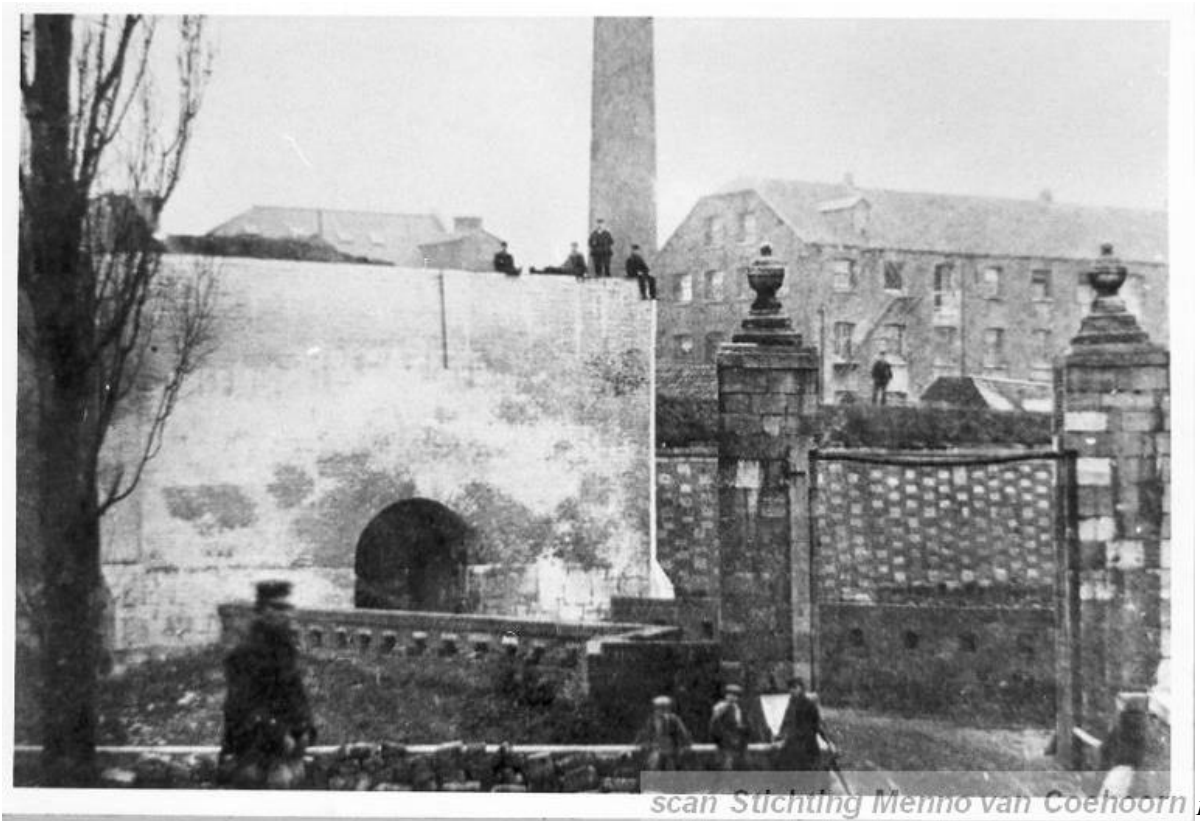


HET EINDE VAN DE VESTING MAASTRICHT:

EEN INSTITUTIONELE ANALYSE VAN HET ONTMANTELINGSPROCES

1860-1881



BA- EINDWERKSTUK

NAAM: CONSTANT VAN DER PUTTEN

STUDENTNUMMER: 3410757

BEGELEIDER: DR. JESSICA DIJKMAN

AANTAL WOORDEN: 13.489

DATUM: 07-05-2018

¹ Stichting Menno van Coehoorn, *Kopie van foto: de sloop van van Boschpoort. Op de achtergrond de fabriek van Petrus Regout (1870).*

VITA ENIM MORTUORUM IN MEMORIA EST POSITA VIVORUM

- *MARCUS TULLIUS CICERO*

MET LIEFDE EN VERDRIET DRAAG IK DEZE SCRIPTIE OP AAN MIJN LIEVE VADER,
INSPIRATOR EN GEESTVERWANT

HANS VAN DER PUTTEN (* 13 JULI 1951 – † 20 FEBRUARI 2018)

SAMENVATTING

Na jarenlange verzoeken van diverse stedelijke actoren, zoals gemeenteraadsleden en industriëlen, nam het Rijk in 1867 het besluit om de vesting Maastricht te ontmantelen. Gemeentelijke actoren achtten de procedure van ontmanteling van de rijksoverheid die volgde op het besluit onrechtvaardig en onacceptabel. Gedurende vele jaren probeerden zij het ontmantelingsplan te modificeren. Sommige veranderingsgezinde actoren vonden dat het Rijk mee diende te betalen aan de aanleg van stedelijke voorzieningen als bestrating en riolering. Andere actoren betwistten het eigendomsrecht van de rijksoverheid op de voormalige vestingterreinen. Pas in 1881 sloten het gemeentebestuur van Maastricht en het Rijk een overeenkomst betreffende de overname van alle nog vrije voormalige vestinggronden.

Terwijl gemeentebestuur en rijksoverheid geen akkoord konden bereiken, waren zij wel gelijkgestemd over het belang van de Maastrichtse industrie en nijverheid. Al in 1868 stonden veranderingsgezinde stedelijke actoren het industriëlen als Petrus Regout toe om onderhands en in publieke veiling voormalige vestingterreinen te kopen van het Rijk om zo hun ondernemingen te kunnen uitbreiden. Het gemeentebestuur van Maastricht probeerde op die terreinen geen institutionele verandering na te streven. Tussen 1868 en 1881 waren fabrikanten en andere ondernemers dan ook praktisch de enigen die voormalige vestinggronden kochten van de rijksoverheid.

In dit onderzoek worden de vestingstatus van Maastricht en het ontmantelingsplan van de rijksoverheid beschouwd als instituties. Met behulp van de theorie van politicologen James Mahoney en Kathleen Thelen, betreffende de stabiliteit en verandering van instituties, zijn de beoogde en verwezenlijkte institutionele veranderingen in kaart gebracht. Nadat de vestingstatus in 1867 was vervangen, bleek de institutionele stabiliteit van het ontmantelingsplan van de rijksoverheid groot. Politieke actoren als ministers en Tweede Kamerleden beschermden het ontmantelingsplan. Ze blokkeerden bijna alle door de stedelijke actoren beoogde modificaties en lieten aan hen ook geen discretionaire ruimte bij de interpretatie en implementatie van het ontmantelingsplan. Zodoende betekende de slotovereenkomst tussen Rijk en gemeente uit 1881 dat het ontmantelingsplan van de rijksoverheid geheel geconcretiseerd werd.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	5
2. HISTORISCHE CONTEXT EN DE PROCEDURE VAN ONTMANTELING	9
3. THEORETISCH KADER	12
4. OP WEG NAAR OPHEFFING VAN DE VESTING MAASTRICHT 1860-1867	17
5. DE MOEIZAME EERSTE ONDERHANDELINGSJAREN 1867-1874	22
5.1 HET INSTITUTIONELE UITGANGSPUNT VAN HET RIJK	22
5.2 DE ONTMANTELINGSCOMMISSIE EN HAAR STREVEN NAAR INSTITUTIONELE VERANDERING	23
5.4 HET ONTMANTELINGSVRAAGSTUK IN DE HAAGSE POLITIEKE ARENA	26
5.4 AKKOORD IN ZICH 1868-1870	29
5.5 VAN IMPASSE NAAR STOPZETTING ONDERHANDELINGEN 1870-1874	31
5.6 DE INDUSTRIE: GEMEENSCHAPPELIJK BELANG VAN RIJK EN GEMEENTE	33
6. VAN PATSTELLING NAAR AKKOORD 1875-1881	38
6.1 DE PRELUDE VAN HET SLOTAKKOORD	38
6.2 DE SLOTOVEREENKOMST TUSSEN HET RIJK EN DE GEMEENTE MAASTRICHT	42
7. CONCLUSIE	46
8. LITERATUURLIJST	49
9. BIJLAGEN	51

1. INLEIDING

Wie heden ten dage door het historische stadscentrum van Maastricht loopt kan niet ontgaan hoe zeer de materiële relatie met het verleden gekoesterd en gecultiveerd wordt. Gebouwen uit het stedelijke verleden sieren ansichtkaarten, toeristen zijn naarstig op zoek naar de mooiste historische overblijfselen en lokale besturen benadrukken maar al te graag het rijke verleden van de stad. Ook de militaire geschiedenis wordt omarmd. Stadspoorten en stadsmuren die nog overeind staan dienen als toeristische trekpleister en worden daarom zelfs verfraaid met ‘sierkanonnen’, om de historische sensatie te vervolmaken.

