
Rwandese hoofden en bureaucratische normen

Conflicten onder Belgisch koloniaal bestuur, 1916-1940

Filip Reyntjens

Het kolonisatieproces is een extreem geval van extern opgelegde en uiterst snel doorgevoerde modernisering. Historisch gezien is 'modernisering' de ontwikkeling van politieke, sociale, economische en culturele systemen van het type dat in Europa en Noord-Amerika gestalte kreeg in de 19e eeuw. 'Kolonisatie' en 'modernisering' worden hier gebruikt in een neutrale betekenis: ik beschouw de kolonisatie immers als een onvermijdelijk historisch feit en de modernisering als een globale situatie die eruit voortvloeit.

Op het politieke vlak uit zulke modernisering zich op verschillende manieren: de hantering van bureaucratische normen; de uitbreiding, zowel geografisch als qua intensiteit, van de macht van de centrale overheid; het betrekken van steeds grotere groepen bij het bestuur, gekoppeld aan een – althans formele – nadruk op gelijkheid; en de uitwerking van gespecialiseerde institutionele en organisatorische kaders. Het bureaucratisch bestuursmodel dat de Europese mogendheden naar Afrika meebrachten werd door Max Weber aldus getypeerd:

'The dominant norms are concepts of straight-forward duty without regard to personal considerations. Everyone is subject to formal equality of treatment' (Weber, 1964:340).

Daartegenover stelt Weber de 'traditionele' organisatie, waar

'[t]he organized group exercising authority is (...) primarily based on relations of personal loyalty, cultivated through a common process of education. (...) Obedience is not owed to enacted rules, but to the person who occupies a position of authority by tradition or who had been chosen for such a position on a traditional basis' (Weber, 1964:341).

Natuurlijk zijn dit slechts ideaaltypen: er bestaan geen zuivere 'bureaucratische' of 'traditionele' systemen. Bovendien is er geen rechtlijnige ontwikkeling naar bureaucratische verhoudingen. Whitacker bijvoorbeeld heeft benadrukt dat de evolutie 'dysitisch' is, en dat belangrijke elementen van de prekoloniale sociale systemen weerstand geboden hebben tegen de penetratie van Europese institutionele vormen (Whitacker 1967). Hoewel alle systemen dus mengvormen zijn, beantwoorden sommige meer aan het bureaucratische, andere meer aan het traditionele type.

Het viel te verwachten dat de spanning tussen deze twee normtypen tot conflicten zou leiden zodra de koloniale overheden, met hun waarden van secularisering en differentiëring, ingrepen in de werking van de 'traditionele' Afrikaanse systemen. Anderzijds konden de koloniale besturen moeilijk anders dan ingrijpen: voor de gespecialiseerde structuren van een moderne bureaucratie is het onmogelijk behoorlijk te functioneren in een maatschappij waar geboorte, etniciteit en cliënteelrelaties prevaleren.

De sociaal-politieke evolutie van Rwanda gedurende de eerste 25 jaar van het Belgisch bestuur illustreert zeer goed de problemen bij de transformatie van een Afrikaanse maatschappij door de invoering van bureaucratische normen. In dit artikel wil ik dit soort problemen vooral op het niveau van de Rwandese districten bestuderen. In het ambtelijk taalgebruik werden deze districten 'chefferie' (in het Frans) of 'hoofdij' (in het Nederlands) genoemd¹.

Rwanda ligt in het gebied van de Grote Meren, op de grens tussen Centraal- en Oost-Afrika. Met zijn 26.338 km² is het een klein land, maar de bevolkingsdichtheid is de hoogste van het continent (op dit ogenblik ca. 200/km²). De bevolking bestaat uit drie duidelijk onderscheiden etnische groepen: de pygmoïde Twa (ca. 1% van de bevolking), de negroïde Hutu (85%) en de ethiopide Tutsi (14%).

Men neemt algemeen aan dat de Twa de eerste bewoners waren en dat ze leefden van jacht en voedselverzamelen. De landbouwende Hutu zouden later aan de ontbossing van het land begonnen zijn, meestal met instemming van de Twa. De veehoudende Tutsi immigrerden vanuit het Noorden in opeenvolgende golven die al vóór de vijftiende eeuw begonnen; zij zouden dank zij hun goede politieke organisatie en via cliëntelistische relaties, gebaseerd op het uitlenen van vee, op een vredelievende manier hun hegemonie over het land gevestigd hebben. De politieke organisatie van Rwanda op het einde van de 19e eeuw, ten tijde van de Europese penetratie, dateerde waarschijnlijk pas van de regering van *mwami* (koning) Yuhi IV Gahindiro (ca. 1800-1830). Ze was dus relatief recent en overigens niet overal even stevig ingeplant (voor een verdere beschrijving, zie d'Hertefelt 1962:61-72; Maquet 1954:117-150). Nadat het land in 1896 onder Duits protectoraat geplaatst was, werd het in 1916 door Belgische troepen bezet in het kader van de Brits-Belgische militaire campagne in Oost-Afrika, een verlengstuk van de eerste wereldoorlog in Europa.

Indirect bestuur

Vanaf het begin van de bezetting oordeelde de Belgische koloniale overheid dat Rwanda het soort maatschappij was waarvoor een systeem van indirect bestuur (*Indirect Rule*, *administration indirecte*) bijzonder geschikt zou zijn. In 1920 besliste de minister van Koloniën L. Franck dat 'dans le Ruanda (...), où il existe une organisation indigène fortement échafaudée avec une autorité puissamment

assise, les relations de la métropole avec ces territoires seront celles de l'administration indirecte'². Zes maanden later werkte Franck zijn ideeën uit in een lang memorandum, waarin hij onder meer schreef:

'Nous pratiquerons dans le Ruanda (...) une politique de protectorat colonial. Cette politique a pour base le maintien des institutions indigènes. Elle fait de l'Européen le guide et le protecteur. Elle exclut l'administration directe. Elle est parfaitement réalisable dans les pays dont l'organisation est ancienne et remarquable et dont la classe dirigeante montre dans des talents politiques évidents. Mais cette méthode ne se borne pas à *respecter* les institutions indigènes et à les utiliser; elle tend aussi à les *développer* sur leur propre fond pour les adapter graduellement aux besoins de la colonisation et au progrès économique du pays'. (Cursivering van mij – F. R.)³

