



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Solid waste collection in Accra: The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery

Obirih-Opareh, N.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Obirih-Opareh, N. (2003). Solid waste collection in Accra: The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/AGIDS

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Samenvatting

Dit onderzoek naar nieuwe institutionele regelingen voor vuilnisophaal in Accra, Ghana, laat de effecten zien van het decentralisatie- en privatiseringsbeleid van de overheid op het stedelijk bestuur en milieubeheer in de stad. Het maakt duidelijk hoe macrobeleid op microniveau kan uitwerken. Verder laat het zien dat er een enorme kloof gaapt tussen de officiële regels en de alledaagse praktijk als gevolg van:

- de slechte uitvoering van het decentralisatie- en privatiseringsbeleid;
- onvoldoende overdracht van financiële middelen van de centrale overheid naar lagere overheden om de nieuwe verantwoordelijkheden het hoofd te kunnen bieden;
- het zwakke vermogen van gemeenteraden om inkomsten te genereren;
- blijvende bemoeienis van de centrale overheid met lokale aangelegenheden;
- gebrek aan effectief stedelijk bestuur en de gevolgen daarvan voor het verlenen van stedelijke diensten;
- de specifieke rol van de informele sector;
- de voorkeur van consumenten voor particuliere dienstverleners; en
- onvoldoende aandacht voor milieuproblemen in het gevoerde overheidsbeleid.

Het proefschrift bestaat uit negen hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft de aard en kenmerken van het onderzoeksgebied en de methodologie. Het laat zien dat de vuilnisophaal in het grootste deel van Accra ondanks de hervormingen nog veel te wensen overlaat.

Het theoretische kader van dit onderzoek, dat op drie peilers rust, komt aan de orde in de hoofdstukken 2-4. In hoofdstuk 2 plaatsen we decentralisatie en privatisering in het bredere ontwikkelingsdebat en het perspectief van de Afrikaanse staat in het algemeen en de Ghanese staat in het bijzonder. Daarin wordt duidelijk dat de overheid, bureaucratie en centralisering de laatste drie decennia onder zware druk zijn komen te staan, ten gunste van decentralisering en privatisering. Overheidsinstanties worden beschouwd als monopolies met weinig stimulans om op effectieve wijze en tegen redelijke kosten diensten te verlenen. Door overheidsbureaucratie en privileges voor ambtenaren zijn ze in belangrijke mate geïsoleerd van de kiezers. De instanties leiden een leven op zichzelf, en lijken er in de eerste plaats te zijn voor hun managers, de betrokken ambtenaren en een kleine groep begunstigen daarbuiten die macht over hen hebben. Als gevolg daarvan zijn verschillende

marktgeënte mechanismen ontstaan die de overheidsdiensten vervangen of minstens veranderen.

Drie belangrijke punten kwamen naar voren. De eerste heeft betrekking op een *uniforme benadering en sterke externe druk*. Er is een tendens om uniforme beleidshervormingen voor te stellen voor heel verschillende omstandigheden. Decentralisatie is vaak een abstracte oefening met onvoldoende oog voor details in strategie en uitvoering, terwijl de verschillende situaties in termen van diensten, institutionele context en geografie om verschillende benaderingen vragen. De huidige roep om deregulering, decentralisering en privatisering neigt echter naar mechanistische en universele strategieën die heel verschillend kunnen uitpakken.

Het tweede punt wijst in de richting van een *gebrek aan politieke steun voor hervormingen en sterk intern verzet vanuit de leidende maatschappelijke sectoren*. Het feit dat decentralisatie- en privatiseringsbeleid als onderdeel van structurele aanpassingsprogramma's is opgelegd aan ontwikkelingslanden met een hoge schuldenlast, ongeacht hun politiek-economische situatie, betekent dat interne politieke steun voor deze hervormingen niet altijd voor de hand ligt. Het gebrek aan politieke inspanning is waarschijnlijk een van de belangrijkste redenen voor de abominabele resultaten. De processen en hun uitkomsten worden sterk beïnvloed door het interne verzet van bureaucraten die worden geacht het decentralisatie- en privatiseringsbeleid uit te voeren of er op toe te zien, maar bang zijn voor hun persoonlijke belangen (Bayliss, 2001), en door de druk van vakbonden en *civil society*.

