

Andries Dequae. De zelfgenoegzaamheid van een koloniaal bestuur (1950-1954). (Bram Cleys)

[home](#) [lijst scripties](#) [inhoud](#) [vorige](#) [volgende](#)

Tot slot : De zelfgenoegzaamheid van een koloniaal bestuur

Wil men de in de voorgaande hoofdstukken geschetste krachtlijnen van het koloniale beleid onder Dequae begrijpen, dan is het nodig op zoek te gaan naar de oorsprong van de verschillende beslissingen. De vraag dient gesteld onder welke invloeden deze besluiten genomen werden. Een beleid ontspruit niet in het ijle aan de geest van een minister, maar wordt door verschillende invloeden gevormd. In het beleid dat Dequae uitstippelde, zijn vier belangrijke *factoren van beïnvloeding* te onderscheiden: de internationale context, de Belgische context, het netwerk rond de minister en zijn ideologische achtergrond.

Een eerste belangrijke determinant van het beleid van Dequae is de **internationale context**. Een heel aantal beslissingen kan niet verklaard worden zonder te verwijzen naar de ruimere internationale constellatie waarin deze genomen werden. Het meest expliciet geldt dit uiteraard voor het pakket maatregelen dat vooral in de eerste twee jaar van de regeerperiode werd genomen als reactie op de oorlog in Korea. In nauw overleg met de hele regering bouwde Dequae toen het verdedigingsnet van de kolonie uit en schakelde hij Belgisch Kongo in in de verdediging van de Belgische soevereiniteit bij een mogelijke inval van communistische troepen. Zonder verwijzing naar de internationale scène hebben deze maatregelen geen betekenis.

De tegenstelling tussen Oost en West nam, net als in België, een belangrijke plaats in in de hoofden van de koloniale beleidsmakers. De communistische dreiging leek bovendien niet te verminderen met het beëindigen van de Koreaanse Oorlog. Vooral vanaf 1953 begon men immers meer en meer te vrezen dat net als in een aantal buurlanden onlusten zouden uitbreken in Belgisch Kongo, onlusten waarvan men steeds veronderstelde dat ze communistisch geïnspireerd waren of aangepord door communistische agenten. Gezien het strategische belang van de kolonie kon het niet anders dan dat het vroeg of laat zelf ook te maken zou krijgen met dergelijke communistische agitatie. Ondanks de relatief grote aandacht die deze communistische dreiging dus binnen het beleid kreeg, lijkt ze in realiteit nooit echt groot te zijn geweest. De vraag of de regering zich in deze kwestie te gemakkelijk heeft laten misleiden door dit rode gevaar, dan wel of ze deze dreiging bewust gemanipuleerd heeft om een aantal beperkende maatregelen door te voeren, blijft

evenwel onbeantwoord.

Een ander voorbeeld van de manier waarop de internationale context een invloed heeft op het beleid in Kongo, is de druk van de Verenigde Naties. De meerderheid van de lidstaten binnen deze nieuwe internationale organisatie na de Tweede Wereldoorlog had een felle afkeer van het kolonialisme. Ze was er in geslaagd de strijd voor de onafhankelijkheid van de overzeese gebieden van de Europese koloniale machten tot een van de eerste strijdpunten van de organisatie te maken. Het wapen dat ze daartoe inzette was de Inlichtingencommissie. Elke koloniale mogendheid moest jaarlijks een rapport voorleggen aan deze commissie van de Algemene Vergadering waarin ze verslag uitbracht over het bestuur van haar overzeese gebieden. Ook België had door het ondertekenen van het VN-charter de plicht op zich genomen elk jaar verslag uit te brengen over haar beleid in Belgisch Kongo. Ondanks deze verplichting heeft België steeds gepoogd zich zoveel mogelijk aan de VN-druk te onttrekken. Ze weigerde de inmenging van de andere lidstaten in haar koloniale politiek te aanvaarden. Uit verschillende documenten uit het kabinetsarchief en uit vele artikels in de koloniale pers blijkt evenwel dat deze afwijzende houding de Belgische koloniale middens niet betekende dat de organisatie ook werd genegeerd. Herhaaldelijk wordt naar de druk van de VN verwezen. De Belgische koloniale beleidsmakers waren er zich terdege van bewust dat haar beslissingen met argusogen gevolgd werden door de internationale opinie. Dit besef verklaart bijvoorbeeld waarom Dequae Pétillons Belgo-Kongolese Gemeenschap in toespraken voluit steunde, zonder zijn nek te willen uitsteken voor de uitvoering ervan. Het was een coherent project dat het Belgische blazoen moest oppoetsen op een moment dat het met de *Belgische these* in de aanval ging tegen de anti-kolonialistische meerderheid in de Algemene Vergadering.