Deze tekst droeg reeds alle kiemen in zich van de contradicties van het systeem van indirect bestuur zoals het toegepast zou worden in Rwanda: 'respecteren' en 'ontwikkelen' gaan moeilijk samen en het jaarverslag van 1922 formuleert zelf impliciet deze tegenstelling. De gewoonten zouden slechts gerespecteerd worden 'en tant qu'elles ne soient pas contraires aux principes essentiels de la morale ni incompatibles avec le progrès, et pour autant que les autorités indigènes les appliquent avec justice'. (Rapport 1922:6). Gouverneur P. Ryckmans was in 1925 nog duidelijker:

'Le seul remède, c'est l'occupation réelle et dense, le contact intime, permanent des blancs avec les chefs et avec tous à la fois (...) Ou nous sommes maîtres ou nous ne sommes rien. Nous pouvons faire accepter nos ordres; comme donneurs de conseils, nous serions de simples importuns qu'on envoie promener'. (Ryckmans, 1925:413)

Hier blijkt van indirect bestuur niet veel meer over te blijven dan het *gebruik* van Rwandese politieke ambtenaren. De hoofdkommernis lijkt te zijn legitimiteit te verschaffen aan beslissingen genomen door het koloniaaal bestuur. Ryckmans pleit voor een vrij ingrijpend optreden, dat alle elementen bevat van direct bestuur. Vergeleken met de Britse versie van *Indirect Rule* is de Belgische politiek beoordeeld als 'both complicated and interfering; it wanted to do everything for the people, without considering the sociological implications of what was being done'. (Tanner, 1965:205). Wij zullen dadelijk zien dat deze evaluatie over het algemeen juist is.

Het regime van indirect bestuur, voor zover het al bestond, kreeg in Rwanda een bijzondere kleur door het bestaan van een heersende etnische minderheidsgroep, de Tutsi. Het indirect bestuur omvatte daarom wat d'Hertefeldt een 'dubbele consensus' heeft genoemd: enerzijds bond een consensus van het traditionele type de grote massa van de bevolking aan haar eigen 'natuurlijke' leiders (de Tutsi-hiërarchie); anderzijds ontstond een consensus van het koloniale type tussen deze hiërarchie en de koloniale overheid (d'Hertefeldt, 1960:403). Wel dient gezegd dat het gebruik van de term 'consensus' oneigenlijk is, vermits deze beide vormen van consensus in grote mate opgelegd waren door de sterkste aan de

zwakste: de koloniale consensus was opgelegd door de koloniale overheid, de 'traditionele' consensus door de heersende etnische groep.

Bestuurlijke organisatie

Rond het einde van de 19e eeuw bestond het koninkrijk Rwanda uit een centrale kern die direct bestuurd werd door de *mwami* en zijn chefs, uit perifere zones die slechts nominaal bestuurd werden door vertegenwoordigers van de koning, en tenslotte uit gebieden waar het centraal bestuur wel een zekere invloed uitoefende maar die niet effectief controleerde. De vorm en de intensiteit van de controle door het centraal gezag waren dus verschillend en hingen af van diverse factoren, zoals de duur van de vestiging van de Tutsi en de incorporatie in het koninkrijk, de regionale politieke en verwantschappelijke organisatie, het strategisch belang van een streek en de specifieke behoeften van het centraal gezag (bijv. de levering van produkten of diensten van rituele aard; Newbury en Rwabukumba, 1971:99). In het kader van zijn streven naar een 'rationele' inlandse politieke organisatie kon het Belgisch bestuur moeilijk aanvaarden dat delen van het grondgebied ontsnapten aan het gezag van de *mwami*. Deze situatie van onvolledige soevereiniteit botste met de Europese staatsidee en met het Belgisch verlangen om eenheid van gezag en uniformiteit van bestuur tot stand te brengen. In de jaren twintig poogde de koloniale overheid dan ook het koninklijk gezag te vestigen of te verstevigen in geheel Belgisch Rwanda⁴.

In Rwanda had deze incorporatiepolitiek een bijzondere betekenis omdat een aantal semi-autonome gebieden onder het gezag stonden van Hutu-hoofden. Het streven naar inlijving impliceerde daar de vervanging van lokale Hutu-autoriteiten door Tutsi-notabelen, ook in die streken waar deze laatsten geen enkele historische legitimiteit hadden. Een etnisch element werd dan ook geïntroduceerd waar dit voorheen niet bestond; dit zou de structuur van het gezag en de verhoudingen tussen de beide etnische groepen fundamenteel wijzigen ten nadele van de Hutu.

De incorporatiepolitiek werd gerealiseerd tussen 1920 en 1930 in het noorden (Ndorwa, Mulera), het noordwesten (Bushiru) en het zuidwesten (Bukunzi, Busozo). Aangezien deze streken nooit effectief onderworpen waren geweest aan het centraal gezag is het merkwaardig dat de Belgische overheid deze operatie rechtvaardigde als een 'herstel' van het gezag van de *mwami* (Rapport, 1925:64). Dit geldt zeer zeker voor Bukunzi en Busozo, die een vrij grote autonomie genoten omdat het Hof dat zelf zo verkoos, onder meer om rituele redenen. De bezetting van deze gebieden, 'régions insoumises' (Rapport, 1925:64), toont aan dat voor het koloniaal bestuur de efficiëntie van een uniform administratief systeem zwaarder woog dan de wens van de *mwami* om in zekere gevallen soepele regelingen voort te zetten die gedurende generaties hun nut hadden bewezen.

Pas in 1931 was de bezetting van Rwanda volledig gerealiseerd. Het gezag van de *mwami* was toen overal gevestigd en de grenzen van het koninkrijk vielen *grosso modo* samen met de koloniale grenzen. De positie van de hoofden bleef in de 'geïntegreerde' gebieden echter instabiel en niet conform hun vroegere positie; hun gezag was slechts gebaseerd op de macht van de kolonisator en vooral in het noorden bleef de legitimiteit van deze geïmporteerde gezagsdragers minimaal. Deze gebieden werden in feite—in naam van de principes van het indirect bestuur—onderworpen aan een systeem van direct bestuur door de Tutsi-autoriteiten.