Ten derde wordt *niet voldaan aan belangrijke voorwaarden voor decentralisatie en privatisering*. De lokale overheid is te zwak voor de nieuwe verantwoordelijkheden en de particuliere sector is niet altijd in staat of bereid om overheidstaken te delen of over te nemen. Het decentralisatiebeleid wordt uitgevoerd gelijktijdig met beleid om overheidsstructuren te vereenvoudigen en overheidsuitgaven door structurele aanpassingsprogramma's terug te brengen met als gevolg dat lokale overheidsapparaten onvoldoende (kunnen) worden opgetuigd. Verder ontbreekt de democratische traditie en een sterke centrale overheidsorganisatie om de lokale overheid en particuliere sector te controleren. Decentralisatie vereist de politieke wil bij de centrale overheid om de macht te delen en lagere overheden te betrekken in het politieke besluitvormingsproces. De voordelen van privatisering kunnen gemaximaliseerd worden als de overheid een competitieve omgeving creëert, adequate procedures heeft voor het bevorderen van kostenverlaging en kwaliteitsverbetering, steun verleent aan de ontwikkeling van kleinschalige en middelgrote bedrijven en bereid is tot ontmanteling of herstructurering van staatsbedrijven. Privatisering

vereist dat de overheid een effectieve regulerende rol speelt zodat corruptie en ongelijkheid tot een minimum worden beperkt.

In hoofdstuk 3 plaatsen we stedelijk milieubeheer in theoretisch perspectief en brengen we het in verband met stedelijk bestuur en duurzame ontwikkeling. De huidige decentralisatie en het privatiseringsbeleid zijn gericht op het creëren van nieuwe, meer geëigende institutionele regelingen die het mogelijk moeten maken dat publieke en private actoren met elkaar samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken met betere resultaten. Overheid en niet-publieke actoren worden geacht in partnerschap samen te werken om de infrastructuur te leveren die nodig is voor stedelijke ontwikkeling en efficiënte dienstverlening. Samenwerkingsverbanden zijn belangrijke instrumenten in het stedelijk beleid voor milieubeheer en staan in direct verband met het bestuursperspectief.

Het hoofdstuk laat zien dat stedelijk milieubeheer en stadsbeheer twee concepten zijn die op dezelfde principes stoelen, met als belangrijkste verschil dat stedelijk milieubeheer meer over de stadsgrenzen heen kijkt, vooral waar het gaat om de milieugevolgen van stedelijke ontwikkeling. In het geval van stadsbeheer worden milieuzorgen doorgaans teruggebracht tot enkele "bruine agenda" problemen zoals drinkwatervoorziening, sanitatie en drainage, waarbij overwegingen van volksgezondheid centraal staan. Een meer fundamentele benadering van stadsbeheer tracht de link te leggen met het duurzame ontwikkelingsdenken door gelijktijdig tegemoet te komen aan menselijke behoeften en overwegingen van ecologische duurzaamheid. Pas dan is er in het stadsbeheer sprake van echte integratie van de beginselen van stedelijk milieubeheer.

Een dergelijke aanpak richt zich op de volgende zaken:

- het bevredigen van behoeften die samenhangen met de "bruine agenda";
- het creëren van een gezonde werkomgeving en een gezond leefmilieu;
- het stimuleren van een ontwikkelingspatroon dat het gebruik van natuurlijke hulpbronnen terugbrengt, geen voorraden uitput en het ecosysteem en biodiversiteit respecteert;
- het pogen om alle actoren te betrekken bij de planning, besluitvorming en uitvoering; en
- het pogen om verschillende economische sectoren te integreren binnen een meer omvattende aanpak.

Hoofdstuk 4 belicht de samenhang tussen afvalbeheer en decentralisatie- en privatiseringsbeleid. Daarin wordt duidelijk dat het afvalbeheer in een land een kritische indicator is voor het ontwikkelingsniveau. De fysieke planning van de

ontwikkeling van een gebied heeft een enorme invloed op het afvalbeheer en de milieuhygiëne. Hergebruik, recycling en compostering brengen niet alleen het volume afval terug dat uiteindelijk moet worden verwerkt, maar bevorderen ook het verantwoord gebruik van hulpbronnen.