De internationale context heeft nog onder een andere vorm een invloed gehad op het beleid van Dequae. Het economisch beleid dat hij gevoerd heeft, in navolging van zijn voorganger Wigny, is immers sterk beïnvloed door het moderniseringsparadigma. Deze internationale denkstroming bood een model aan van hoe de welvaart in de Derde Wereldlanden verhoogd kon worden. Hoewel men het *Tienjarenplan voor de economische en sociale ontwikkeling van Belgisch Kongo* kan duiden vanuit een louter interne dynamiek, zijn de parallellen met ontwikkelingsplannen in andere overzeese gebieden onmiskenbaar en moeten deze in rekening gebracht worden voor een volledig begrip van het plan.

De tweede bron van beïnvloeding was de *Belgische context*. Het is onvermijdelijk dat de Belgische politieke situatie en een aantal binnenlandse beleidsopties ook gevolgen hadden voor het bestuur in Belgisch Kongo. Het was immers een Belgische politicus, verkozen door het Belgische volk en lid van de regering, die aan het hoofd stond van dit bestuur. Als gevolg van deze politieke ordening kon het niet anders dan dat binnenlandse kwesties en tegenstellingen doorsijpelden in het ministerie van Koloniën. Daarenboven vormden België en Belgisch Kongo een Staat, geleid

door een regering. Een aantal beslissingen van de regering hadden dan ook gevolgen voor beide gebieden.

Een voorbeeld van een dergelijk gezamenlijk beleid zien we opnieuw na het uitbreken van de Korea-oorlog. In eerste instantie was de regering vooral bevreesd voor een inval van de Sovjet-Unie in België. Er werd dan ook een heel pakket van maatregelen afgekondigd om het Belgische grondgebied en de Belgische soevereiniteit te verdedigen. Belgisch Kongo kon binnen deze verdediging een belangrijke plaats bekleden. Daarom werden ook daar een hele reeks schikkingen getroffen, onder meer met het oog op het opvangen van de Belgische gezagsdragers in geval van een invasie. Deze beslissingen van de minister van Koloniën, soms in samenspraak met zijn collega van Nationale Defensie, waren volledig geïnspireerd door de vrees van de regering dat België opnieuw bezet zou worden door vreemde troepen.

Het duidelijkste voorbeeld van hoe Belgische tegenstellingen en politieke problemen de agenda in de kolonie bepalen, is het onderwijsvraagstuk. Hoewel de specifieke situatie van het onderwijs in Belgisch Kongo grondig verschilde van die in België, was het de Belgische tegenstelling tussen katholieken en vrijzinnigen die dit beleidsdomein bijna volledig domineerde. De bereidheid van Dequae om de kwaliteit van het geboden onderwijs desnoods ondergeschikt te maken aan het behoud van het monopolie van de katholieke missies, kan alleen maar verklaard worden door te verwijzen naar de Schoolstrijd in België. Hetzelfde geldt voor de hardnekkigheid waarmee de vrijzinnige oppositie zijn onderwijsbeleid opvolgde en bekritiseerde. De beleidsopties van Dequae op vlak van onderwijs zijn niet te begrijpen zonder rekening te houden met zijn positie als minister binnen een homogene CVP-regering.

Een derde belangrijke invloedsstroom zouden we kunnen omschrijven als het **netwerk** waardoor Dequae als minister omgeven werd. Dit omvatte alle personen en groeperingen waarmee de minister in contact kwam en die hem op een of andere manier beïnvloed hebben. Het is niet de bedoeling in deze paragraaf een volledig overzicht en evaluatie van dit netwerk te geven, wel om de belangrijkste groeperingen aan te duiden. In bijlage wordt dan een korte biografische schets gegeven van een aantal belangrijke figuren binnen dit netwerk.