Een tweede aspect van de bestuurlijke uniformisering was de territoriale reorganisatie. Op het einde van de 19e eeuw was Rwanda verdeeld in tachtig provincies of administratieve districten, die echter zeer pluriform waren. Afgezien van de militaire provincies aan de grenzen waren er geen hoofdiën in de betekenis van grote aaneengesloten eenheden onder één hoofd. Sommige hoofden beheerden uitgestrekte gebieden die echter versnipperd waren en dikwijls ver van elkaar gelegen (d'Hertefeldt, 1971:79, noot 28). Elk district was dan nog eens opgedeeld in een groot aantal kleinere domeinen.

De territoriale reorganisatie begon in 1926. Eerst werd de kleinste eenheid, de *igikingi* (meerv. *ibikingi*) aangepakt. De *igikingi* omvatte een heuvel, soms slechts een deel ervan, bewoond door enkele huishoudens (van twee tot vijftien, zelden meer). Deze domeinen werden in groten getale toebedeeld door de *mwami* zelf of door de hoofden. De koloniale overheid oordeelde dat deze verregaande versnippering van de hoofdiën niet alleen politiek en administratief schadelijk was, maar dat ze ook tot een verzwaring leidde van de lasten opgelegd aan de Hutu (Rapport 1926: 67). In 1926 moest de *mwami* op aandringen van het bestuur afzien van de toekenning van nieuwe *ibikingi*; elke vacante *igikingi* werd gevoegd bij de onderhoofdi (Rapport 1926:67).

Eind 1930 besliste de resident⁵ de nog overblijvende *ibikingi* af te schaffen⁶. Hij gaf er zich echter rekenschap van dat deze eerste stap onvoldoende was en begon in 1927 aan een systematische politiek van hergroepering van de hoofdiën en onderhoofdiën, met de bedoeling er aaneensluitende en compacte districten van te maken. Het bestuur volgde een pragmatische politiek door alle omstandigheden ten nutte te maken om gebieden te hergroeperen onder één gezag. Eerst werd het initiatief overgelaten aan de notabelen zelf: hun werd gevraagd gebieden uit te wisselen in het raam van een soort ruilverkaveling. Er werd hun meegedeeld dat ze het grootste belang hadden zelf tot deze operaties over te gaan, 'car dans six mois, un an peut-être, nous interviendrons nous-mêmes d'une façon effective'⁷. De afzetting van een aantal notabelen, 'incurablement mauvais' (Rapport 1931:56), gaf ook mogelijkheden tot hergroepering door de gebieden van ontslagen hoofden en onderhoofden bij aangrenzende districten te voegen. Het progressief ingevoerd verbod verschillende functies te cumuleren en de verplichting opgelegd aan de hoofden om in hun hoofdi te resideren droegen eveneens bij tot het

bereiken van het gestelde doel.

Tegen eind 1932 was de reorganisatie een feit. Er waren toen 65 provinciehoofden (*chefs*), elk met gemiddeld 5.500 belastingplichtigen, en 1043 onderhoofden (*sous-chefs*) met gemiddeld 343 belastingplichtigen. Om deze uniformering en vereenvoudiging te bereiken heeft de koloniale overheid, vooral tussen 1930 en 1932, onder de notabelen een ware politieke slachtpartij aangericht, zoals de volgende tabel aantoont.

Territoriale reorganisatie Rwanda 1930-32

jaar	ontslagen hoofden	ontslagen onderhoofden	afgeschafte entiteiten (kleine onderhoofdijen en <i>ibikingi</i>)
1930	2	73	215
1931	7	223	724
1932	1	20	29
totaal	10	316	968

In totaal verdwenen in drie jaar tijds 1294 hoofden, onderhoofden en *banyabikingi* (titularissen van *igikingi*), dat wil zeggen de helft van diegenen die zulke functies uitoefenden vóór de reorganisatie⁸. Samen met de afschaffing van de drievoudige hiërarchie en de reglementering van de prestaties, waarop verder wordt teruggekommen, heeft deze maatregel een aanzienlijk aantal Tutsi verarmd die werden verplicht om zelf landelijke arbeid te ondernemen (d'Hertefeldt, 1960:451). Deze tendens heeft zich overigens – zij het minder scherp – verder doorgezet: in 1959 waren er nog slechts 45 hoofden en 559 onderhoofden.

Een derde en laatste aspect van de bestuurlijke hervorming was de monopolisering van de politieke functies ten gunste van de Tutsi. Onder de koloniale ambtenaren en de missionnarissen was de 'Hamitische hypothese' ruim verspreid. Ze hield in dat 'everything of value found in Africa was brought there by the Hamites, alledgedly a branch of the Caucasian race' (Sanders, 1969:521). Het aantrekkelijke van deze hypothese voor de Europeanen was dat fysieke eigenschappen konden verbonden worden met mentale en intellectuele kwaliteiten: de 'Hamieten' – in Rwanda, de Tutsi – waren geboren heersers en hadden recht op een bijna even eervolle geschiedenis en toekomst als hun Europese 'neven' (Linden, 1977:2). Samenwerking met de Tutsi werd op die manier ideologisch geschraagd.

Toen de overheid in het midden van de jaren twintig ernst begon te maken met de politieke en bestuurlijke reorganisatie, ondervond ze echter tegenstand van de Tutsi-hiërarchie. Dit zette het koloniale bestuur ertoe aan in 1927-28 een radicale houding aan te nemen: ze zou slechts die hoofden en onderhoofden handhaven die

'justes et ralliés à la politique de la Belgique' waren; de weerspannigen zouden vervangen worden door Hutu, van wie werd aangenomen dat ze meer integer en minder conservatief waren (Mbonimana, 1978: 152). Monseigneur Classe, de apostolische vicaris van Rwanda, zag onmiddellijk het revolutionair potentieel van deze maatregel en hij begon vanaf 1927 druk uit te oefenen op de resident. In een bekend artikel uit 1930 schreef hij:

'Le plus grand tort que le gouvernement pourrait se faire à lui-même et au pays serait de supprimer la caste mututsi. *Une révolution de ce genre conduira le pays tout droit à l'anarchie et au communisme haineusement anti-européen.* Loin de procurer le progrès, elle annihilera l'action du gouvernement, le privant d'*auxiliaires nés capables de le comprendre et de le suivre* (...) En règle générale, nous n'aurons pas de chefs meilleurs, plus intelligents, plus actifs, plus capables de comprendre le progrès et même plus acceptés du peuple, que les batutsi'. (Classe, 1930)

Dit soort interventies, vooral wanneer ze kwamen van de machtige bisschop Classe, had grote invloed. Tegen 1930 hadden ook de Tutsi begrepen dat hun heil lag in samenwerking met de overheid. Alle Hutu werden afgezet en vervangen door Tutsi, en het koloniale bestuur voerde een actieve politiek ten gunste van de bescherming en versterking van de politieke hegemonie van de Tutsi. Door de toegang van de Hutu tot politieke ambten af te sluiten, zelfs daar waar ze die van oudsher hadden bekleed, hebben de koloniale overheid en de Katholieke Kerk zonder twijfel de etnische tegenstellingen verscherpt en niet zelden zelfs gecreëerd.