Problemen met afvalverwerking zijn het grootst in de steden van ontwikkelingslanden. Verzamelpunten worden al gauw kleine vuilstortplaatsen, vooral bij onregelmatige vuilnisophaal. In veel arme landen staan de overheids-budgetten de laatste jaren sterk onder druk en de vuilnisophaal is vaak de eerste dienst die daaronder lijdt. Vuilnisophaal creëert vaak één van de meest zichtbare milieuproblemen in arme gemeenschappen. De twee groepen die het meest blootstaan aan vuilnis zijn kinderen en vuilophalers in de lage inkomensbuurten van steden in ontwikkelingslanden. De lokale autoriteit, als de grootste belang-hebbende in de vuilnisophaal, moet altijd belang blijven stellen in de effectiviteit en de kosten van de ophaal- en verwerkingsmethoden, en in nieuwe recycling-methoden. Het "publieke goed" karakter van de vuilnisophaal betekent dat zelfs wanneer deze dienst is geprivatiseerd, de publieke sector erbij betrokken moet blijven voor de regulering, het toezicht, en het evalueren van de activiteiten van de particuliere contractanten. Privatisering betekent niet dat de overheid wordt ontlast van haar verantwoordelijkheid voor de vuilnisophaal.

Hoofdstuk 5 gaat over decentralisering in Ghana. Het geeft een historisch overzicht van lokaal bestuur, met nadruk op de situatie vóór en de situatie ná het decentralisatiebeleid van 1988 en met speciale aandacht voor de financiële gevolgen van de hervorming. Hoewel Ghana duidelijke wetten heeft aangenomen om nieuwe lokale overheidsinstituties te creëren, bleken deze met onvoldoende financiële middelen uitgerust om hun wettelijke functies naar behoren te verrichten en het potentieel van een gedecentraliseerde lokale regering te kunnen realiseren. De toenemende financiële crisis op lokaal niveau dwong de centrale regering om toe te geven aan de druk om betere centrale subsidiesystemen te ontwikkelen.

Zowel het decentralisatie- als het privatiseringsbeleid houdt direct verband met de kwaliteit van leven in stedelijke gebieden. Nadat de lokale autoriteit niet in staat was gebleken om de stedelijke diensten naar behoren te leveren, week men uit naar de particuliere sector. Om verschillende politieke en economische redenen bleef de rol van marktpartijen echter achter bij de verwachtingen. De betrokkenheid van de particuliere sector bij de uitvoering van stedelijke diensten staat nog in de kinderschoenen. Toch zijn er wat ervaringen met privatisering in afvalbeheer en sanitaire diensten in Accra en andere grote steden in Ghana. Deze initiatieven laten zien dat de particuliere sector een zeker potentieel heeft om verbeterde diensten

te leveren. Toch vertonen de meeste particuliere diensten verschillende tekortkomingen.

In de hoofdstukken 6-8 presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar vuilnisophaal in Accra. In de hoofdstukken 6 en 7 presenteren we de resultaten op zichzelf, terwijl we deze in hoofdstuk 8 belichten vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling.

In hoofdstuk 6 beschrijven we de afvalverwerkingpraktijken en de afvalcyclus in Accra en presenteren we de analyse van de interviews. Duidelijk wordt dat afvalbeheer, net als de watervoorziening en riolering, van cruciaal belang is voor menselijke nederzettingen. Slecht georganiseerde vuilnisophaal kan de kwaliteit van leven van de bewoners ernstig aantasten. We zagen dat institutionele zwakte, onvoldoende financiering, gebrekkige kostendekking en het gebrek aan duidelijkheid over de rol van verschillende instellingen die zijn belast met afvalbeheer de vuilnisophaal ernstig kunnen belemmeren. Dit vraagt om efficiënte en haalbare institutionele regelingen.

In de vuilnisophaal in Accra blijken twee institutionele regelingen te overheersen: de huis-aan-huis ophaal en het gemeenschappelijke containersysteem. Tot begin 2000 was huis-aan-huis ophaal gebaseerd op een franchisesysteem, waarbij de contractant het exclusieve recht kreeg om de vuilnis in een bepaald gebied tegen een gebruikerstarief op te halen. Het gemeenschappelijke containersysteem werkt op contractbasis, waarbij de gemeente (de Accra Metropolitan Authority of AMA) de contractant een bepaald gebied toewijst en hem betaalt voor de vuilnisophaal. Sinds medio 1999 is de vuilnisophaal onder beide systemen in handen van private ondernemers.

In hoofdstuk 7 belichten we de houding en opvattingen ten aanzien van afvalbeheer van consumenten, dienstverleners en beleidsmakers. Het laat zien dat de tekortkomingen van de vuilnisophaaldiensten in Accra, net als in veel andere Afrikaanse steden, niet alleen een weerspiegeling zijn van het tekort aan financiële middelen en de beperkingen van de institutionele regelingen voor de uitvoering van stedelijke diensten. Ook de houding die bewoners en ambtenaren hebben ten aanzien van vuilnisophaal speelt daarbij een rol. Over het algemeen zijn mensen die onder het huis-aan-huis systeem vallen meer tevreden met de dienst dan die welke onder het gemeenschappelijke containersysteem vallen. Volgens de bewoners zijn de kernproblemen de onregelmatige frequentie waarin de vuilnis wordt opgehaald, de kosten van de vuilnisophaal en de viezigheid rond de ophaal. De consumenten die onder het gemeenschappelijke containersysteem vallen zouden graag meer ver-

zamelpunten, containers en medewerkers zien. Men verwacht veel van privatisering, hoewel er enige angst leeft dat dit zal leiden tot prijsstijgingen.