In de loop van de negentiende eeuw waren bestuur en burgerij in Maastricht aanzienlijk minder gelukkig met de militaire bebouwing en functie van hun stad. Zolang de ‘vestingstatus’ behouden werd kon Maastricht niet uitbreiden en nauwelijks ruimte vrijmaken binnen de stadsomwalling, gezien de strikte regels die aan deze vestingstatus verbonden waren.² De opluchting in de stad was groot toen het Rijk besloot in 1867 Maastricht te ontdoen van de verdedigingsfunctie. De procedure zou als volgt zijn: de rijksoverheid diende de vestingwerken te ontmantelen en vervolgens konden de vrijgekomen terreinen worden gebruikt voor publieke doeleinden, ofwel worden verkocht aan gemeente en particulieren.³ Daarmee voldeed het Rijk aan de wens van gemeente, bedrijven en particulieren om de veelal in verval geraakte vestingwerken te slopen en op die manier nieuwe grond vrij te maken voor stedelijke functies.

Maastricht was niet de enige vestingstad die in het laatste kwart van de negentiende eeuw ontmanteld werd. Tussen 1867 en 1874, het jaar waarin de ontmantelingsprocedure in de Vestingwet werd vastgelegd, ontdeed de rijksoverheid een twaalfstal Nederlandse steden uit hun vestingstatus.⁴ De ontmanteling en herbestemming van de vestingwerken was, ondanks het gecentraliseerde beleid van de Nederlandse rijksoverheid, echter bepaald geen eenvormige operatie. Door de invloed en belangen van stedelijke politieke, economische en stedenbouwkundige actoren was het voor het Rijk niet mogelijk om het uitgestippelde beleid onverbiddelijk door te zetten en gaven steden een eigen, karakteristieke richting aan de plannen van de Nederlandse rijksoverheid.

Het ontmantelingsproces in de vesting Maastricht week in meerdere opzichten af van het

² Isja Finaly, *Doorbroken barrières: architect F.W. van Gendt (1831-1900) en de negentiende-eeuwse stadsuitbreidingen* (Bussum 1996) 9.

³ Finaly, *Doorbroken barrières*, 8-10

⁴ Ibidem. De steden, in alfabetische volgorde: Bergen op Zoom, Breda, Coevorden, Deventer, Grave, Groningen, 's-Hertogenbosch, Maastricht, Nieuweschans, Nijmegen, Venlo en Zutphen.

proces in andere, in dezelfde periode ontmantelde vestingsteden. De rijksoverheid hief de vestingstatus van Maastricht al in 1867 op, zeven jaar eerder dan de meeste vestingsteden. Toch was het ontmantelingsproces in al die steden eerder voltooid dan in Maastricht; het duurde nog tot 1881 voordat het Rijk en het Maastrichtse gemeentebestuur een slotovereenkomst sloten betreffende een groot deel van de vrijgekomen vestinggronden.

Nu zijn de architectonische en stedenbouwkundige dimensies van de ontmanteling van de vestingwerken al in diverse wetenschappelijke studies onderzocht. Zo publiceerde Frits van Voorden, hoogleraar bouwkunde aan de Technische Universiteit in Delft, *Schakels in stedenbouw*, waarin hij aandacht heeft voor negentiende-eeuwse stadsuitbreidingen in algemene zin, maar ook voor de ontmanteling van vestingsteden.⁵ In 1996 schreef Isja Finaly *Doorbroken barrières*. In dat werk staan de negentiende-eeuwse ontmantelingen van vestingwerken en stadsuitbreidingen centraal.⁶ Ook in stadshistorische onderzoeken komt de ontmanteling van Maastricht aan bod. Zo heeft historica Marijke Martin de ruimtelijke veranderingen te Maastricht uitvoerig beschreven in haar proefschrift *Tussen traditie en vernieuwing*.⁷

Dit onderzoek is, anders dan de voornoemde studies, niet primair gericht op de stedenbouwkundige of ruimtelijke elementen, maar op de procedure bij die ontmanteling. Bovenal wordt antwoord gezocht op de vraag waarom de ontmantelingsprocedure in Maastricht zo lang voortsleepte. De gang van zaken bij deze procedure, de verschillende visies aangaande haar uitvoering en de langdurige onderhandelingen tussen Rijk en gemeente betreffende die uitvoering worden uitgediept en beschreven, vooral aan de hand van primaire bronnen, zoals brieven en verslagen uit gemeenteraad en parlement. Secundaire literatuur zal vooral gebruikt worden om politieke, economische en persoonlijke achtergronden te verhelderen.

De verandering van gesloten vestingstad naar uitbreidende gemeente betekende ook institutionele instabiliteit voor Maastricht. In deze studie is daarom ook geanalyseerd hoe in aanloop naar en tijdens de beschreven procedure institutionele veranderingen al dan niet verwezenlijkt werden. De vestingstatus en de ontmantelingsprocedure worden dus allebei opgevat als instituties. Nu circuleren er verschillende definities van de term ‘institutie’, zeker

⁵ Frits W. van Voorden, *Schakels in stedenbouw. Een model voor analyse van de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteiten van 19-de eeuwse stadsuitbreidingen op grond van een onderzoek in Gelderse steden* (Zutphen 1983).

⁶ Finaly, *Doorbroken barrières*.

⁷ Aurora Marijke Martin, *Tussen traditie en vernieuwing. Ruimtelijke transformaties van Maastricht 1650-1905* (Groningen 1997).

omdat onderzoek naar de inrichting, werking en verandering van instituties binnen meerdere academische disciplines uitgevoerd wordt. In de meest algemene zin zijn instituties formele en informele regels die het menselijk verkeer binnen een gemeenschap enerzijds beperken en anderzijds mogelijk maken; ze kunnen de vorm aannemen van bijvoorbeeld instanties, wetten, gebruiken, normen en waarden.⁸ In het politieke bedrijf spelen instituties een belangrijke rol in de machtsbalans. Door institutionele stabiliteit of verandering na te streven, kunnen actoren hun macht behouden of zelfs vergroten.⁹

In deze studie worden politieke instituties geanalyseerd, dat wil zeggen de wetten en regels omtrent de vestingstatus van Maastricht en de ontmantelingsprocedure die volgde op het besluit de vesting op te heffen. Om de institutionele stabiliteit ofwel verandering zo nauwkeurig mogelijk te analyseren wordt daarom gebruik gemaakt van een invloedrijke theorie van de politicologen James Mahoney en Kathleen Thelen. Zij publiceerden in 2009 *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, waarin ze een these presenteerden om institutionele verandering te kunnen herkennen en analyseren.¹⁰ Mahoney en Thelen beschouwen instituties bovenal als instrumenten die politieke, economische of andersoortige macht verdelen onder actoren; ze bepalen met andere woorden wie in een bepaalde institutionele context profijt heeft, en wie niet.¹¹ De verwachting in dit onderzoek is dat de moeizame onderhandelingen het gevolg waren van conflicterende belangen tussen diverse actoren, die vervolgens het bereiken van een overeenkomst tussen het Rijk en de gemeente Maastricht danig vertraagden. De begeerde stedelijke veranderingen, die door de opheffing van de vestingstatus mogelijk werden, waren namelijk uiteenlopend. De wens van gemeentelijke politieke actoren stond vaak haaks op de wens van de vertegenwoordigers van de rijksoverheid. Bovendien hoopten ook particulieren met economische macht, zoals industriëlen, de veranderingen zoveel mogelijk in hun eigen voordeel te sturen.

De opbouw van dit onderzoek is als volgt. In hoofdstuk 2 zullen de historische context en belangrijkste aspecten van de ontmanteling geïntroduceerd worden. In het derde hoofdstuk komt de theorie van Mahoney en Thelen aan bod. Uiteengezet zal worden hoe institutionele verandering volgens hen tot stand komt, om vervolgens te beredeneren hoe hun theorie kan worden ingezet in dit onderzoek. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt het

⁸ Robert E. Goodin, 'Institutions and their design', in: Robert E. Goodin (red.), *The theory of institutional design* (Cambridge 1996) 1-54, 19-20.

⁹ Goodin, 'Institutions and their design', 16.

¹⁰ James Mahoney en Kathleen Thelen, 'A theory of gradual institutional change', in: James Mahoney en Kathleen Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power* (Cambridge 2010) 1-37.

¹¹ Mahoney en Thelen, 'A theory of gradual institutional change', 9-10.

ontmantelingsproces in Maastricht in fases beschreven en geanalyseerd. De theorie van Mahoney en Thelen zal in elk van deze hoofdstukken worden ingezet om de betrokken institutionele actoren en het doel dat zij nastreefden te analyseren. De belangrijkste bevindingen passeren in de conclusie nogmaals de revue. Tenslotte wordt stilgestaan bij de waarde van de theorie van Mahoney en Thelen en het gebruik ervan in mogelijk vervolgonderzoek, bijvoorbeeld naar het ontmantelingsproces in andere Nederlandse steden.