Afschaffing van de drievoudige hiërarchie

Traditioneel hadden de districten of provincies twee hoofden, benoemd door de *mwami*: de *umutware w'umukenke* of *umunyamukenke* (hoofd van de weiden) en de *umutware w'ubutaka* of *umunyabutaka* (hoofd van de velden). Over het algemeen was de eerste een Tutsi met gezag over de veebezitters, die verplicht waren een tribuut in melk en andere veeproducten te leveren; de tweede was meestal een Hutu met gezag over de landbouwers, onderworpen aan het voedseltribuut en de arbeidsverplichting (*uburetwa*, waarover verder). De voornaamste bevoegdheden van deze hoofden waren van fiscale en jurisdictionele aard. Alle Rwandezers waren daarenboven onderworpen aan het gezag van een legerhoofd (*umutware w'ingabo* of *umutware w'umuheto*). De legers vervulden een sleutelpositie in het sociaal-politieke systeem omdat ze niet alleen belast waren met de verdediging van het land, maar ook een essentiële rol vervulden voor het behoud en de overdracht van de culturele en affectieve waarden van de Rwandese maatschappij. De drie hoofden oefenden op elkaar controle uit; voor de onderdanen verschaftte deze concurrentie een bescherming tegen machtsmisbruik en voor de *mwami* was ze een belangrijk wapen om het land beter te controleren.

Het zal weinig verwondering wekken dat het Belgische bestuur dit systeem beschouwde als te ingewikkeld en 'irrationeel'. Reeds gedurende de militaire bezetting (1916-18) had ze ervaren hoe moeilijk het was te onderhandelen met diverse autoriteiten, onder meer voor het vorderen van voedsel en dragers. In 1923-24 begon de overheid dan ook één notabele per streek aan te wijzen als verantwoordelijke voor het uitvoeren van haar bevelen. Indien geen notabele duidelijk als de belangrijkste naar voren kwam, benoemden de gewestelijke ambtenaren een *chef d'akazi* (hoofd van de corveeën). Het doel bleef echter te komen tot een formule die meer in de lijn lag van de Europese bestuurlijke concepten, waarin geen plaats was voor het samen regeren door drie autoriteiten binnen dezelfde geografische eenheid. De Administratie besloot dus de drie functies zonder meer samen te voegen. Meestal kreeg de legerchef het gecombineerde gezag, omdat de term *umutware* (hoofd) begrepen werd als betrekking hebbende op de *umutware w'ingabo* (legerhoofd, Kagame 1975: 188). Deze hervorming oversteeg ver het belang dat de Belgen eraan hechtten. De sociale verhoudingen tussen de etnische groepen werden er fundamenteel door gewijzigd: er volgde een snelle evolutie naar een meer autoritair regime rond één enkele provinciale gezagsdrager.

Aangezien de Tutsi-hoofden vóór de hervorming verwickeld waren in een permanente strijd ter bescherming en uitbreiding van hun macht, leenden ze een gewillig oor aan de klachten van hun Hutu-onderdanen over een ander hoofd. Dit liet de Hutu toe de steun van één hoofd te verwerven in hun geschillen tegen een ander hoofd. Dit evenwicht bood derhalve een zekere bescherming aan de bevolking. De mogelijkheid van beroep bij een beschermheer verdween door de instelling van één hoofd. Dit vergrootte niet alleen de kans dat het regime van de Tutsi-notabelen drukkender zou worden; maar bovendien verminderde door het verdwijnen van de mogelijkheid voor de Hutu een beroep te doen op een Tutsi, de kans dat Hutu sommige Tutsi zouden beschouwen als bondgenoten en beschermheren. De Belgische overheid gaf er zich geen rekenschap van dat ze een complexe en 'functionele' relatiestructuur tussen de etnische groepen vernietigde zonder haar door andere leefbare evenwichten te vervangen. Dit gebrek aan begrip voor de normatieve en affectieve basis van de relaties tussen hoofden en onderdanen maakte derhalve niet alleen het leven veel zwaarder voor de Hutu maar verscherpte bovendien de etnische tegenstellingen. De afschaffing van de driehoofdige hiërarchie heeft zonder twijfel in belangrijke mate bijgedragen tot de uitbarsting van etnisch geweld aan het einde van de jaren vijftig.

Stabilisering van de politieke functies

Reeds vanaf 1919 was het koninklijk Hof verplicht de koloniale overheid op de hoogte te brengen van elke wijziging in het bestand van hoofden en onderhoof-

den. Het duurde echter vier jaar voor het Hof ertoe gebracht kon worden een lijst van gezagsdragers mee te delen. Volgens een officieel rapport verzette de *mwami* zelf zich tegen het opstellen ervan, 'parce qu'il craignait que les informations sur les collines et leurs notables permettaient à l'Administration de combattre effectivement l'arbitraire dans l'attribution de commandements'⁹. In 1923 werd de toekenning of de aanvaarding van een ambt zonder de instemming van de resident strafbaar gesteld met maximum twee jaar gevangenisstraf. Een voorafgaand advies van de resident werd dus effectief nodig voor benoemingen en afzettingen, maar al spoedig gebeurde er meer: de koloniale overheid begon zelf benoemingen te verrichten, al dan niet na advies van de *mwami* of het betrokken hoofd.