Een eerste groepering van belang waren de missie-organisaties. Zij oefenden vooral druk uit op de minister in onderwijskwesties. In dat domein hadden ze immers een sterk monopolie te verdedigen. Ze wisten zich een gemakkelijke toegang te verwerven tot de minister en ontplooiden zich in het begin van de jaren vijftig meer en meer tot een georganiseerde drukkingsgroep. Een van de drijvende krachten in deze evolutie was Albert Brys. De missionarissen mengden zich overigens niet alleen in onderwijsdossiers. Vaak traden zij, als vertegenwoordigers van de inlandse bevolking, ook in andere kwesties naar voor. Een voorbeeld hiervan waren de interventies van bisschop de Hemptinne in het debat over de immatriculatie. Er dient op gewezen te worden dat het hoofdzakelijk katholieke missie-organisaties

waren die zich zo sterk profileerden. De protestantse missies onderhielden wel relaties met het ministerie, maar ontpopten zich veel minder tot een echte drukkingsgroep.

Een tweede belangrijke groep waren de organisaties van *colons*. Deze blanke, vooral Belgische, kolonisten hadden zich, vanuit een gevoel van verdrukking, vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog gegroepeerd. Vooral na hun vereniging in de koepel Fédacol gingen ze steeds actiever lobbyen bij de minister om een aantal van hun eisen, zoals de toekenning van politieke rechten en het opzetten van een actieve bevolkingspolitiek, door te voeren. Grotendeels vanuit welbegrepen eigenbelang keerden de *colons* zich in het begin van de jaren vijftig naar de Kongolese middenklasse. De *colons* bleven echter een conservatieve drukkingsgroep die groot belang hechtte aan het behoud van de Belgische soevereiniteit in Kongo.

Een derde belangrijke drukkingsgroep was de Belgische *haute-finance*, die grote belangen had in Belgisch Kongo. Het is opmerkelijk dat hoewel deze groepering traditioneel tot een van de drie pijlers van het koloniale bestel in Kongo wordt gerekend, naast de Kerk en de administratie, er bijna geen sporen van beïnvloeding zijn terug te vinden in het kabinetsarchief. Waarschijnlijk verliep druk vanuit deze groep veel meer via informele kanalen. Daarnaast konden ze hun invloed doen gelden via vertegenwoordiging in belangrijke koloniale instellingen en adviesorganen.

Een laatste groep die invloed probeerde uit te oefenen op de minister, was wat men het koloniale milieu in België zou kunnen noemen. Deze erg heterogene groep van publicisten, hoogleraars en bestuurders van allerlei koloniale instellingen participeerde herhaaldelijk in de vele debatten rond actuele, koloniale problemen. Tot deze groep behoorden mensen zoals Paul Coppens, Alfred Marzorati en Guy Malengreau. Zij kwamen onder meer tussen in de discussie over de integratie van Belgisch Kongo in een Europese gemeenschap, over de hervorming van de inlanderspolitiek en over de noodzaak van een systematische bevolkingspolitiek in de kolonie. Hoewel de rechtstreekse beïnvloeding vanuit deze groep op het eerste gezicht beperkt lijkt, hebben ze toch een belangrijke rol gespeeld. Volgens Stenmans is het deze amorfe groep die de echte controle uitoefende op de koloniale overheid. Meer dan de Koloniale Raad, die enkel een adviserende functie had, zouden zij door hun kritische tussenkomsten de koloniale politiek hebben kunnen sturen^[436].

Het netwerk rond Dequae was echter breder dan deze verschillende drukkingsgroepen. Ook de administratie bekleedde er een erg belangrijke, zonet de belangrijkste, plaats in. In tegenstelling tot de minister, die afhankelijk was van de Belgische politieke conjunctuur, bleven de topambtenaren jarenlang op post en konden daardoor een grote competentie verwerven. Hun invloed was des te groter omdat Dequae volledig onervaren was in koloniale aangelegenheden.

De belangrijkste figuur binnen deze administratie was uiteraard de gouverneur-generaal. Hoewel zijn taak in de eerste plaats uitvoerend was, kon hij

ook een erg belangrijke rol spelen in het uitstippelen van het beleid. Hoezeer de gouverneur-generaal als persoon kon wegen op het beleid, blijkt uit de verschuiving van de inlanderspolitiek onder Pétillon. Jungers had zich steeds een voorstander getoond van een assimilatiepolitiek. Hij was dan ook een groot verdediger van het decreet op de immatriculatie, waarvan zijn tegenstanders zeiden dat hij het had doorgedrukt zonder rekening te houden met de gefundeerde kritiek van verschillende bevoegde instanties. Zijn opvolger Pétillon sloeg met zijn Belgo-Kongolese Gemeenschap echter een heel andere weg in. De politieke lijn die hij voorstelde, werd later associationisme genoemd. Pétillon legde vooral de nadruk op een naar elkaar groeien van de blanke en de Afrikaanse Gemeenschap en op het betrekken van de bevolking bij het bestuur. Hoewel de gouverneur-generaal ondergeschikt was aan de minister, had hij gezien zijn competentie en ervaring een grote invloed op hem.