2. HISTORISCHE CONTEXT EN DE PROCEDURE VAN ONTMANTELING

Vanaf 1867 begon het Rijk een aantal vestingsteden te ontdoen van hun verdedigingsfunctie en de lokale vestingwerken te ontmantelen en te slechten. De opheffing van de vestingstatus volgde voor de meeste steden op de bekrachtiging van de Vestingwet uit 1874.¹² Daarmee kwam er een relatief abrupt einde aan de status als vestingstad die steden vele eeuwen hadden genoten. Die ontmanteling lag in het licht van het verleden niet voor de hand. In de achttiende eeuw waren veel vestingen en de defensieve linies waar ze deel van uitmaakten nog gemoderniseerd. Ondanks die renovaties kon het revolutionaire Franse leger in de winter van 1794-1795 echter zonder noemenswaardige tegenstand oprukken over bevroren rivieren.¹³ Er bleek met name te weinig militaire mankracht om de vele vestingen en linies van de Republiek adequaat te verdedigen. Zeker relatief afgelegen steden als Nijmegen en Maastricht haalden weinig voordeel uit hun ‘linie’; ze waren op zichzelf aangewezen.¹⁴

Gezien het uitgebleven succes van de vestingen gedurende de Franse invasie spoorde Lodewijk Napoleon, de -Franse- koning van Holland tussen 1806 en 1810, de vestingen aan hun verdedigingswerken te ontmantelen.¹⁵ Weinig steden gaven gehoor aan deze oproep. Ze verwaarloosden weliswaar hun vestingwerken, maar ontmantelden ze niet. In 1814 werd de beslissing van koning Lodewijk zelfs rigoureuus herroepen door Willem I, sinds 1813 koning van het nieuwe Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Bij Koninklijk Besluit in 1814 verkreeg het Rijk nu het eigendomsrecht van alle vestingwerken en –gronden die in de laatste 50 jaar waren gebruikt als vesting.¹⁶ Daarmee werd de kiem van latere onvrede geplant, want na de Vestingwet uit 1874 trachtte de rijksoverheid diezelfde gronden voor een zo hoog mogelijk bedrag terug te verkopen aan de gemeenten, die dat als een onrechtvaardige zaak beschouwden.¹⁷

Tijdens de verdere eerste helft van de negentiende eeuw werden veel vestingsteden, waaronder Maastricht, hersteld en verbeterd: zo moest het nieuwe ‘Fort Willem I’, gebouwd tussen 1815 en 1818, de verdediging van Maastricht versterken.¹⁸ Eind 1814 werd bovendien bij wet verordend dat de gronden rondom de vestingsteden vacant moesten blijven. Die ‘Wet op de Militaire ’s Lands Gronden’ werd in de volgende decennia meermaals verscherpt,

¹² Van Voorden, *Schakels in stedenbouw*, 99.

¹³ Friso Wielenga, *Geschiedenis van Nederland. Van de Opstand tot heden* (Amsterdam 2012) 193-194.

¹⁴ Van Voorden, *Schakels in stedenbouw*, 92.

¹⁵ *Ibidem*, 94.

¹⁶ *Ibidem*, 94.

¹⁷ Finaly, *Doorbroken barrières*, 6.

¹⁸ Van Voorden, *Schakels in stedenbouw*, 96; De respectievelijke forten waren het fort Sterreschans en het fort Krayenhoff.

uiteindelijk resulterend in de Kringenwet uit 1853.¹⁹

De vestingstatus maakte het voor steden dus op twee manieren onmogelijk om uit te breiden. Binnen de stadsmuren stonden vele terreinen in dienst van militaire doeleinden en buiten de stadsmuren mocht vrijwel niets worden gebouwd. Ook infrastructurele werken als spoorwegen mochten niet zomaar worden aangelegd, maar behoefden toestemming van de minister van Oorlog.²⁰ Op die manier werd de economische en industriële expansie belemmerd en werd demografische groei een probleem.²¹

In de jaren zestig van de negentiende eeuw zetten bestuurders van vestingsteden gevolglijk druk op het Rijk om de vestinggronden vrij te geven voor stedelijke functies. Nog in hetzelfde decennium ging de overheid overstag en werd een aantal steden, waaronder Maastricht, ontheven uit de vestingfunctie.²² Even vertraagde de ingezette ontmantelingspolitiek: in 1870 brak oorlog uit tussen Frankrijk en Duitsland. De Nederlandse overheid vreesde daardoor voor een nieuwe buitenlandse invasie en wilde plotseling de nog actieve vestingsteden versterken; in Nijmegen verrees bijvoorbeeld halsoverkop een drietal nieuwe forten.²³

Anderzijds zorgde het gebruik van technologisch vernieuwd wapentuig in de Frans-Duitse Oorlog voor het besef dat de oude vestingsteden en verdedigingslijnes nog weinig zouden uitrichten. In 1874 kwam de Vestingwet tot stand, waarin verschillende hervormingen van de landsverdediging werden samengebracht. Nederland moest in de toekomst streven naar een politiek neutrale status en besloot daarom een groot deel van het oude vestingstelsel op te heffen.²⁴ De nadruk van de landsverdediging kwam te liggen op een kleiner gebied, grofweg de huidige Randstad.²⁵

De ontmanteling van de vestingsteden ging gepaard met een aantal bestuurlijke mutaties. De vestingwerken, –terreinen en militaire gebouwen vielen vóór de Vestingwet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Oorlog. Nu zij hun militaire functie hadden verloren diende het ministerie van Oorlog ze enkel te ontruimen en vervolgens over te dragen aan het ‘Bestuur der Registratie en Domeinen’, dat viel onder het ministerie van Financiën.²⁶ Het ministerie van Financiën had echter weinig stedenbouwkundige en architectonische expertise in huis en vertrouwde gedurende de eerste ontmantelingen tijdens de jaren zestig

¹⁹ Finaly, *Doorbroken barrières*, 5.

²⁰ Van Voorden, *Schakels in stedebouw*, 98.

²¹ Finaly, *Doorbroken barrières*, 5.

²² Van Voorden, *Schakels in stedebouw*, 99

²³ Ibidem, 99; De respectievelijke forten waren het fort Kijk in de Pot, fort Ooi en fort Quackenburg.

²⁴ Ibidem, 99.

²⁵ Finaly, *Doorbroken barrières*, 6.

²⁶ Van Voorden, *Schakels in stedebouw*, 187.

veelal op ingenieurs van het ministerie van Oorlog. In december 1867, toen inmiddels ook Maastricht was ontheven uit zijn status als vestingstad, besloot het ministerie van Financiën de benodigde technische kennis aan te trekken in de persoon van architect Frederik Willem van Gendt (1831-1900).

Van Gendt werd aangesteld als ‘Ingenieur voor de ontmanteling der Vestingen’ Hij kwam uit een architectenfamilie en had als Arnhemse stadsarchitect reeds de benodigde vaardigheid opgedaan.²⁷ Het takenpakket van Van Gendt was omvangrijk. Zijn eerste verantwoordelijkheid was het construeren van een plan van ontmanteling, een plan van uitleg en het maken van bestektekeningen voor elke afzonderlijke stad.²⁸ Hij stuurde proposities aan de minister van Financiën over de verkoop en verpachting van de ontmantelde en geslechte vestingsterreinen.²⁹ Met het plan van uitleg als uitgangspunt functioneerde Van Gendt eveneens als onderhandelaar namens het Rijk *vis-à-vis* de gemeenten. Volgens Finaly was Van Gendt, hoewel hij formeel slechts een ondersteunende taak had, in werkelijkheid de hoofdonderhandelaar.³⁰ In dit onderzoek zal echter blijken dat de onderhandelingen omtrent het Maastrichtse ontmantelingsproces veelal aan Van Gendt voorbij gingen.

Namens de gemeente Maastricht traden verscheidene actoren op om te onderhandelen met het Rijk en in financiële en stedenbouwkundige zin een zo gunstig mogelijke overeenkomst te arrangeren. Het gemeentebestuur werd om die reden bijgestaan door stadsarchitecten, commissies en andere betrokkenen, die de plannen van het Rijk modificeerden en (naar eigen zeggen) verbeterden. In het volgende hoofdstuk zal uiteengezet worden hoe de theorie van Mahoney en Thelen in dit onderzoek wordt ingezet om het ontmantelingsproces in Maastricht te analyseren.

²⁷ Finaly, *Doorbroken barriers*, 7-8.

²⁸ Van Voorden, *Schakels in stedenbouw*, 187.

²⁹ Finaly, *Doorbroken barriers*, 8.

³⁰ *Ibidem*, 8.

3. THEORETISCH KADER

In deze studie zal onderzocht worden hoe politieke beleidsbepalers en andere actoren in Maastricht allereerst afschaffing van de vestingstatus begeerden en daarna op de door het Rijk genomen beslissing om de stad te ontdoen van zijn vestingstatus probeerden te modificeren. De opheffing van de vestingstatus had grote politieke gevolgen voor Maastricht. De vrijgemaakte vestinggronden belichaamden een forse economische waarde en konden gebruikt worden voor allerlei nieuwe stedelijke functies, bijvoorbeeld om de groeiende stedelijke bevolking te huisvesten. Door hun politieke en economische macht aan te spreken hoopten verschillende actoren het ontmantelingsproces zoveel mogelijk naar hun hand te zetten, om maximaal te profiteren van de nieuwe stedelijke situatie. Kortom, het ontmantelingsproces bood velerlei actoren dus een kans hun politieke of economische macht te vergroten.

