnlijk zijn

ze door de Britten in Ghana geïntroduceerd. Vanwege hun diepgewortelde bezorgdheid over eventuele gezondheidsrisico's – het ontstaan van de Britse stadsplanning is daar in belangrijke mate op terug te voeren – voerden zij in al hun voormalige koloniën een streng sanitatiebeleid. In Ghana's francophone buurlanden komen openbare toiletten in urbane woonwijken en op het platteland echter nauwelijks voor. Daar worden deze voorzieningen eigenlijk alleen aangetroffen op markten en transportterminals in steden waar ze benut worden door de tweede categorie gebruikers, te weten reizigers, kooplui en marktbezoekers. Dat laatste ziet men natuurlijk ook in Ghana. Overigens zijn er ook talrijke semi-openbare toiletgebouwen bij scholen, ziekenhuizen en dergelijke.<sup>1</sup>

De bouw van openbare toiletten voorziet niet alleen in een duidelijke behoefte van de kant van de bewoners, maar dient ook het belang van de volksgezondheid. Wanneer er niet voldoende toiletten in de buurt zijn, zijn mensen sneller geneigd hun behoeften ergens in de bosjes niet te ver van hun woning te doen, hetgeen in een dichtbevolkte omgeving de kans op het oplopen van ziekten zoals diarree, dysenterie en malaria duidelijk vergroot. Feit is echter, dat de huidige toiletten niet goed worden onderhouden en vaak erg smerig zijn. Daarom zijn de gezondheidsrisico's bij het gebruik van deze voorzieningen soms zelfs aanmerkelijk hoger dan bij defecatie in het open veld. Dat neemt niet weg dat de bewoners van Kumasi deze ernstige vervuilde en vervallen faciliteiten blijven bezoeken, deels omwille van het gemak en de privacy, deels vanwege onwetendheid over de risico's.

Naar het zich laat aanzien zullen nog vele generaties stadsbewoners in de toekomst aangewezen zijn op openbare toiletvoorzieningen. Weliswaar wordt in het eerste Strategic Sanitation Plan voor Kumasi een daling in het bewonersgebruik van deze faciliteiten voorzien van 38 naar 12 procent in het jaar 2000, de feitelijke realisatie van private voorzieningen blijft ver achter bij de doelstellingen (zie onder). Inmiddels heeft men de ambities wat bijgesteld en wordt zelfs de bouw van nieuwe openbare toiletten in woonwijken weer toegestaan. Gezien het blijvende kwantitatieve belang van dergelijke voorzieningen verdient ook het adequate beheer serieuze aandacht van beleidsmakers en -uitvoerders.

### **Verschillende typen toiletten**

In Kumasi worden – de bosjes buiten beschouwing gelaten – vier typen toilet gebruikt. Verreweg de meeste (64 procent) van de openbare toiletten zijn 'aqua privies' (Republic of Ghana 1995: 5). Die bestaan uit een bodemplaat met een gat erin boven een kleine septic tank. Het water, waar het toilet haar naam aan ontleent, zit in het waterslot, een soort zwanenhals – min of meer gelijk aan de afvoer onder een Nederlandse gootsteen. De bedoeling is dat na elke toiletgang het waterslot wordt gevuld om zo het reservoir af te sluiten van de buitenlucht. Dit is heel effectief tegen stankoverlast en vliegen. Echter, water is schaars en het waterslot is kwetsbaar en gaat makkelijk kapot. Bovendien zijn de meeste aqua privies meer dan 30 jaar oud. Door gebrek aan onderhoud zijn de meeste opslagtanks in slechte staat en is de directe omgeving van het toilet ernstig vervuild.

Na de aqua privy wordt de Kumasi Ventilated Improved Pit latrine (KVIP) het meest gebruikt, namelijk door 20 procent van de openbare toiletbezoekers. Het traditionele puttoilet (pit latrine) is in Kumasi op een aantal punten ingrijpend verbeterd. Ten eerste heeft de KVIP niet één maar twee putten. Is de ene put bijna vol – dat is bij een openbaar toilet meestal na een jaar of twee – dan wordt de andere put in gebruik genomen. De eerste put wordt afgedekt waarna de inhoud een biologische en chemische transformatie ondergaat die uiteindelijk een humus-achtige massa oplevert die, zonder gevaar voor de volksgezondheid, als compost kan worden opgegraven. Ten tweede heeft de KVIP een ventilatieschacht afgedekt met dun gaas of kaasdoek. Daardoor is er ventilatie in de latrine zonder dat er al te veel vliegen binnen komen. Het grote voordeel van de (K)VIP is dat er geen water nodig is voor het functioneren en dat het onderhoud heel eenvoudig is. Wel is er veel ruimte nodig voor de reservoirs, hetgeen gebruik in dichtbevolkte gebieden bemoeilijkt.