Dit leidde vrij snel tot een verschuiving van het gezag. Het koloniale bestuur controleerde de benoemingen en afzettingen op elk niveau en de tussenkomst van de *mwami* was slechts vereist om het zegel van de legitimiteit aan te brengen. Deze ontwikkeling had drie belangrijke gevolgen. Het eerste was dat de onrust en de instabiliteit onder de hoofden sterk verminderde; ze werden niet meer verplicht het grootste deel van hun tijd aan het koninklijk Hof door te brengen teneinde te vermijden dat rivalen hen zouden verdringen in de gunsten van de *mwami*. Het tweede gevolg was dat de echte hoofden naar voren traden. Het vinden van de 'echte' chefs is in Afrika steeds een courant probleem geweest.

Over de Tendana in Ghana bijvoorbeeld schrijft M. Perham dat 'they (de hoofden) feared for the effects of contact with these impatient revolutionary white men, and they sent unimportant agents to face the music' (Perham, 1934:7). Ook zo in Rwanda: hoofden die zich wilden onttrekken aan de verplichtingen die de koloniale overheid oplegde, gaven de verantwoordelijkheid voor de contacten met de gewestbeheerders door aan ondergeschikten, die op hun beurt verder delegeerden enzovoort, zodat het bestuur uiteindelijk instructies gaf aan obscure cliënten zonder enig politiek gezag. Sommigen van de oude hoofden is dit overigens slecht bekomen: 'Certains détenteurs d'un commandement furent victimes de leur mensonge initial en se voyant remplacé automatiquement par ceux que, délibérément, ils avaient pris comme façade' (Historique et chronologie, s.d.: 24). Met het instellen van deze controle op de benoemingen moesten de echte hoofden wel naar voren treden, als het al niet te laat was. Het laatste en meest gewichtige gevolg was dat de hoofden voor het verwerven en behouden van hun functie uiteindelijk afhankelijk werden van de Administratie en niet meer van de *mwami*. Over de rolconflicten die hiervan voor de hoofden het gevolg waren wordt verder uitgeweid.

Monetarisering van de tributen

Hoewel er in het prekoloniale Rwanda een groot aantal vormen van tribuut

bestonden, beperken wij ons hier tot de transformatie die de belangrijkste, de *uburetwa*, onderging. Bij het begin van de Belgische bezetting hield de *uburetwa* in dat ieder huishouden (*urugo*) arbeidsdiensten verrichtte ten gunste van het hoofd en het onderhoofd gedurende twee dagen op vijf (de Rwandese week) of 146 dagen per jaar. In 1924 werd de *uburetwa* gereduceerd tot twee dagen op zeven (Europese week) en in 1927 tot één op zeven. Deze laatste reductie werd echter gepreciseerd als zijnde 13 dagen per jaar per volwassen mannelijke werkkraft (*Homme adulte valide* – H.A.V.). In de praktijk kon zulks tot een lastenverzwaring leiden, aangezien verplichtingen die vroeger voor een hele groep golden nu werden opgelegd aan individuen.

Overigens koppelde de koloniale overheid de verlichting van de arbeidsdiensten aan de veralgemeende invoering ervan over heel Rwanda, dus ook in streken – en dat waren er vele, onder meer de gebieden die recent geïncorporeerd waren – waar ze voorheen nooit hadden bestaan. Verder durfde de overheid voorlopig niet gaan. Ze vreesde de sociale en politieke organisatie te verstoren en meende dat het gezag van de hoofden en onderhoofden vooral tot uitdrukking kwam in hun recht op arbeidsdiensten, zonder dewelke zij ‘ni prestige, ni pouvoir’ (Rapport 1927:37) zouden hebben. Tot in 1934 herhaalde het bestuur dit argument, onder meer toen Lord Lugard in de vaste mandaatscommissie van de Volkenbond pleitte voor de vervanging van de arbeidsverplichting door een belasting.

Wat in 1934 nog onmogelijk werd geacht, werd gedeeltelijk mogelijk in 1936, algemeen aanvaard in 1944 en verplicht in 1949. Tussen 1936 en 1938 werd aan bepaalde categorieën inlanders de ‘afkoop’ toegestaan van de *uburetwa* tegen 1 frank per dag, of 13 frank per jaar. Deze groep omvatte onder meer het personeel van het koloniale bestuur en de privé-sector, de catechisten, de Tutsi voor zover ze eigenaar waren van minstens tien stuks vee en de seizoenarbeiders voor zover ze tenminste negen maanden per jaar afwezig waren uit hun hoofdj. Impliciet erkende de overheid op die manier de ‘detribalisering’ van deze categorieën Rwandezen. Het is duidelijk dat het hier ging om personen die hetzij in staat waren een som gelds te betalen, hetzij in zekere mate uit het gewoonterechtelijke milieu verwijderd, hetzij betrokken in een economische activiteit die te lijden zou hebben onder hun geregelde afwezigheid. Hoewel de overheid dus in principe het regime van de arbeidsdiensten wilde vrijwaren, mochten de Belgische economische belangen, onder meer in de mijnen en de plantages, hierdoor niet geschaad worden. Naast andere middelen moest de afkoop derhalve de ‘koppeling’ van moderne en oude produktiewijzen mogelijk maken, op voorwaarde echter dat genoeg mensen op het land bleven werken.

In de politiek, ook de koloniale, gaan de dingen vaak sneller dan verwacht. Het jaarverslag voor 1938 deelde nog mee dat ‘si la suppression des prestations reste le but final à atteindre, elle ne pourra, cependant, être réalisée avant longtemps’ (Rapport 1938:75). Maar reeds in 1944 werd beslist dat het alle Rwandezen

toegestaan was de *uburetwa* af te kopen. Aangezien in 1947 reeds 90% van de bevolking van die mogelijkheid gebruik maakte, werd de afkoop vanaf 1949 verplicht voor iedereen (Historique et chronologie, s.d.: 29).

De geschiedenis van de afschaffing van de *uburetwa* is interessant om verschillende redenen. Allereerst omdat de koloniale overheid in haar streven naar uniformisering deze recent ontstane vorm van tribuut heeft gegeneraliseerd, ook in gebieden waar ze nooit had bestaan. Vervolgens omdat het bestuur – bekommerd als het was om de bestaande ‘traditionele’ orde – lang weerstand heeft geboden aan druk om het regime van de arbeidsdiensten te wijzigen. Toch heeft ze al na enkele jaren moeten instemmen met de afschaffing van een gewoonte die ze lang als essentieel had beschouwd voor de instandhouding van de sociale en politieke orde. Tenslotte omdat de evolutie van de *uburetwa* tevens een goede illustratie is van de bureaucratisering van de lokale kaders. Een gewoonterechtelijke verplichting, uiting van een persoonlijke band tussen hoofd en onderdaan, werd vervangen door een monetaire heffing, een belasting, een salaris voor de gezagsdrager.