Het proces van ontmanteling zal in dit onderzoek daarom worden beschouwd als een institutionele verandering. Politicoloog Robert Goodin, die veel onderzoek deed naar instituties en hun inrichting, stelt dat institutionalisme in een politieke context bovenal draait om macht.³¹ Instituties spelen in de politiek een belangrijke rol, omdat ze politieke machtsbalans beïnvloeden.³² Om de institutionele verandering die gepaard ging met het ontmantelingsproces zo zuiver mogelijk te analyseren zal hier gebruik gemaakt worden van de reeds genoemde theorie van Mahoney en Thelen. De hoop is meer inzicht te krijgen in de keuzes die tijdens het ontmantelingsproces door diverse actoren werden genomen. De grondslag van de theorie is dat Mahoney en Thelen instituties bovenal beschouwen als instrumenten die politieke, economische of andersoortige macht verdelen onder actoren; ze bepalen met andere woorden wie in een bepaalde institutionele context profijt heeft, en wie niet.³³ Gevolglijk stellen Mahoney en Thelen dat institutionele stabiliteit en verandering gekoppeld zijn; het zijn twee zijdes van dezelfde medaille.

Beide ontwikkelingen vergen namelijk continue politieke mobilisatie. Het behouden van een institutionele *status quo* vereist dus actieve ondersteuning van actoren die belang en baat hebben bij dat machts-evenwicht. Op eenzelfde wijze vindt institutionele verandering plaats doordat actoren verwachten meer profijt te hebben van een gematigde of rigoureuze institutionele hervorming.³⁴ Zodoende is de theorie van Mahoney en Thelen geschikt om

³¹ Goodin, 'Institutions and their design', 15.

³² Ibidem, 16.

³³ Mahoney en Thelen, 'A theory of gradual institutional change', 7-8.

³⁴ Ibidem, 8-9.

geleidelijke en endogene institutionele verandering te analyseren. Volgens de twee politicologen is dit soort institutionele verandering onderbelicht in de wetenschappelijke literatuur, waar de meeste aandacht gaat naar exogene en meer abrupte verandering.³⁵

Mahoney en Thelen stellen dat twee variabelen het type institutionele verandering bepalen.³⁶ De eerste variabele betreft de formele institutionele regels, de tweede variabele de mate van handhaving van die formele regels. Volgens Mahoney en Thelen zit tussen de op zichzelf staande, theoretische institutionele regel en de praktische naleving ervan namelijk dusdanig veel ruimte dat ook de interpretatie en implementatie van regels een vitale rol speelt.³⁷ Zelfs wanneer institutionele regels formeel zijn vastgelegd biedt discretionaire ruimte actoren de gelegenheid om ze op een bepaalde wijze te interpreteren en implementeren.³⁸

Om te toetsen van welke vorm van institutionele verandering sprake is stellen Mahoney en Thelen twee grote vragen die betrekking hebben op enerzijds de kracht van de politieke macht om institutionele regels te beschermen en anderzijds de interpretatie en implementatie van die institutionele regels. De eerste vraag betreft het politiek vermogen van actoren en luidt als volgt: hebben de verdedigers van de institutie een sterke of zwakke vetomacht? De tweede vraag onderzoekt de grootte van de discretionaire ruimte van actoren: in hoeverre kunnen actoren de institutionele regels naar hun eigen believen interpreteren en handhaven? Door de antwoorden op beide vragen te combineren zijn er vier typen van institutionele verandering te identificeren: *displacement*, *layering*, *drift* en *conversion*.³⁹ Volgens Mahoney en Thelen wordt elk type institutionele verandering vaak door een bepaald soort institutionele actor nagestreefd. De vier soorten institutionele verandering zijn opgenomen in schema 1, corresponderend met de politieke macht en de grootte van de discretionaire ruimte waarin ze voorkomen.

³⁵ Ibidem, 2-3.

³⁶ Ibidem, 10.

³⁷ Ibidem, 10.

³⁸ Ibidem, 11.

³⁹ Ibidem, 15-18; Deze typen van institutionele verandering heb ik als volgt vertaald: vervanging, stapeling, verschuiving en conversie.

Schema 1: Typen van institutionele verandering

	Kleine discretionaire ruimte	Grote discretionaire ruimte
Zwakke politieke vetomacht	<i>Vervanging</i>	<i>Conversie</i>
Sterke politieke vetomacht	<i>Stapelning</i>	<i>Verschuiving</i>

Bron: Mahoney en Thelen, 'A theory of gradual institutional change', 19.

Om het lange ontmantelingsproces zo overzichtelijk mogelijk te analyseren, zal de ontmanteling van de vesting Maastricht in dit onderzoek in fasen worden ontleed. In hoofdstuk 4 staat de aanloop naar het besluit om Maastricht uit de vestingstatus te ontheffen centraal. De vestingstatus van Maastricht wordt zodoende als de institutionele grondslag van dat hoofdstuk opgevat. Pogingen om die vestingstatus te modificeren worden gevolgd als pogingen tot institutionele verandering beschouwd. In hoofdstuk 5 en 6 is het besluit om de vesting te ontmantelen reeds genomen. In die hoofdstukken geldt het ontmantelingsplan die de rijksoverheid voor ogen had als het institutionele uitgangspunt. Geopperde aanpassingen van dat ontmantelingsplan worden in deze twee hoofdstukken beschouwd als (pogingen tot) institutionele verandering. Door zowel oog te hebben voor de intentie van actoren gedurende het proces als voor de uiteindelijke concrete invulling wordt, in de geest van Goodin, duidelijk wie voordeel heeft gehaald uit de institutionele verandering, en wie niet.

Zoals te zien in Schema 1, treedt *vervanging* op wanneer de politieke macht vetomacht zwak is, maar er voor veranderingsgezinde actoren weinig discretionaire ruimte bestaat. Er is sprake van *vervanging* als bestaande institutionele regels door nieuwe vervangen worden. In tegenstelling tot de andere drie typen van institutionele verandering worden oude regels in het geval van *vervanging* dus afgeschaft. Bovendien worden nieuwe regels geïntroduceerd.⁴⁰ Een

⁴⁰ Ibidem, 15-16.

veranderingsgezinde actor die *vervanging* nastreeft wil noch de bestaande institutie handhaven noch haar regels volgen.⁴¹ In dit onderzoek zal bijvoorbeeld sprake zijn van *vervanging* wanneer het plan van de rijksoverheid door actoren volledig terzijde wordt geschoven ten faveure van een alternatief plan van ontmanteling.

Net als bij *vervanging* is de introductie van nieuwe regels een kenmerk van *stapeling*. De politieke vetomacht is bij *vervanging* niet bij machte is om de afschaffing van de oude institutionele regels te dwarsbomen, maar bij *stapeling* worden de bestaande institutionele regels wél gewaarborgd door een sterke politieke vetomacht. De nieuwe regels dienen bij *stapeling* dan ook niet ter vervanging van de oude institutionele regels, maar zijn daar slechts toevoegingen op, bijvoorbeeld in de vorm van amendementen of revisies.⁴² De veranderingsgezinde actoren die opteren voor *stapeling* wensen de bestaande institutie niet te handhaven, maar volgen wél haar regels.⁴³ De politieke macht is voor hen te groot en de discretionaire ruimte te klein, dus zoeken ze naar verandering door binnen het institutionele systeem kleine aanvullingen te propageren. In dit onderzoek zal sprake zijn van *stapeling* wanneer de bestaande institutie niet terzijde wordt geschoven, maar veranderingsgezinde actoren binnen haar raamwerk revisies nastreven.

Anders dan *stapeling* en *vervanging* worden in het geval van *conversie* en *verschuiving* geen nieuwe institutionele regels geïntroduceerd. De politieke vetomacht is bij *conversie* zwak, net als bij *vervanging*. Doordat de discretionaire ruimte bij *conversie* echter groter is dan bij *vervanging*, hoeven de oude institutionele regels niet afgeschaft te worden om de gewenste institutionele verandering te verwezenlijken. Zo kan een institutionele actor er in dit onderzoek voor kiezen de ontmantelingsprocedure van het Rijk te accepteren doch in een later stadium voor een andere implementatie te kiezen. Veranderingsgezinde actoren die *conversie* beogen buiten dus de grote ruimte tussen theoretische regel en praktische naleving uit om hun eigen doelen te verwezenlijken.⁴⁴

Tenslotte kan ook in een situatie waarin de politieke vetomacht sterk is en de discretionaire ruimte groot institutionele verandering plaatsvinden, in de vorm van *verschuiving*. Bij *verschuiving* wordt het institutionele raamwerk weliswaar door een sterke politieke macht beschermd, maar die machthebbers spelen niet adequaat in op veranderde omstandigheden, waardoor de discretionaire ruimte groot is.⁴⁵ In dit onderzoek kan sprake zijn van

⁴¹ Ibidem, 23-24.