Van de openbare latrines in de stad is 15 procent van het type 'bucket latrine'. De naam zegt het al: onder de zitplaats staat een grote (20-30 liter) emmer of bak waarin de ontlasting valt. Dit type is officieel verboden in Kumasi, vanwege het hoge aantal doden onder de schoonmakers als gevolg van infecties. De bakken worden door schoonmakers op het hoofd getild en verderop in een tank of gewoon in de bosjes geleeft. De schoonmakers dragen geen beschermende kleding zoals handschoenen en werken onder zeer slechte hygiënische omstandigheden. Bovendien zijn de poepemmers moeilijk schoon te houden. De stank is dan ook enorm en er komen veel insecten op af. Ondanks het officiële verbod zijn er toch nog heel wat bucket latrines te vinden in de stad.

De overige openbare toiletten in de stad, slechts één procent van het totaal, zijn wc's. Een groot nadeel van dit type is dat er veel water voor nodig is, terwijl er vaak geen stromend water aanwezig is. Bovendien zijn wc's erg duur in zowel aanleg als onderhoud. Ook gaat dit type toilet snel kapot. De wc's zijn niet aangesloten op de rioering want die ontbreekt namelijk in de stad. Onder de toiletpotten zijn septic tanks geplaatst. Door het gebrek aan water zijn de toiletten vaak erg smerig en is de stank meestal niet te harden. Niettemin verlangt de gemeente dat alle nieuwe openbare toiletten met wc's worden uitgerust.

Ondanks de diverse typen zien de toiletgebouwen er vrijwel allemaal identiek uit, op de plaatsen waar wc's staan na. Vijf tot tien gaten in de vloer voor mannen en net zoveel gaten voor vrouwen is een hele normale aanblik in de meeste toiletgebouwen. Vaak zijn er tussen de gaten muurtjes op schouderhoogte gebouwd. Soms zijn er geen muren tussen de gaten en zitten de gebruikers naast elkaar op een rijtje wanneer ze hun behoeften doen. In een enkel toiletgebouw zijn er deuren voor elk toilet gehangen, maar in Kumasi is dat eerder uitzondering dan regel. Wel is er overal een muur geplaatst tussen de ingang en de gaten in de vloer, zodat je vanaf de straat niet naar binnen kunt kijken.

Tot slot moet nog worden vermeld dat het beheer van zowel vast als vloeibaar afval in handen is van het Waste Management Department (WMD) van de gemeente Kumasi. Ook de bouw en het onderhoud van de openbare toiletten valt onder hun verantwoordelijkheid. Het toezicht op de hygiëne van de faciliteiten – dat overigens veel te wensen overlaat – berust echter bij de inspectie voor de volksgezondheid van het

Ministry of Health. Momenteel is het WMD betrokken in een reorganisatieproces waarbij het zich zal toeleggen op planning, contractbeheer en controle van de vervuiling, terwijl de bouw en exploitatie van voorzieningen volledig zal worden uitbesteed aan de private sector. De omvorming tot een kleine, maar slagvaardige organisatie verloopt echter veel trager dan voorzien als gevolg van politieke en administratieve tegenwerking (Mensah 1996; Post 1999: 208).

### **Tevreden gebruikers?**

Een belangrijke vraag bij het onderzoek was hoe de gebruikers het bezoek aan het openbare toilet waarden. Bijna de helft van alle onderzochte personen in Kumasi is zeer ontevreden over de kwaliteit van het openbare toilet dat zij bezoeken.<sup>2</sup> Er blijkt een duidelijke relatie te bestaan tussen de satisfactie van toiletgebruikers en het type toilet dat zij gebruiken (Frantzen 1998b: 62). Onder de bezoekers van de zeven onderzochte locaties is de bucket latrine het minst in tel (66 procent velt een negatief oordeel). De wc is het meest populair; 68 procent van de gebruikers van dit type is positief. Dat lijkt misschien vanzelfsprekend omdat die voorkeur goed strookt met het gangbare beeld van het 'goede toilet', maar is dat toch niet helemaal. Juist de wc vervuult heel snel en vergt derhalve veel schoonmaakwerk. Aangezien op die werkzaamheden de laatste tijd erg is bezuinigd, scoren de wc's slecht op een ander belangrijk beoordelingscriterium bij de gebruikers, namelijk de mate waarin de toiletten en de vloeren schoon zijn. Wellicht speelt hier de door Van der Geest (1998b: 146) geconstateerde poep paradox een rol in die zin dat men de smerigheid voor zichzelf verdoezelt omwille van het behoud van een ideaalbeeld. Andere overwegingen die de appreciatie van openbare toiletten door gebruikers beïnvloeden zijn de stank en het serviceniveau (onder meer de aanwezigheid van water en handdoeken). In al de genoemde opzichten scoren de bucket latrines veruit het slechtst. Daarbij moet evenwel worden aangetekend dat het hier om de oudste en meest vervallen voorzieningen gaat.