Opleiding van hoofden en onderhoofden

Om een regime van indirect bestuur op basis van de Tutsi-hiërarchie verenigbaar te maken met de eisen van een ‘modern’ en ‘rationeel’ bestuur moest voor de opleiding van de notabelen gezorgd worden. Reeds tijdens de beginperiode van de militaire bezetting had de resident gepoogd het Hof en de hoofden te overtuigen van de noodzaak de adellijke jeugd naar de her en der opgerichte missiescholen te sturen. De *mwami* en de hoofden boden weerstand omdat het onderwijs beschouwd werd als vergif (*uburozi*) dat de eigen mentaliteit zou vernietigen. Ze hadden vooral bezwaar tegen het religieuze karakter van de missiescholen¹⁰. De pogingen van de Belgische overheid om de hoofden te verplichten hun zoons naar de scholen te zenden werden omzeild door de inschrijving van de kinderen van cliënten of van natuurlijke kinderen.

Toen het koloniale bestuur zich van deze praktijken rekenschap gaf, legden de resident en de Witte Paters aan de *mwami* uit dat het de bedoeling was meer en meer gevormde jongeren te privilegiëren bij het toekennen van politieke functies; indien het Hof en de notabelen dus weigerden jonge Tutsi van goeden huize te laten opleiden zouden de politieke functies worden toegekend aan Hutu of arme Tutsi. Omdat de *mwami* hiervan onmiddellijk het gevaar inzag deelde hij mee dat zijn enige bezwaar het religieuze karakter van de scholen gold¹¹. De resident kon hiertegen weinig inbrengen en het bestuur richtte zijn eigen *Ecoles pour fils de chefs* op, die in principe neutraal waren. Na zekere tijd werd de toegang tot deze scholen, waarvan de voornaamste in de koninklijke hoofdstad Nyanza lag, exclusief voorbehouden aan jonge Tutsi. In 1925 had de *mwami* dan ook ‘accédé

volontiers au désir exprimé par le résident de voir confier à des jeunes batutsi lettrés, sortis de l'école de Nyanza, le commandement des collines dont le chef serait décédé sans avoir laissé de descendant mâle'. (Rapport 1925:65).

Na hun opleiding aan de school volgden de jongelui een stage van 6 tot 12 maanden bij een gewestelijk ambtenaar. Indien ze zoons waren van een hoofd assisteerden ze daarna hun vader om hem later op te volgen. Indien hun vader geen notabele was werden ze belast met een functie zodra de *mwami* de mogelijkheid zag hen te benoemen, bijvoorbeeld na overlijden of ontslag van een hoofd of onderhoofd zonder geschoolde zoon.

De scholen beantwoordden *grosso modo* aan het doel dat het bestuur voor ogen had, namelijk 'de constituer graduellement une pépinière de candidats pénétrés de nos conceptions civilisatrices, parmi lesquels pourront être choisis les éléments dirigeants de l'avenir'. (Rapport 1927:37). Het is duidelijk dat de kunst van het lezen en schrijven niet de enige bedoeling was en dat de politieke en sociale acculturatie even belangrijk was. Reeds in 1920 gaf de koninklijke commissaris bevoegd voor de bezette gebieden een mooi staaltje weg van zijn rotsvast geloof in de kracht van een dominante cultuur:

'Plus de cent fils de chefs suivent, à Nyanza, les cours de l'école (...) Trois ans pendant lesquels on ne se borne pas à les instruire: ils vivent dans l'entourage constant de l'Européen, se confient à lui, s'éduquent à son contact, sortent de là acquis définitivement à notre influence; tous les chefs de demain seront formés suivant nos vues; par eux, c'est tout le pays que nous tenons'¹².

Ondanks het 'neutrale' karakter van het onderwijs hoorde bij deze culturele actie ook indirecte christianisering. De overheid gaf impliciet te verstaan dat het in het belang van de notabelen was niet slechts geletterd maar ook christen te zijn. De boodschap kwam duidelijk over; in 1928 waren praktisch alle leerlingen van de school van Nyanza catechumeen of christen. In 1936, toen slechts 18% van de totale bevolking bekeerd was, waren 78% van de hoofden en 84% van de onderhoofden christen (Linden, 1977:195). Uit die cijfers blijkt wel hoe sterk de nadruk gelegd werd op de christianisering van de elite.

De nieuwe hoofden

Door al deze ingrepen waren de Rwandese gezagsdragers gaandeweg omgevormd tot lokale ambtenaren van het Belgisch bestuur. Deze tendens kwam tot uiting in het opleggen van uniforme bureaucratische regels, het doen uitvoeren door hoofden en onderhoofden van beslissingen en maatregelen van de koloniale overheid, de controle op benoemingen en afzettingen, de opleiding, de monetarisering van de tributen en de 'salarisering' van de inkomens. De nieuwe bureaucratische functies die werden opgelegd aan de hoofden en die bovenop verplichtingen van 'traditionele' aard kwamen, maakten voor de bevolking hun gezag zwaarder

te dragen. De patronagefuncties raakten verder verwijderd van traditionele normen en dus minder aanvaard. Deze bureaucratisering deed M. Perham besluiten dat 'it makes little difference whether the Chief was originally a natural authority, or is merely an appointed agent' (Perham 1934:11).

Vooral sedert de tweede helft van de jaren twintig nam de Belgische overheid ingrijpende maatregelen om de Rwandese bestuurlijke hiërarchie om te vormen tot een aan Europese normen beantwoordende bureaucratie. Wat een hiërarchie van erfelijk leiderschap was geweest, werd aldus een structuur waarin gerecruiteerd werd op basis van bekwaamheid, meer en meer gemeten aan de hand van formele opleidingen; van tributen werden de inkomsten van de hoofden salarissen; de gezagsdragers werden bevorderd, overgeplaatst en afgezet op basis van bureaucratische normen. Hun slinkend aantal en de mogelijkheid van overplaatsing brachten bovendien mee dat hoofden en onderhoofden steeds minder direct het politiek en economisch lot van hun bevolking konden bepalen.