⁴² Ibidem, 16-17.

⁴³ Ibidem, 25-26.

⁴⁴ Ibidem, 26-27.

⁴⁵ Ibidem, 19-20.

verschuiving wanneer een verordening uit de vestingtijd gehandhaafd wordt, terwijl die verordening in de nieuwe stedelijke context een andere lading heeft gekregen, bijvoorbeeld over de toegestane bebouwing op (voormalige) vestinggrond. Veranderingsgezinde actoren die *verschuiving* ambiëren handhaven dus de bestaande institutie, terwijl ze de speelruimte tussen een theoretische regel en de interpretatie en uitvoering daarvan gebruiken om zelf voordeel te behalen.⁴⁶

Mahoney en Thelen benadrukken dat de categorisering in typen van institutionele verandering niet beschouwd moet worden als een vaststaande inrichting. Veranderingsgezinde actoren die een bepaald type institutionele verandering nastreven kunnen, wanneer de institutionele context verandert, evengoed een andere soort verandering ambiëren.⁴⁷ De theorie moet ook in algemene zin vooral opgevat worden als elementair raamwerk dat de analyse van institutionele verandering kan ondersteunen, aldus Mahoney en Thelen.⁴⁸ Ze nodigen wetenschappers uit hun theorie zo breed mogelijk toe te passen en te toetsen in situaties waarin institutionele verandering heeft plaatsgevonden. In dit onderzoek wordt aan die oproep gehoor gegeven.

⁴⁶ Ibidem, 23-24.

⁴⁷ Ibidem, 23.

⁴⁸ Ibidem, 31-32.

4. OP WEG NAAR OPHEFFING VAN DE VESTING MAASTRICHT 1860-1867

In dit hoofdstuk zal de vestingstatus van Maastricht dienen als institutioneel uitgangspunt. Veranderingsgezinde actoren zijn in deze fase gevolgdijk alle individuen of instanties die om wat voor reden dan ook wensten te tornen aan de verdedigingsfunctie en de daarmee gepaarde stedelijke beperkingen. Het doel is te identificeren welke actoren op welke manier de ontmanteling van de vesting Maastricht propageerden.

De roep om ontmanteling klonk al in Maastricht tijdens de jaren vijftig van de negentiende eeuw, toen bestuurders en industriëlen betoogden dat ze door de vestingstatus en de daarmee gepaarde voorschriften hun ondernemingen niet konden uitbreiden.⁴⁹ Willem Hubert Pijls (1819-1903), die in 1861 tot burgemeester was benoemd, formuleerde het Maastrichtse sentiment.⁵⁰ Hij schreef in december 1862 een uitgebreide brief aan de bij de vestingstatus betrokken ministers van binnenlandse zaken, financiën en oorlog, waarin hij de noodzaak tot stadsuitbreiding beargumenteerde.⁵¹

Het nijpende ruimtegebrek van en door de industrie stond centraal in het betoog van Pijls. Hij stelde dat de Maastrichtse nijverheid in de twee voorgaande decennia enorm was gegroeid: ‘eene vlugt (...) die misschien in geen ander oord des Rijks gekend wordt.’⁵² Het aantal fabrieken was volgens Pijls verdubbeld sinds 1841, van 12 naar 24. Die industriële groei had een trek naar de stad Maastricht veroorzaakt, waardoor de bevolking flink was toegenomen, van 24.000 in 1850 naar méér dan 27.000 op het moment dat de burgemeester zijn brief schreef.⁵³ Veel van die nieuwe inwoners waren arbeiders en hun gezinnen, voor wie het woningaanbod almaar schaarser werd. Pijls schreef dat ‘er aan arbeiderswoningen in den volsten zin des woords, gebrek bestaat’.⁵⁴ De industrie kende eenzelfde gebrek aan uitbreidingsruimte. Pijls stelde dat er in Maastricht geen enkel terrein meer dat geschikt was ‘voor den aanleg van fabrieken van eenigen omvang’.⁵⁵ Kortom, de stad was vol en de industrie stagneerde.

Pijls sloot zijn brief dan ook af met concrete verzoeken aan de drie ministers. Aan de minister van Oorlog werd verzocht om ‘de wegruiming der vestingwerken in kwestie’. Van

⁴⁹ Finaly, *Doorbroken barrières*, 71.

⁵⁰ P&P, ‘W.H. (Hubert) Pyls’, https://www.parlement.com/id/vg091l559h3v/w_h_hubert_pyls.

⁵¹ Regionaal Historisch Centrum Limburg (hierna: RHCL), 20.038, Commissie voor het onderzoek betreffende de slechting de vestingwerken Maastricht (hierna: Ontmantelingscommissie), 1867-1869, brief 19 december 1862 van W.H. Pijls aan ministers van Oorlog, Financiën en Binnenlandse Zaken.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Constance van Es, *Migratie te Maastricht 1850-1920* (Nijmegen 1980).

⁵⁴ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, brief 19 december 1862 van W.H. Pijls.

⁵⁵ *Ibidem*.

volledige ontmanteling was nog geen sprake; Pijls wenste slechts de afbraak van een deel van de hoofdwal. Hij verzocht de minister van Financiën te bemiddelen in de overdracht van de door slechting vrijgekomen terreinen aan de gemeente. Om de industrie te stimuleren, verlangde Pijls tenslotte van de minister van Binnenlandse Zaken de aanleg van een spoorweg richting de fabrieksterreinen en een uitbreiding van de havenkom van de Zuid-Willemsvaart, zodat goederen efficiënter konden worden vervoerd.⁵⁶ Daarmee gaf hij politieke ruggensteun aan de wensen die een groot aantal industriëlen reeds op 25 september 1862 in een brief aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën had geuit. Die brief is verloren gegaan, maar in 1867 herhaalde eenzelfde groep industriëlen hun verzoek door eraan te refereren.⁵⁷ De vraag om verandering kwam dus vanuit het gemeentebestuur en de industrie, hoewel zij nog niet spraken over ontheffing uit de vestingstatus of de volledige slechting van de vestingwerken.

De regering honoreerde de dringende verzoeken vanuit de gemeente door vanaf eind 1862 een aantal werkzaamheden uit te voeren in het belang van de stadsontwikkeling. Zo sloopte het Rijk de Boschpoort, die het de industrie onmogelijk maakte uit te breiden. Bovendien werd een passage gemaakt in de hoofdwal van het aan de oostelijke oever van de Maas gelegen stadsdeel 'Wyck'. Door die passage konden directe wegen aangelegd worden richting de -toen nog particuliere- treinstations die Maastricht verbonden met Aken, Hasselt en Luik.⁵⁸

In deze periode correspondeerden de institutionele veranderingen bovenal met *verschuiving*. De formele vestingstatus van Maastricht kon in de vroege jaren zestig nog rekenen op sterke politieke steun. Tegelijkertijd was de discretionaire ruimte kennelijk groot genoeg om stedelijke verandering tot stand te brengen. Hoewel de verdedigingsfunctie van Maastricht formeel gehandhaafd werd, verzwakten besluiten als het slopen van een stadspoort en het doorbreken van een deel van de hoofdwal diezelfde verdedigingsfunctie. Stedelijke actoren werkten samen om institutionele verandering te verwezenlijken. Met name industriëlen profiteerden optimaal van de bewegingsruimte tussen vestingstatus en de implementatie daarvan.

Hoewel het nog enkele jaren zou duren voordat de regering Maastricht onthief uit zijn vestingstatus, werd over het nut van die status al in 1862 fel gediscussieerd in de Tweede Kamer. Een groot voorstander van opheffing was Baron Charles Antoine de Bieberstein

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ RHCL, 04.01, Provinciaal Bestuur van Limburg 1814-1913, Stukken betreffende de ontmanteling der vesting Maastricht, 1867-1878, 1880, 1887, inventarisnummer 10445, brief 10 april 1867 van diverse industriëlen, handelaars en expediteurs aan ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken.

⁵⁸ Martin, *Tussen traditie en vernieuwing*, 223.