Een opvallende uitkomst bij het tevredenheidsonderzoek was het geringe aantal klachten over gebrek aan privacy. Slechts 9 procent van de respondenten beoordeelt dat aspect als slecht. Niet minder dan 57 procent meent over voldoende privacy te beschikken, terwijl 34 procent de privacy als acceptabel kwalificeert (Frantzen 1998b: 71). In tegenstelling tot de door Van der Geest onderzochte dorpsbewoners (Van der Geest 1998a:6) die elkaar negeren tijdens toiletbezoeken en als ze op weg zijn naar het toilet elke communicatie mijden, praten stadsbewoners in Kumasi wel met elkaar tijdens de toiletgang.<sup>3</sup>

Gebruikers van de toiletten noemen een groot aantal problemen die bijdragen aan hun dissatisfactie. Naast de klachten over smerigheid, vervuiling van de omgeving, stank en slechte dienstverlening wijzen zij op de verouderde gebouwen, het vaak te geringe aantal latrines, de ontoereikende watervoorziening, de geringe afmetingen van het uitgereikte 'toiletpapier', het wangedrag van andere gebruikers, het niet aanwezig zijn van een nachtwaker en, niet in de laatste plaats, de hoge kosten voor het gebruik in vergelijking met het service niveau. Wat de kosten betreft, voor het gebruik van een

openbaar toilet in Kumasi moet men 30 cedi per keer neertellen, uitgezonderd ouderen en kinderen, omgerekend ongeveer 3 cent (1997). Alleen daar waar wc's zijn geïnstalleerd is het gebruik duurder, namelijk 50 cedi per bezoek. Voor deze bedragen krijgt de gebruiker een stuk krantenpapier ter grootte van een half A4-tje dat als toiletpapier gebruikt kan worden. Dit krantenpapier wordt na gebruik in een daartoe bestemde mand gegooid. In wijken waar overwegend Moslims wonen wordt, net als in de Franstalige buurlanden waar deze groep in de meerderheid is, voornamelijk water in plaats van toiletpapier gebruikt.

De uitbaters van de toiletten gebruiken de inkomsten in principe om het gebouw te onderhouden en de toiletten schoon te houden. Ook moeten de tanks/buckets regelmatig worden geleegd. In werkelijkheid gebeuren die werkzaamheden tegenwoordig echter slechts mondjesmaat en gebeurt het bijvoorbeeld regelmatig dat de potten overstromen. In elk geval vindt 55 procent van de gebruikers dat ze geen waar voor hun geld krijgen (Frantzen 1998b: 71). Af en toe ontstaan er om die reden ruzies tussen de gebruikers en de mensen aan wie het geld moet worden betaald. Voor vieze toiletten willen gebruikers niet meer betalen. Ongeveer 40 procent van de bezoekers is bereid meer geld neer te leggen voor goede voorzieningen, zelfs tot 80 cedi per bezoek. Het door de gemeente uniform vastgestelde (en periodiek bijgestelde) tarief is echter niet het probleem, want er zijn ook voorbeelden van openbare toiletten waar een winstgevend exploitatie gekoppeld is aan deugdelijke service. Bovendien zijn openbare toiletten overwegend gericht op het bedienen van lagere inkomensgroepen waarvoor verhoging van het tarief al snel erg bezwaarlijk is.

### **Overheidsvisie op sanitatie**

Sinds eind jaren tachtig zijn er in Kumasi diverse projecten uitgevoerd om de situatie van de openbare toiletten te verbeteren. Deze projecten werden voornamelijk ondersteund door UNDP (United Nations Development Programme) en de Wereldbank, ook al werkte de Kumasi Metropolitan Assembly (KMA) mee aan de voorbereiding en uitvoering van de projecten. In 1989 werd als eerste het door UNDP gesteunde Kumasi Sanitation Project (KSP) geïntroduceerd. Tijdens dit proefproject werden in 200 huizen verspreid over drie wijken in de stad KVIPs geplaatst. Het project beoogde het gebruik van openbare toiletten te verminderen. Een tweede proefproject dat onder de naam KSP werd uitgevoerd, had betrekking op de introductie van een nieuwe vorm van beheer. De openbare toiletten in het Central Business District, het centrum van Kumasi, werden namelijk deels geprivatiseerd door middel van franchise-overeenkomsten. Vijf private ondernemers kregen het beheer over de toiletten in dit deel van de stad in de veronderstelling dat zij betere kwaliteit konden leveren. Tenslotte werden in het kader van het KSP een aantal vervallen openbare toiletvoorzieningen gerenoveerd.