Naast de gouverneur-generaal kon ook de administratie in Brussel een zekere invloed doen gelden. In tegenstelling tot de administratie in Kongo hadden ze immers een belangrijke beleidsvoorbereidende taak. Zo was het op voorstel van de administratie dat Dequae begin 1953 enkele maatregelen trof om de immigratie van Belgische *colons* te ondersteunen en beter te sturen. Hun precieze rol is, onder meer gezien de aard van het onderzochte archief, vaak echter moeilijk vast te stellen.

Een vierde en laatste bron van beïnvloeding was de **ideologie** waartoe de minister behoorde. De christen-democratische achtergrond van Dequae heeft een duidelijke stempel gedrukt op een aantal dossiers. Dequae was zelf geen groot ideoloog en politiek denker, zoals zijn voorganger Wigny, maar toch zijn er een aantal belangrijke parallellen te trekken tussen de christen-democratische opvattingen en zijn beleid in Kongo.

Een eerste voorbeeld hiervan is de plaats die Dequae binnen het Tienjarenplan reserveerde voor de Staat. Zijn economisch beleid wordt gekenmerkt door een afkeer van een te directe inmenging van de Staat en een voorkeur voor het vrije initiatief. Waar dit niet mogelijk was, zien we een verregaande uitbesteding van taken aan parastatale instellingen. Op die manier werd de rol van de Staat geminimaliseerd. Deze keuze voor een kleine staatsmacht is typerend voor de christen-democratie in die periode.

Ook de bezorgdheid van Dequae om een aantal uitwassen van de economische ontwikkeling te corrigeren met sociale maatregelen, ligt volledig in het verlengde van de christen-democratische opvattingen. Zijn belangrijkste daad in dit domein is de invoering van de kinderbijslag voor Kongolese arbeiders. Deze maatregel past volledig binnen de CVP-politiek om de plaats van de familie in de samenleving te accentueren. De hervorming van de ziekteverzekering, die een rol voorzag voor mutualiteiten, leidde dan weer tot de ondersteuning van het middenveld tussen individu en overheid.

Het duidelijkst ideologisch beladen was echter het onderwijsdossier. Het schoolconflict in Kongo vond dan wel zijn oorsprong in de Belgische politieke context, de houding die Dequae er in innam, was bepaald door zijn ideologische achtergrond. Veel meer dan om het onderwijssysteem zelf, draaide het conflict om de positie van de verschillende ideologieën in Kongo. De katholieken wilden kost wat kost het monopolie van het missie-onderwijs behouden, de vrijzinnigen zagen dit liefst zo snel mogelijk verdwijnen.

Deze vier factoren van beïnvloeding zijn nodig om het beleid dat Andries Dequae als minister van Koloniën gevoerd heeft te verklaren. De mate waarin deze factoren actief waren, verschilt van dossier tot dossier. Men kan er vanuit gaan dat elke factor in een bepaald beleidsdomein dominant is geweest. Tegelijkertijd echter heeft het netwerk rond Dequae in zowat alle kwesties een belangrijke invloed gehad. Vooral de gouverneur-generaal en de administratie lijken op elk moment te hebben kunnen wegen op het beleid.

Deze sterke invloed van het netwerk rond de minister is enerzijds, zoals gezegd, een gevolg van de onervarenheid van Dequae in koloniale kwesties. Anderzijds lijkt het ook te maken te hebben gehad met de persoon van Dequae zelf. Maurice Lenain, een oud-functionaris van de landbouwdienst in de kolonie, omschreef hem als volgt: "Un homme de bon sens pratique qui ne perdait pas son temps en considérations nébuleuses."[\[437\]](#) Ook uit het bronnenmateriaal treedt Dequae naar voren als een goed en bekwaam bestuurder, veeleer dan als een politiek denker en beleidsmaker. Doordat hij geen eigen duidelijke visie had op de noodzakelijke ontwikkelingen in de kolonie, was er ruimte voor het netwerk rond de minister om hun invloed te doen gelden. In tegenstelling tot de voorgaande regeerperiode onder Wigny zijn er bij Dequae veel minder eigen accenten te merken. Onder Wigny werden heel wat nieuwe projecten, zoals het Tienjarenplan en de immatriculatie, opgestart of voorbereid. Het is de verdienste van Dequae deze te hebben uitgevoerd en begeleid. Dergelijke grote eigen projecten zijn er evenwel onder zijn ministerschap niet ontstaan.