De grootste wijziging onderging de functie van de hoofden en onderhoofden. Het koloniale bestuur eiste van hen prestaties die strijdig waren met hun 'traditionele' functies. Voor Busoga komt Lloyd Fallers tot conclusies die *mutatis mutandis* gelden voor Rwanda.

'Traditional Soga political institutions emphasised the value of particular rights and obligations, a pattern which Parsons has described by the term *particularism and functional diffuseness*. (...) The value system associated with bureaucratic organisation is in most respects in opposition to this pattern. Here the guiding norm is (Weber) "Straightforward duty without regard to personal considerations". Relations in such a system are to be, in Parsons' terms, "*universalistic and functionally specific*"' (Fallers, 1955:290. Zie meer algemeen: Fallers, 1956:155-203).

Welke houding het hoofd ook aannam, welke functie hij ook benadrukte, de kans dat hij in moeilijkheden kwam was groot. De tegenstrijdige eisen geven dan ook een gedeeltelijke uitleg voor het grote aantal afzettingen van hoofden en onderhoofden: geconfronteerd met uiteenlopende verwachtingen wordt het erg moeilijk sancties te ontlopen. Naast zijn rol in het kader van de oude instellingen moest het hoofd ook functioneren binnen de nieuwe bureaucratie van de koloniale structuur. Beroofd van reële verantwoordelijkheid en door hun onderdanen verwenst omwille van de lasten die ze hun oplegden voor rekening van de koloniale overheid, waren de hoofden en onderhoofden verplicht meer en meer steun te zoeken bij de Belgische ambtenaren waarvan ze de instrumenten werden. Om zich in stand te houden vervreemdden ze zich van de sympathie van hun volk met het eenvoudig oogmerk hun post te handhaven. Gaandeweg richtten ze zich op die manier op een ambtelijke carrière, die verwerd tot een kostwinning, zeker toen hun inkomen essentieel voortkwam uit salaris.

Het laatste conflict rond de positie van de chefs was er één van loyaliteit. Afhankelijk van de *mwami* volgens het gewoonterechtelijk staatsrecht, hingen

hoofden en onderhoofden in de realiteit af van het Belgische bestuur. Ze werden dan ook voortdurend verplicht een evenwicht te zoeken tussen deze beide gezagsbronnen, waarvan de koloniale spoedig de belangrijkste werd.

Houding, functies, loyaliteit: steeds opnieuw werd het hoofd in de val gelokt van het conflict veroorzaakt door een mozaïek van tegenstrijdige verplichtingen en beperkingen. Waar de koloniale overheid de positie van de heersersklasse dus heeft ondersteund in het raam van de politiek van het indirect bestuur, heeft ze haar ook compleet afhankelijk gemaakt van haar steun. Dat is het gevolg van de permanente wil een 'traditioneel' gezag op elk niveau te doen functioneren volgens bureaucratische normen.

Besluit

In dit artikel is kort de politieke modernisering besproken op het lokale niveau gedurende de eerste kwarteeuw van de Belgische koloniale aanwezigheid in Rwanda. Uiteraard werd enigszins kunstmatig een periode en een onderzoeksveld geïsoleerd. De moderniseringsdruk was al vroeger begonnen¹³ en ging later verder; bovendien penetreerden Europese concepties op tal van andere domeinen. Nochtans geven de transformaties op het lokale politieke niveau gedurende de bestudeerde periode een goede illustratie van de conflicten veroorzaakt door de invoering van bureaucratische normen in een 'traditioneel' systeem. Later, in de tweede helft van de jaren vijftig, leidden deze conflicten – onder druk van exogene zowel als endogene factoren – tot een revolutie, die het Rwandese sociaal-politieke systeem omverwierp en tot de verdrijving van de Tutsi, de oude heersersgroep, door de Hutu (zie Reyntjens in druk a en b).

Uit het voorafgaande blijkt wel dat het veranderingsproces in de koloniale maatschappij tamelijk onevenwichtig verliep. Dat lijkt opvallend in een systeem van indirect bestuur. Zo'n systeem is immers in principe gebaseerd op de optimale aanwending van de bestaande sociale en politieke orde. Anderzijds bleek de uitvoering van het koloniaal beleid wel degelijk drastische ingrepen te vereisen. Hoe sneller en ingrijpender deze veranderingen doorgevoerd werden, des te groter werden de onevenwichtigheid en de problemen veroorzaakt door een slechte integratie van beide systemen.

Hoe onvolledig de integratie wel was bleek al gauw na de onafhankelijkheid in 1962, toen er onvermijdelijk meer ruimte kwam voor de uitdrukking van tegenstellingen. Zo bleek bijvoorbeeld dat het noorden andere aspiraties ontwikkelde dan centraal Rwanda. De noordelijke gebieden waren vrij laat effectief geïntegreerd in het koninkrijk en daar ontwikkelde zich tijdens en na de Rwandese revolutie (1959-1962) dan ook een min of meer conservatieve beweging die teruggreep op de oude Hutu-waarden. In heel het land vertoonden de Rwandese prefecten en burgemeesters de neiging hun functies niet in bureaucratische maar

in prekoloniale termen te herdefiniëren. Politieke activiteiten werden, onder meer door ministers en volksvertegenwoordigers, gevoerd op regionale en familiale basis, een cliëntelistisch vocabularium deed opnieuw zijn intrede. Van de vorige president, Grégoire Kayibanda, was het bekend dat hij helderzienden raadpleegde vooraleer een belangrijke beslissing te nemen en de huidige president vraagt minstens het advies van zijn familieraad. In 1982 nog voerde president Habyarimana opnieuw het *umuganura*-feest in: dit koninklijk ritueel (het presenteren van de eerste sorgho van de oogst aan de koning) hadden de Belgen in 1925 afgeschaft als onderdeel van hun strijd tegen alle vormen van 'bijgeloof'.