Na positieve evaluaties van het KSP werd besloten om de contracten met private ondernemers uit te breiden naar meer ondernemers in de hele stad (zie onder). De idee van de publiek-private samenwerking werd een van de peilers van het nieuwe Strategic Sanitation Plan (SSP) voor Kumasi dat rechtstreeks voortvloeide uit het KSP. Dit plan

stelde zich ten doel betaalbare sanitaire voorzieningen te realiseren voor alle stadsbewoners horizon 2000. Op het terrein van de toiletvoorzieningen werd onder andere gepleit voor verbetering van het gemak en de privacy – in de (niet geheel juist gebleken) veronderstelling dat bewoners daar grote waarde aan hechten – en voor veilige opslag en deskundige afvoer van fecaliën. Dat zou het beste gegarandeerd kunnen worden wanneer elke woning over zijn eigen toiletvoorziening zou kunnen beschikken.

Teneinde de vraag naar de verschillen in opvattingen over het openbare toilet tussen overheid en bewoners te beantwoorden is het van belang iets nader in te gaan op de (impliciete) aannames die schuil gaan achter de plannenmakerij in Kumasi. Bij de overheid bestaat een onmiskenbare tegenzin om het probleem van tekortschietende en smerige toiletvoorzieningen onder ogen te zien, laat staan aan te pakken. Zo heeft de gemeente jarenlang de alarmerende sterfte onder arbeiders die poepemmers leegden genegeerd. Door het onhandige ontwerp, het slechte onderhoud en het uiterst intensieve gebruik van deze poepemmers in stedelijke situaties zijn de faciliteiten bijzonder smerig en een gevaar voor de volksgezondheid. Het probleem werd echter uit het collectieve bewustzijn gebannen en onder andere minder zichtbaar gemaakt door de reinigingswerkers 's avonds hun werk te laten doen (vandaar de term 'nightsoil collection'). In deze situatie is van hogerhand pas ingegrepen toen de kwalijke praktijken in een televisiedocumentaire aan de kaak werden gesteld. In het SSP staat het verbod op gebruik van de poepemmer inmiddels bovenaan de lijst van minimum standaarden.

Het is waarschijnlijk in hoge mate aan de bemoeienis van buitenaf te danken dat men in Kumasi (en andere steden in Ghana) echt is gaan nadenken over een aanpak van het voorheen enigszins weggemoffelde en gebagatelliseerde poepprobleem. Die externe interventie heeft er onmiskenbaar toe bijgedragen dat het beleid veel systematischer en coherenter is geworden. Een duidelijke stap vooruit is ook dat is afgestapt van de idee om in de hele stad één uniforme technologie te introduceren en in plaats daarvan de technologiekeuze af te stemmen op technische haalbaarheid, kosten en gebruikersvoorkeuren. Maar er zijn ook een aantal keuzen gemaakt die meer zeggen over de opvattingen en percepties van de plannenmakers dan over het nut en de wenselijkheid vanuit de optiek van de gebruikers. Tot op zekere hoogte kan men zeggen dat ambtenaren en externe deskundigen elkaar min of meer vanzelfsprekend vonden in een aantal uitgangspunten. Zo werd ingezet op een aparte toiletvoorziening voor elke woning vanuit de idee dat een dergelijke voorziening schoner en comfortabeler zou zijn en tevens meer privacy zou bieden. De bouw van nieuwe openbare toiletten zou alleen worden toegestaan op zuiver publieke plekken zoals markten, lichte industriegebieden en vervoersterminals. Bestaande openbare toiletten in arme buurten mochten weliswaar gebruikt blijven worden, maar de gemeente zou geen cent meer aan het onderhoud spenderen. De uitbaters moesten dat zelf maar bekostigen vanuit de bezoekerstarieven. Al spoedig bleek dat deze doelstellingen veel te hoog gegrepen waren onder andere omdat de overheid zelf de toegezegde bijdrage in de constructiekosten van particuliere voorzieningen bij lange na niet op kon hoesten. Bovendien is het doen van private investeringen in de woning om verschillende redenen (strikte huurcontrole; collectieve eigendomsstructuren; vgl. Tipple and Willis 1989; Korboe 1992) niet erg aantrekkelijk. Men heeft de teugels noodgedwongen wat moeten laten vieren en accepteert



inmiddels weer de bouw van nieuwe openbare toiletten in armere woongebieden. Wel houdt men bij het ontwerp daarvan vast aan de bouw van wc's met spoelpotten in plaats van de veel minder kwetsbare, goedkopere en eenvoudiger schoon te houden 'Franse toiletten'. Ook al krijgt men in die keuze bijval van een groot deel van de gebruikers, de laatsten blijken toch de hoogste prioriteit toe te kennen aan de (zichtbare) properheid van de faciliteiten.