Rogalla Zawadsky (1796-1880), die van 1858 tot zijn dood in 1880 Kamerlid namens het kiesdistrict Maastricht was.⁵⁹ De Bieberstein beargumenteerde dat de vestingstatus ‘voor het behoud onzer neutraliteit zeer gevaarlijk, ja, noodlottig’ kon worden en bovendien ‘tot defensie van onzen bodem niets toebrengen’ zou. Integendeel, vijandige legers zouden het te kleine garnizoen en het kostbare militaire materieel makkelijk bemachtigen; de vesting zou de vijand dus slechts in de kaart spelen. Daar kwam nog bij dat de inwoners ‘geplaagd’ werden en de industrie in haar ontwikkeling beknot.⁶⁰

De Bieberstein kreeg met zijn militair-strategische argumenten veel bijval. Een ander Kamerlid citeerde uit een ‘zeer goed boekje’ voor de Militaire Academie, geschreven door generaal-majoor Willem Jan Knoop (1811-1894).⁶¹ Knoop had geschreven dat beide vestingen om een aantal militaire redenen onhoudbaar waren geworden. Door de afscheiding van België was vooral Maastricht geografisch afgelegen. Een vijand hoefde de stad zodoende niet te belegeren; hij kon er simpelweg omheen. In dat geval zou de vesting bovendien ‘geheel afgesneden van de gemeenschap met Holland’ zijn.⁶² Ook wanneer de vijand een vesting als Maastricht wél zou belegeren zou dat volgens Knoop in het strategische nadeel zijn van Nederland. Het vestinggarnizoen zou door een relatief kleine belegeringsmacht ingesloten kunnen worden en daarom niet ‘op andere gedeelten van het oorlogstoneel aangewend’ worden.⁶³

Tegenstanders van de opheffing van de vesting Maastricht waren het niet oneens met bovenstaande argumenten, maar benadrukten dat de verdedigingsfunctie niet alleen in nationaal perspectief beschouwd moest worden. In de vroege jaren zestig van de negentiende eeuw was Limburg, afgezien van de vestingen Maastricht en Venlo, namelijk nog onderdeel van de Duitse Bond.⁶⁴ Joannes van Mulken (1796-1879), de latere minister van Oorlog, achtte een (nieuwe) oorlog met Frankrijk niet uitgesloten.⁶⁵ Hij hoopte in dat geval op een bondgenootschap met België en Duitsland. In die alliantie zouden de Limburgse vestingen volgens Van Mulken ‘van groot nut zijn, omdat wij daardoor meester van de Maas blijven’ en

⁵⁹ Parlement & Politiek (hierna: P&P), ‘Ch.A. baron de Bieberstein Rogalla Zawadsky’, https://www.parlement.com/id/vg09lky36kya/ch_a_baron_de_bieberstein_rogalla.

⁶⁰ Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal (hierna: HTK), Algemeene beraadslaging over ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk VIII der Staatsbegroting voor 1863 (Departement van Oorlog), 28 november 1862.

⁶¹ HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp tot vaststelling van hoofdstuk VIII der Staatsbegroting voor 1863 (Departement van Oorlog), 2 december 1862.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Wielenga, *Geschiedenis van Nederland*, 260-261.

⁶⁵ P&P, ‘J.J. van Mulken’, https://www.parlement.com/id/vg09l13ijyi3/j_j_van_mulken.

‘offensief kunnen handelen’.⁶⁶ De Tweede Kamer was verdeeld over de kwestie, maar de meerderheid bleef het beleid van de minister van Oorlog, en dus de handhaving van de vesting Maastricht, vooralsnog steunen.⁶⁷

In de volgende jaren slonk de politieke steun voor handhaving van geografisch perifere vestingen als Maastricht, vooral nadat in 1864 een onafhankelijke commissie van Kamerleden had geconcludeerd dat de ‘uitgebreide en veel verspreide vestingen met geene mogelijkheid door ons leger te verdedigen zijn’.⁶⁸ De commissie had bovendien gewaarschuwd dat een mogelijke vijand in de bestaande situatie de vesting gemakkelijk kon innemen met ‘al den krijgsvoorraad en met verlies van onze bezittingen’.⁶⁹ De vesting Maastricht was, kortom, zinloos geworden in de landsverdediging en was zelfs een makkelijke prooi voor vijanden die aasden op de kostbare militaire voorraad.

Om die redenen besloot de toenmalige minister van Oorlog, Johannes van den Bosch (1813-1870), in 1866 de vestingen Maastricht, Venlo, Bath en Vlissingen te ontmantelen.⁷⁰ Een Commissie van Rapporteurs, die verslag deed van de staatsbegroting van dat jaar, schreef dat de minister in algemene zin werd geprezen om zijn kordate optreden.⁷¹ Het officiële Koninklijk Besluit om de vesting Maastricht op te heffen volgde op 29 mei 1867.⁷² In deze periode lijkt het besluit tot ontmanteling dan ook bovenal te zijn genomen op basis van militair-strategische argumenten en niet door de politieke ‘kleur’ van betrokken politici. Conservatieven en liberalen hadden geen ongelijksoortige ideeën over het nut van het voortbestaan van de vesting Maastricht.

De institutionele verandering die in de jaren vijftig en vroege jaren zestig van de negentiende eeuw gerealiseerd was door Maastrichtse actoren als Pijls en een aantal industriëlen, kwam tot stand in een context waarin de politieke vetomacht van de rijksoverheid de status van Maastricht als vestingstad beschermdde. De ministers van Oorlog en de meerderheid van de Tweede Kamer wezen de ontmantelingsverzoeken in die jaren van de hand. Zodoende trachtten de stedelijke actoren verandering te verwezenlijken door de ruimte tussen de formele vestingstatus en de implementatie ervan te gebruiken. In de loop van

⁶⁶ HTK, beraadslaging hoofdstuk VIII Staatsbegroting 1863, 2 december 1862.

⁶⁷ HTK, beraadslaging hoofdstuk VIII Staatsbegroting 1863, 2 december 1862.

⁶⁸ HTK, Voorlopig verslag der Commissie van Rapporteurs voor het Ontwerp van Wet tot vaststelling van hoofdstuk VIII der begroting van Staatsuitgaven voor het dienstjaar 1865, 1864-1865.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ P&P, ‘J.A. van den Bosch’, https://www.parlement.com/id/vg09lliwlezh/j_a_van_den_bosch.

⁷¹ HTK, Voorlopig verslag der Commissie van Rapporteurs voor het Ontwerp van Wet tot verhooring van het VIIIde hoofdstuk der begroting van Staatsuitgaven voor het dienstjaar 1867 (Kosten van aanleg van forten.), 1866-1867.

⁷² Finaly, *Doorbroken barrières*, 70.

de jaren zestig was die politieke vetomacht echter tanende. Vooral op basis van militair-strategische overwegingen pleitten veel Kamerleden, en uiteindelijk ook de minister van Oorlog, voor *vervanging* als type van institutionele verandering. Deze veranderingsgezinde actoren wensten de vesting Maastricht niet te handhaven noch de regels verbonden aan die vestingstatus te volgen. De machthebbers die de vesting Maastricht ten tijde van de *verschuiving* nog hadden beschermd, waren hun sterke politieke vetomacht kwijt. Nieuwe regels dienden nu de oude vestingvoorschriften te vervangen. Door de intrede van die nieuwe regels kwam er een einde aan de grote discretionaire ruimte die veranderingsgezinde actoren onder de verouderde vestingvoorschriften hadden genoten. De verzwakking van de politieke vetomacht, gevolgd door een verkleinde discretionaire ruimte als gevolg van nieuwe regels, bracht institutionele verandering in de vorm van *vervanging* en maakte zo een einde aan de eerdere *verschuiving*.

5. DE MOEIZAME EERSTE ONDERHANDELINGSJAREN 1867-1874

5.1 HET INSTITUTIONELE UITGANGSPUNT VAN HET RIJK

Zoals reeds beschreven was de wens om de vestingwerken van Maastricht te ontmantelen breed gedragen. Niet alleen Tweede Kamerleden, maar ook velerlei gemeentelijke actoren hadden zich in de jaren vijftig en met name in de jaren zestig van de negentiende eeuw verzet tegen de vestingstatus. Tijdens de jaren die volgden op het besluit van het Rijk om de vesting Maastricht op te heffen bleek echter dat de verschillende actoren bepaald geen eenvormig proces van ontmanteling in gedachte hadden. De onderhandelingen tussen Rijk en gemeente liepen zelfs volledig spaak in 1874; ‘Men is geen stap gevorderd’, concludeerde de Maastrichtse gemeenteraad.⁷³

In dit hoofdstuk staan deze moeizame eerste onderhandelingsjaren centraal. Omdat het besluit om de vestingwerken te ontmantelen reeds genomen was, zal de vestingstatus van Maastricht hier niet meer dienen als institutioneel uitgangspunt. In plaats daarvan zal het ontmantelingsplan van de rijksoverheid de institutionele grondslag vormen. Het Rijk gaf Maastricht in eerste instantie geen *status aparte*, maar wenste de ontmanteling van de vestingwerken aldaar net zo aan te pakken als in andere vestingsteden. De primaire doelstelling van de rijksoverheid was zoveel mogelijk winst maken op de verkoop van de voormalige vestinggronden.⁷⁴

Ingenieur Van Gendt maakte voor elke stad een zo nauwkeurig mogelijke geldelijke schatting op basis van zijn plan van uitleg. Enerzijds begrootte hij de kosten van ontmanteling, slechting, vereffening en de aanleg van een nieuwe infrastructuur, anderzijds berekende hij hoeveel de vrijgemaakte terreinen het Rijk konden opleveren. Die berekening functioneerde als uitgangspunt in de onderhandelingen met gemeenten en particulieren betreffende verkoop of verpachting.⁷⁵ Een aanzienlijk deel van de vrijgekomen gronden kwam niet in aanmerking voor verkoop, maar bleef bestemd voor publieke diensten.⁷⁶ Het Rijk streefde er in eerste instantie naar de verkoopbare terreinen integraal aan de betreffende gemeente te verkopen, nog voordat de vestingwerken geslecht waren. Een tweede optie was dat de rijksoverheid de slechting nog bekostigde, maar de gronden vervolgens alsnog onderhands verkocht aan de gemeente. Beide opties konden echter alleen doorgang vinden als

⁷³ Ibidem, 71.