Deze enkele voorbeelden mogen volstaan om te tonen hoe zwak de integratie van bureaucratische normen was in 1962, na 45 jaar Belgische koloniale aanwezigheid. Uiteraard was er geen sprake van een terugkeer naar het 'traditionele', 'functionele' systeem van vóór de kolonisatie. De weinig geïntegreerde mengvorm die zich ontwikkeld heeft tijdens de kolonisatie is blijven bestaan, maar na het wegvallen van het koloniale gezag werd het duidelijk hoe zwak de institutionalisering van de nieuwe vormen van bestuur nog was. De officiële normen van het centraal gezag – efficiëntie, integratie, eenheid en nationale opbouw – stuitten op moeilijk te bestrijden weerstand. Deze discrepantie tussen het streven naar modernisering en de zwakte van het institutionele kader om dat te realiseren mondde uit in een instabiliteit, die min of meer verborgen was gebleven tijdens de koloniale periode, maar die scherp naar voren kwam zodra de nationale leiders zelf de agenten van verandering werden.

Noten

1. In de Belgische bestuurs taal werd 'chef' vertaald door 'hoofd', 'sous-chef' door 'onderhoofd', 'chefferie' door 'hoofdij' en 'sous-chefferie' door 'onderhoofdij'.

2. Brief nr. 303 van 6.1.1920, minister van Koloniën L. Franck aan de gouverneur-generaal, *Afrika archieven*, AE/II nr. 1847 (3288).

3. Confidentieel memorandum van minister Franck dd. 15.6.1920, *Afrika archieven*, AE/II nr. 1849 (3288).

4. Er was ook een Brits Rwanda in Oeganda, dat door een Duits-Brits grensverdrag van 1910 definitief van het koninkrijk werd afgesneden.

5. De resident was de hoogste ambtenaar van het koloniaal bestuur in Rwanda. Er was ook een resident voor Burundi, en boven de beide residenten stond de gouverneur van Rwanda-Urundi.

6. Brief nr. 5395/Ord. van 4.12.1930 van de resident, zie R. Bourgeois, *Notes sur l'administration des indigènes du territoire de Shangugu*, Shangugu, 7.1.1935, p. 6 (archieven van de auteur).

7. Brief nr. 5543/Irg. van 25.12.1930 van resident Coubeau aan de gewestbeheerders (archieven van de auteur).

8. Bij de slachtoffers dient nog *mwami* Musinga gevoegd te worden, die op 12 november 1931 door de Belgische overheid werd afgezet.

9. *Rapport établi en réponse au questionnaire adressé en 1929 par M. le gouverneur du*

Ruanda-Urundi à l'administrateur du territoire de Nyanza, p. 6.

10. De Gewijde Geschiedenis was uiteraard verplichte lectuur: 'Sans s'en douter ces enfants apprennent notre sainte religion: leur principal livre de lecture est l'Histoire Sainte'. (Société des Missionnaires d'Afrique, *Rapport annuel 1919-1920*, Alger, 1920, p. 381).

11. Brief dd. 23.6.1918 van *mwami* Musinga aan de koninklijke commissaris, generaal Malfeyt, *Afrika archieven*, AE/II nr. 319 (2654).

12. Brief nr. 2319 dd. 29.12.1921 van de koninklijke commissaris a.i. Ryckmans aan de minister van Koloniën, *Afrika archieven*, AE/II nr. 631 (373).

13. Rwanda was in 1896 onder Duits protectoraat gebracht en in 1900 was de eerste katholieke missie opgericht in Save.

Literatuur

Classe, L. P., 'Pour moderniser le Rwanda', *L'essor colonial et maritime*, 4.12.1930, nr. 489.
d'Hertefeldt, M., 'Les élections communales et le consensus politique au Rwanda', *Zaire*, 1960: 403-438.

d'Hertefeldt, M., 'Stratification sociale et structure politique au Ruanda', *Revue nouvelle*, 1960: 449-462.

d'Hertefeldt, M., 'Rwanda', in: d'Hertefeldt, M., Trouwborst, A. A. en Scherer, J. H. (eds.), *Les anciens royaumes de la zone interlacustre méridionale. Rwanda, Burundi, Buha*, Tervuren, MRAC, 1962.

d'Hertefeldt, M., *Les clans du Rwanda ancien*, Tervuren, MRAC, 1971.

Fallers, L., 'The Predicament of the Modern African Chief: An Instance from Uganda', *American Anthropologist*, 1955: 290-305.

Fallers, L., *Bantu Bureaucracy*, Cambridge, Heffer and Sons, 1956.

Historique et chronologie du Ruanda, s.l., s.ed., s.d. (1954?).

Kagame, A., *Un abrégé de l'histoire du Rwanda de 1853 à 1972*, Butare, Editions universitaires, 1975.

Linden, I., *Church and Revolution in Rwanda*, Manchester, Manchester University Press, 1977.

Maquet, J. J., *Le système des relations sociales dans le Ruanda ancien*, Tervuren, MRCB, 1954.

Mbonimana, G., 'Christianisation indirecte et Christallisation des clivages ethniques au Rwanda (1925-1931)' *Enquêtes et documents d'histoire africaine*, 1978: 125-163.

Newbury, M. C. en Rwabukumba, J., 'Political Evolution in a Rwandan Frontier District: A Case Study of Kinyaga', *Rapport pour les années 1965-1970*, Butare, INRS, 1971.

Perham, M., 'Some Problems of Indirect Rule in Africa', *Journal of the African Society*, 1934, supplement to nr. 2.

Rapport sur l'administration belge du Ruanda-Urundi, Bruxelles ministère des Colonies, 1922, 1925, 1926, 1927, 1931, 1938.

Reyntjens, F., 'Machthebbers als revolutionairen: van onrechtstreeks bestuur naar intern zelfbeheer in Rwanda', in: Van Binsbergen, W. en Hesseling, G. (eds.), *Elementen van staat en maatschappij in Afrika*, Leiden, Afrika Studiecentrum, (in druk a).

Reyntjens, F., *Droit public et évolution politique du Rwanda 1916-1973*, Tervuren, MRAC (in druk b).

Ryckmans, P., 'Le problème politique au Ruanda-Urundi', *Congo*, 1925, 407-413.

Sanders, E. R., 'The Hamitic Hypothesis: its origin and functions in time perspective', *Journal of African History*, 1969, 521-532.

Tanner, R. E. S., 'The Belgian and British Administration in Ruanda-Urundi and Tanganyika', *Journal of Local Administration Overseas*, 1965: 202-211.

Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization* (T. Parsons Ed.), New York, The Free Press, 1964.

Whitacker, C. S., 'A dysrhythmic process of political change', *World Politics*, 1967: 190-217.