Bovenstaande keuzen weerspiegelen ontegenzeggelijk gangbare 'westerse' ideeën met betrekking tot de gewenste wijze van het zich ontlasten. Beschaafd poepen geschiedt in privacy, comfortabel zittend en zoveel mogelijk zonder sporen achter te laten (Van der Geest 1998b: 150). De Ghanese politieke en ambtelijke elite heeft zich deze opvattingen in hoge mate eigen gemaakt en verklaart ze vervolgens van toepassing op de gehele bevolking. Daarbij moet evenwel worden aangetekend dat de Ghanese (Akan) cultuur kennelijk een goede voedingsbodem biedt voor het koesteren van dergelijke voorkeuren. Van der Geest geeft op basis van onderzoek in een Ghanes dorp aan dat men zich in allerlei bochten wringt om het poepen te verheimelijken en de smerigheid van poepplekken weg te denken (Van der Geest 1998a: 10). Alhoewel men in Kumasi minder geheimzinnig over de toiletgang lijkt te doen – mensen gaan zelfs regelmatig met bekenden naar het toilet – ook hier verrichten de gebruikers van openbare gelegenheden een mentale tour de force door zich telkens weer over het aperte verschil tussen ideaal en werkelijkheid heen te zetten. Uiteraard is de ontkenning van het probleem heel wat eenvoudiger voor degenen die door hun geprivilegieerde maatschappelijke positie niet op openbare faciliteiten zijn aangewezen. Wellicht ligt daarin ook een belangrijke reden voor de lauwhoed waarmee van overheidswege op de toenemende verloederding van de openbare toiletten wordt gereageerd. De achtergrond van dit onverholven opportunisme zal onderstaand uiteen worden gezet.

### **Ervaringen met publiek-private samenwerking**

De derde vraag die in dit paper aan de orde wordt gesteld betreft de ervaringen die zijn opgedaan met publiek-private samenwerking bij de exploitatie van openbare toiletten. De eerste openbare toiletvoorzieningen ('pan latrines') werden in 1923 in Kumasi geïnstalleerd door de Kumasi Public Health Board (Mensah 1996: 10). Nog altijd regelt de KMA de bouw van nieuwe openbare latrines in de stad. Wel zijn er enige tijd geen initiatieven ontplooid vanwege het oorspronkelijke doel in het SSP om alle bewoners van Kumasi de beschikking te geven over een eigen toiletvoorziening bij huis. Zoals gezegd heeft de lokale overheid dit idee inmiddels laten varen en is zij ook weer actief betrokken bij de bouw van nieuwe publieke toiletvoorzieningen.

Het reinigen en onderhouden van deze voorzieningen kwam in de beginjaren in principe voor rekening van de gemeente die dat kennelijk ook lange tijd naar behoren heeft verricht. Langzamerhand is echter de klad in het beheer gekomen samenhangend met de economische crisis en de daarmee gepaard gaande teloorgang van allerlei overheidsvoorzieningen, vooral op lokaal niveau. Halverwege de jaren tachtig namen de 'Committees for the defence of the Revolution' (CDRs) – kleine burgerbewegingen die

in het begin van de regeerperiode van president Jerry Rawlings de omvorming van de traditionele maatschappelijk orde van onderop moesten bewerkstelligen – het beheer van de meeste openbare toiletten in Kumasi op zich. Onder het toezien van de CDR's werden de 'user fees' ingevoerd. Daardoor werden de meeste toiletvoorzieningen, zeker in het begin, onmiskenbaar beter onderhouden. De CDR's waren echter sterk gepolitiseerde en niet representatieve eenheden die niet konden rekenen op brede steun bij de bevolking. Aanvankelijk was de kritiek op hun opereren vooral stilzwijgend, maar als de regering onder druk van de buitenlandse geldschietters steeds meer zijn handen aftrekt van de CDR's wordt het verzet steeds openlijker. Zo werden de CDR's beschuldigd van oneigenlijk gebruik van de toiletinkomsten. In elk geval liep de kwaliteit van de dienstverlening in de periode van het CDR-beheer na de veelbelovende start snel terug (Mensah 1996: 30).

In 1989 werd, als onderdeel van het door de UNDP geïntroduceerde KSP, overgegaan op publiek-private samenwerking bij het beheer van openbare toiletten. Er ontstond een publiek-private samenwerkingsvorm met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente (KMA) en de private sector. De laatste zorgde voor het kleine onderhoud en het schoonmaken van de gebouwen, dat wil zeggen het dagelijks beheer. De KMA kreeg het groot onderhoud en de bouw van nieuwe openbare toiletten tot taak. De uitbesteding volgde het zogenaamde franchise model, waarbij de ondernemer de voorziening runt in ruil voor het recht de gebruikers van de voorzieningen een bepaald tarief in rekening te brengen. Over de inkomsten wordt een kleine belastingafdracht aan de gemeente gedaan ten behoeve van het groot onderhoud en de bouw van nieuwe toiletvoorzieningen.