⁷⁴ Finaly, *Doorbroken barrières*, 9-11.

⁷⁵ Van Voorden, *Schakels in stedenbouw*, 188.

⁷⁶ Ibidem, 189; In Maastricht was dit 80 van de in totaal 255 hectare.

de gemeente genoeg financiële middelen tot haar beschikking had. Als de betreffende gemeente de vrijgekomen gronden niet volledig kon of wenste over te kopen, verkocht de staat ze zelf bij openbare veiling.⁷⁷

De procedure die het Rijk voor ogen had stuitte in Maastricht op verzet. Verschillende soorten actoren, zoals gemeenteraadsleden en industriëlen, bekritiseerden de plannen van de rijksoverheid en suggereerden alternatieven. In dit hoofdstuk worden de alternatieven van deze veranderingsgezinde actoren opgevat als pogingen tot institutionele verandering, of, wanneer ze geïmplementeerd werden, als daadwerkelijke institutionele verandering. In Maastricht wachtte het gemeentebestuur het ontmantelingsplan van de rijksoverheid zelfs niet af. De gemeenteraad stelde al bij voorbaat een commissie samen die moest onderzoeken hoe de ontmanteling van de vesting Maastricht diende plaats te vinden op voorwaarden die de gemeente rechtvaardig achtte.

5.2 DE ONTMANTELINGSCOMMISSIE EN HAAR STREVEN NAAR INSTITUTIONELE VERANDERING

Al in mei 1867 vormde een aantal gemeenteraadsleden daarom de *commissie voor onderzoek met betrekking tot de slechting van de vestingwerken*, die in de rest van dit onderzoek de ‘Ontmantelingscommissie’ genoemd zal worden. In deze Ontmantelingscommissie zetelde een viertal prominente Maastrichtenaren. Voorzitter van de commissie was Pijls die zich, zoals beschreven in hoofdstuk 4, al lange tijd bezig hield met het ontmantelingsvraagstuk te Maastricht. Pijls was van 1861 tot 1867 burgemeester van Maastricht geweest en zou dat ambt vanaf 1873 nogmaals bekleden tot 1900. In de periode die in dit hoofdstuk centraal staat was Pijls wethouder te Maastricht en, vanaf 1869, Tweede Kamerlid voor het kiesdistrict Roermond.⁷⁸ Naast Pijls bestond de Ontmantelingscommissie uit de industriëlen Petrus Regout (1801-1878) en Michaël Marres (1826-1898). Regout had een groot en uniek aandeel in het ontmantelingsproces door zijn dubbelrol als enerzijds politiek bestuurder en anderzijds grootindustriëel. Zijn rol komt later in dit onderzoek uitgebreid aan bod. De commissie werd gecompleteerd door historicus en gemeenteraadslid Guillaume Franquinet (1826-1900).⁷⁹

Op 18 mei 1867, dus nog vóór het besluit tot opheffing van de vesting Maastricht

⁷⁷ Finaly, *Doorbroken barrières*, 9.

⁷⁸ P&P, ‘W.H. (Hubert) Pyls’, https://www.parlement.com/id/vg09ll559h3v/w_h_hubert_pyls.

⁷⁹ Martin, *Tussen traditie en vernieuwing*, 305.

bekrachtigd was door het koninklijke besluit van 29 mei 1867, verzocht de Maastrichtse gemeenteraad de Ontmantelingscommissie te onderzoeken ‘welke voorstellen aan de Regering zullen moeten worden gedaan om de belangen der gemeente bij de ophanden zijnde slechting der vestingwerken te verzekeren’.⁸⁰ In plaats van af te wachten welke voorwaarden het Rijk aan de ontmanteling en slechting van de vestingwerken zou gaan stellen draaide het Maastrichtse bestuur de rolverdeling dus om. Bovendien begreep en verwachtte het bestuur kennelijk dat de Maastrichtse belangen wel eens niet overeen zouden kunnen komen met de belangen van het Rijk.

In de volgende maanden onderzochten de leden van de Ontmantelingscommissie hoe de ophanden zijnde ontmanteling volgens hen gerealiseerd diende te worden. De commissieleden deden inspiratie op in België. Daar was een aantal steden, zoals Charleroi, Doornik en Namen in de loop van de negentiende eeuw ontmanteld.⁸¹ Hendrik Raat (1815-1899), die tussen de ambtstermijnen van Pijls van 1867 tot 1873 burgemeester van Maastricht was, zorgde ervoor dat de Ontmantelingscommissie de overeenkomst tussen de Belgische regering en de ontmantelde gemeentes kon inzien.⁸² Op 19 augustus 1867 deed Pijls het eerste verslag van de bevindingen van de commissie aan de gemeenteraad. Hij benadrukte dat de Belgische regering de belangen van de gemeentes ‘in billijke mate’ had bevorderd en hoopte dat Maastricht eenzelfde behandeling kon verwachten van de Nederlandse rijksoverheid. Hij stipte in zijn verzoeken enkele punten aan die in de navolgende jaren tot struikelblokken zouden uitgroeien in de onderhandelingen tussen gemeente en rijksoverheid.⁸³

In dit eerste verslag had Pijls eveneens al kort gewezen op de ellende die de eeuwenlange vestingstatus Maastricht had berokkend, ‘in het belang van het geheele land’.⁸⁴ In november 1867 volgde een nieuw verslag van de Ontmantelingscommissie, waarin historicus Franquinet allereerst dieper inging op de moeizame Maastrichtse geschiedenis als gevolg van de vestingstatus. Ook hij memoreerde hoe Maastricht ‘de rampen en de ellenden van bloedige belegeringen’ had ondergaan ‘ter wille van den Nederlandschen Staat’.⁸⁵ Franquinet wees bovenal op de ‘negen lange en pijnlijke jaren’ tussen 1830 en 1839, waarin Maastricht door

⁸⁰ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, brief 18 mei 1867 van Burgemeester en Wethouders te Maastricht aan de gemeenteraad.

⁸¹ Finaly, *Doorbroken barriers*, 71.

⁸² Jaap Raat, ‘Raat, Hendrik (1815-1899),

http://www.westfriesgenootschap.nl/geschiedschrijving/biografie/biografie_hendrik_raat.php; RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, brief 20 juni 1867 van burgemeester Hendrik Raat aan de Ontmantelingscommissie.

⁸³ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 19 augustus 1867 van rapporteur Pijls namens de Ontmantelingscommissie.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 27 november 1867 van rapporteur Franquinet namens de Ontmantelingscommissie.

de Belgen belegerd werd en de handel enorm geschaad werd.⁸⁶ Zowel Pijls als Franquinet stelden, kortom, dat Maastricht als vestingstad grote offers had gebracht ten behoeve van de Nederlandse staat. Beide commissieleden hoopten dat de rijksoverheid die ‘eewenoude schuld van Nederland aan Maastricht’ nu zou inlossen door het ontmantelingsproces op een voor de gemeente schappelijke wijze te arrangeren.⁸⁷

Pijls had in het eerste verslag reeds verklaard dat de gemeente Maastricht de financiële draagkracht miste om de vrijgekomen terreinen te voorzien van riolering, bestrating en verlichting. Hij vond het bovendien ‘strijdig met de billijkheid’ dat de gemeente die kosten volledig moest dragen terwijl het Rijk er eveneens de vruchten van plukte.⁸⁸ De minister van Financiën, graaf Rutger Jan Schimmelpenninck van Nijenhuis (1821-1893) was echter niet van plan die stedelijke voorzieningen te bekostigen.⁸⁹ In antwoord op dit verslag van de commissie schreef hij slechts dat hij dacht ‘geene vrijheid te bezitten om voor den Staat de verplichting tot bestrating of riolering van toekomstige stadsstraten en pleinen te aanvaarden’.⁹⁰ De starre houding van Schimmelpenninck was tegen het zere been van de Ontmantelingscommissie.

Dat de financiële kou tussen gemeente en rijksoverheid nog lang niet uit de lucht was, bleek ook uit het verslag van Franquinet, waarin hij schreef al dat de Ontmantelingscommissie vreesde dat het Rijk de ontmanteling slechts beschouwde als ‘eene winstgevende zaak en dus als directelijk de Rijksschatkist aanbelangende’.⁹¹ Volgens Franquinet bleek dat vooral uit het voornemen van de rijksoverheid om de gemeente volledig te laten opdraaien voor stedelijke voorzieningen als riolering en bestrating. Hij noemde die eis niet alleen ‘onbillijk’ maar ook een schending van de ‘algemeene rechten welke aan de gemeente toekomen op de uitgestrektheid der vestingwerken’.⁹² Zoals reeds besproken in hoofdstuk 2, waren de vestinggronden pas in 1814 eigendom van de staat geworden. Franquinet achtte het derhalve logisch dat de vrijgekomen terreinen, die tenslotte niet meer aan het ministerie van Oorlog toebehoorden, wederom ‘onder het bereik der regelen van gemeente’ zouden vallen.⁹³

⁸⁶ Ibidem; Aloysius J.Fr. Maenen, *Petrus Regout 1801-1878. Een bijdrage tot de social-economische geschiedenis van Maastricht* (Nijmegen 1959) 9.