Het grootste probleem voor de particuliere dienstverleners is de geringe ondersteuning die ze van de gemeente (AMA) krijgen. Die gebrekkige rol komt tot uiting in vertraagde betalingen, lage contracttarieven en onvoldoende schoonmaak van vuilstortplaatsen.

Beleidsmakers zijn over het algemeen tevreden met de regelingen die uit de decentralisatie en privatisering voortkwamen, zeker in het geval van huis-aan-huis ophaal, maar de financiële last van het gemeenschappelijke containersysteem baart hen zorgen. Hoewel het gemeenschappelijke containersysteem met 70% van de totale vuilnisophaal het grootste (en armste) deel van de bevolking betreft, is deze vorm voor de autoriteiten te duur omdat er geen enkele kostendekking tegenover staat. De lokale autoriteiten blijken niet in staat om op effectieve wijze basistarieven en eigendomsbelastingen te innen die zouden kunnen bijdragen aan de financiering van de vuilophaal en verwerking. Critici roepen om alternatieve maatregelen zoals het rechtstreeks bij de consumenten innen van gebruikers-tarieven voor vuilnisophaal. Het onderzoek laat zien dat zelfs onder de armste bevolking het besef groeit dat de *status quo* (gratis vuilnisophaal via het gemeenschappelijke containersysteem) niet is vol te houden. Het onderzoek toonde aan dat er een duidelijke bereidwilligheid is onder de bevolking om te betalen voor deze dienst, als deze regelmatig en op een schone manier wordt uitgevoerd.

In Hoofdstuk 8 evalueren we de uitvoering van institutionele regelingen voor vuilnisophaal in Accra in sociaal-economisch en milieuopzicht. Dat doen vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling. We laten zien dat decentralisatie en privatisering de context van de vuilnisophaal in Accra compleet hebben veranderd zonder echter in alle opzichten tot de verwachte resultaten te leiden. Het gebrekkige functioneren van de vuilnisophaal was namelijk niet zozeer te wijten aan de centralistische structuur op zichzelf, maar aan het gebrek aan financiële middelen om de diensten adequaat uit te voeren. De decentralisatie bracht daarin weinig verandering, te meer daar de overdracht van verantwoordelijkheden niet gepaard ging met voldoende financiële middelen.

Het privatiseringsbeleid heeft wel tot verbeteringen in de vuilnisophaal en voordelen voor de consumenten geleid. Private exploitanten (in het bijzonder in de geprivatiseerde huis-aan-huis ophaal onder het franchisesysteem) zijn tot op zekere hoogte in staat gebleken om tegen concurrerende tarieven diensten van relatief goede kwaliteit te leveren, tot volle tevredenheid van de consumenten. Dit onderstreept de

theoretische claim dat de private sector een comparatief voordeel heeft in termen van efficiëntie en effectiviteit. De vuilnisophaal bestrijkt nu een groter gebied, is frequenter, regelmatiger en betrouwbaarder. Onder het gemeenschappelijke containersysteem worden de containers vaker geleegd, terwijl de betrokken bedrijven vooral in de huis-aan-huis ophaal op franchisebasis in staat bleken om acceptabele winsten te maken. Dit getuigt van de flexibiliteit van de private sector. Private ondernemingen zijn in staat goed te werken als er een wettelijke dekking en formele ondersteuning is voor hun activiteiten, de dienstverleners exclusieve rechten in een bepaald gebied krijgen en bewoners verplicht worden aan de dienstverlening mee te doen. De private sector heeft echter ook haar keerzijde. Afval wordt soms illegaal gedumpt op plekken waar dat niet is toegestaan, de arbeidsomstandigheden van de meeste arbeiders zijn slechter dan bij de gemeente en er wordt gewerkt met verouderde en aftandse voertuigen, die de lucht vervuilen. Dit hangt nauw samen met het feit dat veel diensten economisch gezien het karakter hebben van "publieke goederen" waarvan het genot niet opdeelbaar is en niemand uitgesloten kan worden, ook al betalen ze er niet voor. Daarmee blijft afvalverwerking een essentiële taak van de (lokale) overheid die nooit volledig geprivatiseerd kan worden en waar altijd overheidsgeld bij zal moeten. Enige bemoeienis van de centrale en lokale overheden zal ook nodig blijven ter verzachting van de negatieve gevolgen als individuele consumenten zich terugtrekken of worden uitgesloten van een dienst.