Na een positieve evaluatie in 1993 konden private ondernemers zich een jaar later via een open inschrijvingsprocedure aanmelden voor het beheer van de openbare toiletten in de hele stad. Geïnteresseerden moesten aantonen dat ze in staat waren de service aan te bieden, dat hun uitrusting in orde was en ze moesten een voorstel voor het beheer indienen. Bovendien moesten ze aangeven welke openbare toiletten in de stad ze graag wilden beheren. De voorstellen die werden ingediend werden beoordeeld op algemene informatie, het zakelijke plan en eerder opgedane ervaring (Mensah 1996:95). Doel was het selecteren van organisaties die in staat zijn de openbare latrines op het gebied van hygiëne en de overige vereiste standaarden te managen. Uiteindelijk werden 44, overwegend kleine, aannemers geselecteerd voor het dagelijks beheer van de openbare toiletten in Kumasi. Aannemers met meerdere toiletvoorzieningen verspreid over de stad hebben 'supervisors' in dienst die het dagelijkse beheer van hen overnemen. Wel blijven de aannemers zelf verantwoordelijk voor dit beheer.

Volgens de huidige gebruikers van de toiletvoorzieningen waren de toiletten in die periode schoner en beter onderhouden dan tegenwoordig (Frantzen 1998b: 70). Sinds 1 januari 1997 zijn de toiletten en het beheer daarvan namelijk in handen van gemeenteraadsleden. Dit is het gevolg van een politiek spel waarvan de openbare toiletgebruikers de dupe zijn geworden. Om stemmen te werven ten behoeve van zijn (her)benoeming beloofde de huidige burgemeester de openbare toiletten en het beheer inclusief de financiële opbrengsten daarvan aan de raadsleden. In tegenstelling tot de private ondernemers gebruikten de lokale bestuurders de opbrengsten van het beheer niet of nauwe-

lijks voor onderhoud van de openbare latrines. Ook werden zij niet verplicht belasting af te dragen aan de gemeente, zodat er geen middelen voor groot onderhoud meer binnenkwamen. Hierdoor is de toestand van de publieke toiletten enorm verslechterd.

Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat het beheer door de gemeenteraadsleden zo slecht uitpakt. Het zijn immers de gekozen vertegenwoordigers van hun kiesdistrict (meestal samenvallend met een wijk of een deel daarvan) en als zodanig hebben zij er belang bij hun kiezers te vriend te houden. De ervaring wijst echter uit dat het voor een raadslid bijzonder moeilijk is de hooggespannen verwachtingen van zijn/haar achterban waar te maken. Uitzonderingen daargelaten is het schier onmogelijk uit het chronisch tekort schietende gemeentebudget claims voor de eigen wijk gehonoreerd te krijgen. Integendeel, als zegslieden van de gemeente worden zij geacht de bevolking aan te sporen hun belastingen te betalen en bij te dragen aan gemeenschapsprojecten. Het raadslid verliest aldus al snel vertrouwen met als gevolg dat velen vervallen in opportunisme en/of onverschilligheid. Slechts weinigen slagen erin bij nieuwe verkiezingen in de raad terug te keren. Tegen deze achtergrond is hun nauwelijks verholen inhaligheid bij de exploitatie van de openbare toiletten beter te begrijpen. De volgende vraag is echter hoe het komt dat de gebruikers zich dit wanbeheer door de raadsleden laten welgevallen? Dat heeft alles te maken met de patroon-cliënt verhouding die tussen hen bestaat. Het raadslid is iemand met aanzien en met cruciale connecties met het overheidsapparaat. Het is niet alleen sociaal ongepast maar bovendien niet opportuun deze gezaghebbende persoon af te vallen, laat staan zijn/haar gedrag aan de kaak te stellen. Met andere woorden, de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de gekozen vertegenwoordiger staat een puur zakelijke benadering in de weg.

Maar hoewel de raadsleden niet publiekelijk aan de schandpaal werden genageld waren de klachten over de huidige situatie inmiddels wel doorgedrongen tot de politiek. De burgemeester stond onder grote druk in te stemmen met hernieuwde uitbesteding aan de private sector. In de loop van 1998 leek hij bereid op zijn schreden terug te keren waarbij de 'gedupeerde' raadsleden te horen kregen dat ze dat aan zichzelf hadden te wijten. In september besloot de burgemeester om bij een groot deel van de openbare toiletvoorzieningen in Kumasi weer over te gaan op publiek-private samenwerking. Eind december echter kwamen de toiletvoorzieningen, wederom door toedoen van de bijzonder machtige en eigenzinnige burgemeester, opnieuw in handen van de raadsleden. In de tussenliggende periode zijn de oude raadsleden vervangen door nieuwe, die nu als privé-personen met de gemeente samen zouden moeten gaan werken. Door middel van contracten voor de publiek-private samenwerking met de raadslieden af te sluiten probeert het WMD de oude problemen, zoals het niet afdragen van belastinggeld, dit keer te voorkomen.