Hoewel er dus een grote beïnvloeding is geweest van het geschetste netwerk op de minister, wil dit niet zeggen dat dit louter eenrichtingsverkeer was. De relatie tussen beide polen was allicht dynamischer dan uit de voorgaande alinea's misschien gebleken is. Zo was het Dequae die verantwoordelijk was voor de benoeming van Pétillon tot gouverneur-generaal. Gezien het beleid dat Pétillon in de voorgaande jaren in Ruanda-Urundi gevoerd had, was Dequae op de hoogte van diens progressieve opvattingen. Zijn project van de Belgo-Kongolese Gemeenschap kwam dan allicht ook niet als een volledige verrassing. Bovendien betekenden de grotere competentie van de administratie en de gouverneur-generaal nog niet dat de minister hun voorstellen klakkeloos overnam. Vooral in onderwijskwesties voerde Dequae vaak een eerder persoonlijke politiek. Zo legde hij in het dossier van de hervorming van de onderwijsconventie van 1948 een aantal aanbevelingen van de

dienst Onderwijs in Leopoldstad naast zich neer. Door de oprichting van een volwaardige universiteit in de kolonie te ondersteunen ging hij zelfs in tegen zijn gouverneur-generaal. Dequae bepaalde daarnaast uiteraard ook zelf van welke drukkingsgroepen hij voorstellen of kritiek aanvaardde. Zo hadden de *colons*, ondanks hun systematische correspondentie en contacten met zijn kabinet, het veel moeilijker om hun voorstellen aanvaard te krijgen bij Dequae dan de missie-organisaties. Deze nuanceringen ontkrachten evenwel niet de stelling dat zijn beleid in hoge mate de invloed heeft ondergaan van het netwerk dat zich rond hem begaf.

De continuïteit met het ministerschap van Wigny is dan ook groot. Het was bijna door toeval dat Wigny moest terugtreden als minister van Koloniën, maar het door hem uitgestippelde beleid werd in grote lijnen verdergezet door zijn opvolger. Dat was enkel mogelijk doordat het netwerk rond de minister grotendeels intact bleef. Aan het hoofd van het ministerie werd een wissel doorgevoerd, maar het raderwerk bleef verderdraaien.

Dit netwerk werkte dan ook in zekere zin conservatief. De belangrijkste groeperingen erin legden immers de nadruk op het behoud van wat verworven was. Zowel de administratie, als de missies, als de *haute finance*, als het merendeel van de leden van het Belgische koloniale milieu gingen er in het begin van de jaren vijftig vanuit dat België goed werk verrichtte in Belgisch Kongo. De economie bloeide, de levensstandaard van de bevolking nam toe en Kongo beschikte over een van de best uitgebouwde onderwijssystemen van zwart Afrika. De weinige pessimistische stemmen, die wezen op de grote verschillen tussen blank en zwart en pleitten voor het toekennen van politieke rechten aan de Kongolese bevolking, werden niet gehoord. Bouvier omschrijft deze eigenschap van het Belgische koloniale bestuur als "insulation from foreign influence"[\[438\]](#). Terwijl overal in de wereld de dekolonisatiebeweging actief was, geloofde men in België immers Kongo nog voor meerdere generaties in handen te kunnen houden.

Het koloniale bestuur in die periode wordt duidelijk gekenmerkt door een grote zelfgenoegzaamheid. Men zag geen reden om het koloniale beleid grondig bij te sturen en de inlandse bevolking bijvoorbeeld voor te bereiden op politieke participatie. Zelfs Pétillon bleef met zijn project van de Belgo-Kongolese Gemeenschap de nadruk leggen op voorzichtigheid en geleidelijkheid. Wanneer men het koloniale beleid tussen 1950 en 1954 omschrijft als zelfgenoegzaam, dan is het duidelijk dat Dequae hiervoor als minister niet de verantwoordelijkheid voor draagt. Als gevolg van de grote invloed die het netwerk kon doen gelden, kan men ook de minister niet alleen verantwoordelijk houden voor de genomen beslissingen. Hoewel Dequae als minister de politieke verantwoordelijkheid draagt over de genomen maatregelen, werden deze gedragen door het hele koloniale bestuur.

[436] STENMANS, "Coppens, Paul" in: *Belgische Overzeese Biografie*, 85.

[437] Brief van M. Lenain aan auteur, 10/4/2002.

[438] BOUVIER, o.c., 50.