Het grootste probleem en waarschijnlijk de grootste bedreiging voor succesvolle privatisering is echter het gebrek aan financiële duurzaamheid. Door de gebrekkige terugwinning van kosten voor vuilnisophaal door de gemeentelijke overheid zijn er te weinig fondsen om de particuliere vuilnisverwerkers voldoende en tijdig te betalen. Dat leidt weer tot gebrekkige dienstverlening, met vuilophoping als resultaat. In zo'n situatie zijn mensen steeds minder bereid om de gebruikers-tarieven te betalen, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat waarbij het afvalprobleem zichzelf versterkt en in stand houdt. De gebrekkige controle op de uitvoerders en de bewoners werken de slechte uitvoering van de institutionele regelingen verder in de hand. De kosten-baten balans in gebieden met het gemeenschappelijke containersysteem is laag omdat dit type vuilnisophaal geen gebruikerstarieven kent. De kosten van dit systeem worden bijna geheel gedragen door de lokale overheid. Daarentegen is de terugwinning van kosten onder het particuliere huis-aan-huis ophaalsysteem met 95% erg goed.

Hoewel privatisering van de vuilnisophaal officieel beleid werd, bleek het gebrek aan adequate voorzieningen van overheidszijde de Achilleshiel. Het waren niet zozeer de slechte prestaties van de private sector, maar de zwakke financiële situatie

en het gebrekkige management van de lokale autoriteiten die zich in de loop van het jaar 1999 tegen de opkomende lokale ondernemersklasse keerden. In strijd met de algemene erkenning dat concurrentie nodig is om privatisering te laten werken, verleende de staat, met financiële steun van een belangrijke donor, monopolie-rechten aan een buitenlandse onderneming. De kosten van deze interventie, ook al zou die kunnen leiden tot effectievere dienstverlening, waren buiten-gewoon hoog en lagen ver boven wat lokale overheden en consumenten zouden kunnen bijdragen.

Al met al getuigt de studie in Accra van het feit dat milieubescherming nog steeds een sluitpost is in het privatiseringsbeleid. De autoriteiten van Accra bekommeren zich meer om de effectiviteit van de vuilnisophaal op buurtniveau dan om het urbane milieu als geheel. Ondanks veelvuldige klachten van de bewoners over gecontracteerde vuilophalers die hun wagens lossen op illegale plaatsen, worden deze overtreders nooit gestraft.

Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting van de belangrijkste conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen. We verbinden de belangrijkste bevindingen aan het theoretische debat en doen aanbevelingen voor beleid en verder onderzoek. Over het algemeen bevestigen de ervaringen in Ghana de algemene opvattingen over decentralisatie- en privatiseringsbeleid. Hoewel decentralisatie en privatisering wereldwijd omarmde beleidsinstrumenten zijn, wordt de invulling ervan bepaald door specifieke lokale omstandigheden en politieke grillen. De privatisering van de vuilnisophaal in Accra ontbrak het aan werkelijk politiek commitment en bestuurlijke leiding. De casestudy onderstreept dat privatisering de "leidende hand van de staat" nodig heeft om effectief te worden. Een cruciale rol van de overheid is het beschermen van het publieke belang, het bevorderen van de sociale en politieke legitimiteit en het scheppen van een institutioneel en regulerend kader die privatisering mogelijk maken. Wat het regulerende kader betreft stelt de contractbenadering in de vuilnisophaal de overheid in staat om een ferme greep op het hele proces te houden door gespecificeerde contractbepalingen over de uitvoering, afdwingbare sancties, strenge controle en kostenverantwoording. Aan de sociale en politieke legitimiteit van de hervormingen moet nog veel gebeuren. Succesvolle publiek-private samenwerking vereist een *bottom-up* benadering in samenspraak met andere actoren op basis van gelijkheid en wederzijds respect. Decentralisatie en privatiseringsbeleid kunnen de geëigende weg zijn naar stedelijk milieubeheer. Maar zonder institutionele aanpassingen, financiële mechanismen en mentaliteitsverandering is het moeilijk om dat aan te tonen.