Bij dit alles laat de mening van de gebruikers in elk geval aan duidelijkheid niets te wensen over. Zij eisen waar voor hun geld en dat is iets dat alleen particuliere ondernemers tot nog toe hebben waargemaakt. De laatste moet wel kwaliteit bieden op straffe van het verlies van het contract of uitsluiting van mededinging bij nieuwe aanbestedingen. Het onmiskenbare voordeel van vrije mededinging bij de exploitatie van openbare toiletten is dat wanbeheer snel en effectief afgestraft kan worden. Overigens is het wel van belang dat de gemeenschap bij de monitoring van de faciliteit een stem in het

kapittel krijgt, temeer daar het WMD en de inspectie voor de volksgezondheid hier tekortschieten. Daarbij moet men zich realiseren dat de keuze om het openbare toilet links te laten liggen als het niet aan de wensen voldoet – zodat de exploitant dat direct merkt in zijn inkomsten – veelal niet reëel is. Derhalve moeten de bewoners ergens hun klachten kwijt kunnen. Een goede mogelijkheid, mede vanwege de nabijheid, is om bestaande buurtorganen te betrekken bij de management-controle. Dat zouden de lokale verenigingen van huiseigenaren kunnen zijn, maar ook de gekozen unit committees (het laagste bestuurlijke niveau in het Ghanese politieke bestel). Zij zouden niet alleen de overheid moeten informeren over de kwaliteit van het beheer, maar tevens eventuele klachten direct dienen te bespreken met de exploitant zodat deze snel in kan grijpen.

### **Conclusie**

Uit bovenstaande blijkt dat er in de toekomst heel wat moet gebeuren om de openbare toiletvoorzieningen in Kumasi weer op een acceptabel niveau te krijgen, wat in dit geval vooral schoon en bruikbaar inhoudt. Alleen al om gezondheidsredenen moet er iets gebeuren aan de huidige situatie. Het sluiten van de toiletten is daarbij géén optie. Zolang nog zoveel mensen in de stad gebruik maken van openbare latrines kan men niet zonder. Ook in de nabije toekomst zullen veel mensen, vooral in de lagere inkomenswijken, het zich niet kunnen veroorloven een eigen privé-toilet te installeren. De overheid veronderstelt dat veel bewoners een latrine in huis prefereren boven het gebruik van een openbaar toilet in verband met privacy-redenen. Voor die aanname is eigenlijk geen bewijs gevonden. De toiletgebouwen zijn doorgaans goed afgeschermd van de straat, waardoor voor vrijwel alle gebruikers het gevoel van voldoende privacy ontstaat. De preoccupatie met privacy is meer iets van de plannenmakers met hun verwesterde opvattingen dan van de gebruikers.

Uit de lange lijst met klachten die de geïnterviewde gebruikers opsommen, blijkt dat zij veel waarde hechten aan schone en goed onderhouden toiletten. Met deze feiten moeten planners, besluitvormers en beheerders van openbare toiletten rekening houden. Gezocht moet worden naar openbare latrines die niet alleen goedkoop in onderhoud zijn maar ook makkelijk schoon te houden. Wc's vallen daarom al snel af, ook al is dit type toilet erg populair bij de overheid.

De gemeente zal moeten accepteren dat openbare toiletvoorzieningen voorlopig niet uit het stadsbeeld weg zijn te denken. Het is van groot belang dat de KMA een helder en consequent beleid opstelt ten aanzien van bouw en beheer van deze voorzieningen. In de periode 1989-1997 is gebleken dat de situatie rond de openbare toiletten het meest aan de verwachtingen voldoet indien er sprake is van een goede samenwerking tussen publieke en private partijen. Daarbij dienen private ondernemingen het dagelijks beheer in handen te hebben, terwijl de publieke sector primair een ondersteunende en controlerende functie vervult (met name contract management en controle van het beheer en de hygiënische situatie). Deze taakverdeling tussen beide partijen dient voor zowel de publieke als de private sector duidelijk te zijn. Particuliere ondernemers blijken efficiënter te werken en steken ook meer geld in het onderhoud teneinde de klant

tevreden te stellen (en daarmee exploitatie op langere termijn veilig te stellen). Helaas vormt politieke inmenging een voortdurende bedreiging voor een dergelijke samenwerking. Dat gevaar kan alleen worden ingeperkt indien de bewoners voldoende tegenspel kunnen bieden, hetgeen nauw samenhangt met de kracht van de lokale democratie. Een belangrijk middel om in het specifiek geval van de openbare toiletten grotere verantwoordelijkheid (accountability) te bereiken is door de gebruikers via hun vertegenwoordigers een toezichhoudende functie te laten vervullen bij het beheer. Gemeenschapscontrole dient een integraal bestanddeel van de afspraken tussen publieke en private partijen te vormen. Pas dan zal de publiek-private samenwerking voor een noemenswaardige verbetering van het beheer van de openbare toiletten zorgen.

## Noten

Ankie Frantzen (Sonmansstraat 40a, 3039 DK Rotterdam, e-mail: ankie@hilbrands.nl) studeerde in 1998 af in Ontwikkelingstudies aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Johan Post is als senior onderzoeker verbonden aan het Amsterdam Research Institute for Global Issues and Development Studies van de Universiteit van Amsterdam (AGIDS, Nieuwe Prinsengracht 130, 1018 VZ Amsterdam, e-mail: J.Post@frw.uva.nl)

1. Naar een verklaring van de populariteit van openbare toiletten in Ghana kan hier slechts worden gegist. Tijdens een bespreking van dit paper tijdens de door dit tijdschrift georganiseerde studiedag 'Poep en Welbevinden' op 11 december 1998 werden diverse suggesties aan de hand gedaan. Zo zou het te maken kunnen hebben met de door Van der Geest (1998a) geconstateerde afkeer van vuil afkomstig uit het menselijk lichaam in de Akan cultuur en een daarmee samenhangende behoefte de onreinheid zo ver mogelijk buiten de deur te houden. Daar staat tegenover dat volgens een Nederlandse pater in Kumasi het gezamenlijk bezoeken van het openbare toilet een traditionele sociale gebeurtenis is die een belangrijke plaats inneemt in de Ghanese samenleving. Een dergelijke houding is niet direct te rijmen met de afkeer van menselijk vuil. Ook de angst voor beheksing van een eigen privaat werd aangedragen als mogelijke verklaring van de voorkeur voor een anonieme, openbare gelegenheid. Vooralsnog gaan wij er echter vanuit dat het hier primair een interventie van de koloniale autoriteiten betreft die in de loop der tijd zijn 'traditionele' plaats in het gemeenschapsleven heeft verworven.
2. Bij het uitgevoerde opinie-onderzoek moet een kanttekening worden geplaatst. Het is een bekend verschijnsel dat bij directe vragen naar de mate van tevredenheid respondenten een zekere neiging tot overdrijving vertonen. Zo worden klachten dikwijls enigszins aangedikt om er de aandacht op te vestigen en de kans te vergroten dat er iets aan gedaan zal worden. Ondanks deze beperking blijft de teneur van het betoog echter recht overeind staan.
3. Het aanvankelijk veronderstelde belang van privacy heeft te maken met een zekere westerse vooringenomenheid. Door de gebruikers wordt kennelijk minder zwaar gehecht aan de integriteit van het individu. Overigens kan dat ook voortvloeien uit de omstandigheid dat men in de stad het openbare toilet hoofdzakelijk deelt met mensen in een soortgelijke maatschappelijke positie. Mensen met een hoge sociale status beschikken doorgaans wel over een private toiletvoorziening.

## Literatuur

- Brugmann, J.  
1994 Who can deliver sustainability? *Third World Planning Review* 16(2): 129-46.
- Frantzen, A.  
1998a *Improvement of the management of public toilet facilities in Kumasi. Roles of Public and Private Sector*. Ghana Research Papers no. 9, Amsterdam: Institute of Planning and Demography, University of Amsterdam.  
1998b *Public-private partnerships as a solution to the improvement of public toilet facilities? The case of Kumasi, Ghana*. Nijmegen: Catholic University of Nijmegen.
- Van der Geest, S.  
1998a Akan shit: Getting rid of dirt in Ghana. *Antropology Today* 14(3): 8-12.  
1998b Poep en omstreken: Over scatologie, cultuur en welbevinden. *Medische Antropologie* 10(1): 139-56.
- Korboe, D.  
1992 Family-houses in Ghanaian cities: To be or not to be? *Urban Studies* 29(7): 1159-72.
- Leitmann, J, C. Bartone and J. Bernstein  
1992 Environmental management and urban development, Issues and options for Third World cities. *Environment and Urbanization* 4(2): 131-40.
- Mensah, A.  
1996 *Management of operation and maintenance of public toilets in Kumasi, Ghana*. Loughborough: Loughborough University, WEDC.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken  
1997 *Drinkwatervoorziening en sanitatie in ontwikkelingslanden*. Sector en Themabeleidsdocumenten van Ontwikkelingssamenwerking, no. 12, Den Haag.
- Post, J.  
1999 Problems and prospects of privatizing solid waste management in Kumasi, Ghana. *Habitat International* 23(2): 37-51.
- Republic of Ghana, Kumasi Metropolitan Assembly  
1995 *Strategic sanitation plan for Kumasi 1996-205, draft 2*.
- Satterthwaite, D.  
1997 Sustainable cities or cities that contribute to sustainable development. *Urban Studies* 34(10): 1667-91.
- Tipple, A.G. and K.G. Willis  
1989 The effects on households and housing of strict public intervention in a private rental market, A case study of Kumasi, Ghana. *Geoforum* 20(1): 15-26.
- UNCHS  
1996 *An urbanizing world. Global report on human settlements 1996*. Oxford: Oxford University Press.
- Whittington, D. et al.  
1993 Household sanitation in Kumasi, Ghana: A description of current practices, attitudes and perceptions. *World Development* 21(5): 733-48.