⁸⁷ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 27 november 1867.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ P&P, ‘Mr. R.J. graaf Schimmelpenninck van Nijenhuis’,

https://www.parlement.com/id/vg09117hmszd/r_j_graaf_schimmelpenninck_van_nijenhuis.

⁹⁰ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 27 november 1867.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

Hoewel het institutionele uitgangspunt -de ontmanteling van de vesting Maastricht zoals het Rijk wenste- nog geen definitieve vorm aan had genomen, pleitten actoren als Pijls en Franquinet desalniettemin al voor institutionele verandering. Zowel Pijls als Franquinet was het niet eens met het idee van het Rijk om de gemeente Maastricht stedelijke voorzieningen als riolering volledig te laten bekostigen. De verandering die beide commissieleden in dat opzicht voorspraken waren vormen van *stapeling*. Ze probeerden het ontmantelingsbeleid te modificeren door voor te stellen om de financiële verantwoordelijkheid betreffende stedelijke voorzieningen te delen met het Rijk. Daarbij betwistten ze de juridische geldigheid van het regeringsbeleid niet, maar hoopten zij binnen het institutionele raamwerk en in samenspraak met het Rijk een en ander te reviseren.

Franquinet ging in zijn vertoog echter een stap verder. Hij zette vraagtekens bij het eigendomsrecht van het Rijk op de voormalige vestinggronden. Franquinet oordeelde dat, nu deze terreinen niet meer voor militaire doeleinden gebruikt zouden worden, het Koninklijk Besluit uit 1814 irrelevant was geworden en de regering dus geen zeggenschap meer had over de vestinggronden. Met dat standpunt streefde hij *verschuiving* als institutionele verandering na. Franquinet hoopte dat de discretionaire ruimte, in dit geval de gemeentelijke zeggenschap over haar vestinggrond, groot genoeg was geworden door de veranderde, gedemilitariseerde omstandigheden.

Zowel de ‘financiële’ *stapeling* als de door Franquinet geopperde *verschuiving* van eigendomsrecht waren pogingen tot institutionele verandering die nagestreefd werden in een context waarin de politieke vetomacht sterk was. Zodoende correspondeert de theorie van Mahoney en Thelen met de hier geïdentificeerde typen van beoogde institutionele veranderingen. Gezien de sterke politieke vetomacht, hier gevormd door de rijksoverheid, lag het in de lijn der theoretische verwachting dat juist *stapeling* en *verschuiving* als typen van institutionele verandering zouden worden nagestreefd.

5.3 HET ONTMANTELINGSVRAAGSTUK IN DE HAAGSE POLITIEKE ARENA

Op 13 december 1867 werd de ontmanteling van vestingsteden uitgebreid besproken in de Tweede Kamer. De Kamerleden en minister Schimmelpenninck bespraken veel van de punten die Pijls en Franquinet reeds in hun verslagen hadden aangestipt. De minister zelf benadrukte dat de vestingstatus in stand gehouden was in het belang van de staat en niet in het belang van de gemeentes. Het stond voor hem vast dat de vestingmuren ‘niet alleen eene uitbreiding van de gemeente belemmerden, maar ook ontwikkeling van industrie en handel verhinderden’.

Schimmelpenninck herinnerde de Kamer er bovendien aan dat de inwoners van vestingsteden door oorlog en belegering ‘schade in hunne personen en goederen geleden’ hadden.⁹⁴ Om die redenen stelde hij dat het de plicht van de regering was om ook rekening te houden met het belang van de gemeentes.

Hoewel Schimmelpenninck dus erkende dat de gemeente Maastricht offers had moeten brengen als gevolg van de vestingstatus en daarom rekening wenste te houden met de gemeentelijke belangen, bleek al snel dat hij allerminst van plan was alle eisen van de Maastrichtse bewindslieden in te willigen. Schimmelpenninck verzekerde de Kamer dat de regering niet van plan was die stedelijke voorzieningen voor haar rekening te nemen, afgezien van een aantal wegen, waarvan het onderhoud krachtens de wet onder de verantwoordelijkheid van het Rijk viel.⁹⁵ Bovendien stelde hij dat ‘de vrees van sommige leden’, dat de ontmantelingsuitgaven ‘te zeer in ’t belang van de gemeenten’ waren en daardoor flink zouden oplopen, onnodig was. Schimmelpenninck onderstelde dat de verkoop van de vestingterreinen aan ‘gemeenten, particulieren of wie ook’ de staat veel zou opbrengen.⁹⁶

Een ander Kamerlid stelde het door Franquinet opgemerkte vraagstuk rondom het eigendom van de voormalige vestinggronden aan de orde in de Tweede Kamer. Hij herinnerde de parlementariërs eraan dat de terreinen alleen maar eigendom van de staat waren geworden ‘uit hoofde van hunne bestemming, *omdat zij vestingwerken waren*’.⁹⁷ De rijksoverheid ‘verschool’ zich volgens veel Maastrichtse actoren achter de wet, die het eigendom van de staat op de vestingterreinen weliswaar bekrachtigde, maar niet legitimeerde.⁹⁸ In de Tweede Kamer was er echter nauwelijks bijval voor dit sentiment.

De institutionele veranderingen die door de leden van de Ontmantelingscommissie waren geopperd werden door de Kamerleden dus, althans voorlopig, terzijde geschoven. Op 17 december 1867 vatte Schimmelpenninck de overwegingen van het Rijk samen in een brief aan de Burgemeester en Wethouders (B&W) van Maastricht. Hij stelde daarin dat hij geen vrijheid bezat om de bestrating, riolering en verlichting voor de gemeente te bekostigen. Bovendien achtte Schimmelpenninck de aanleg lang niet zo’n financiële strop als de gemeente het deed voorkomen. Hij ontkende niet dat de gemeentelijke schatting van

⁹⁴ HTK, beraadslaging over het wets-ontwerp tot vaststelling der begrooting van het fonds voortspuitende uit de kooprijzen van Domeinen, dienst 1868, aldaar beraadslaging over onder-artikel 3, luidende: ‘Slechting van vestingwerken, daaronder begrepen de kosten van ontwerp en opzigt, f. 250.000’, 13 december 1867.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Martin, *Tussen traditie en vernieuwing*, 305.

‘verscheidene tonnen gouds’ accuraat was, maar verwachtte dat Maastricht slechts langzaam uit zou breiden. De gemeente kon de kosten daarom ‘over een zeer groot aantal jaren’ verdelen en ze dus makkelijk dragen, ook al omdat de stedelijke inkomsten door de toename van personele belastingen zou toenemen.⁹⁹

Dat de regering slechts genegen was de schatkist te spekken probeerde Schimmelpenninck eveneens te weerleggen. Hij beschouwde de intentie van het Rijk om alle gronden die voor de publieke dienst ingezet zouden worden kosteloos over te dragen aan de gemeente Maastricht als een geste. Mild dreigend attendeerde hij het gemeentebestuur erop dat die gronden eveneens openbaar verkocht konden worden.¹⁰⁰ Bovendien vermoedde Schimmelpenninck dat de kosten van slechting en egalisering niet of nauwelijks gedekt zou worden door de opbrengsten uit de verkoop van de terreinen.¹⁰¹

De minister had tenslotte aandacht voor de meest netelige kwestie: de vraagtekens die Franquinet en zijn geestverwanten hadden geplaatst bij het eigendomsrecht van het Rijk op de voormalige vestinggronden. Franquinet had geschreven dat de vestingterreinen na ontmanteling weer onder het beheer van de gemeente vielen. Wanneer de rijksoverheid niet wenste mee te betalen aan de stedelijke voorzieningen op die gronden, zou de gemeente Maastricht die kosten ten dele verhalen op de nieuwe, particuliere eigenaren.¹⁰² Schimmelpenninck was verontwaardigd over dat plan. Het leek hem evident dat dit gemeentelijke besluit alleen bedoeld was om ‘de regering te dwingen tot het maken van bestrating en riolering’.¹⁰³ Volgens Schimmelpenninck was het juridisch gezien ook helemaal niet mogelijk, maar desalniettemin waarschuwde hij de gemeente. Wanneer de Maastrichtse bestuurders dit plan probeerden door te zetten, zou de staat ‘zonder op de verlangde uitlegging der stad te letten, alle terreinen, zonder reserve voor de publieke dienst, in openbare veiling verkopen’.¹⁰⁴

De pogingen tot institutionele verandering van Pijls, Franquinet en hun geestverwanten werden in 1867 dus verworpen door de rijksoverheid. De ontmantelingsprocedure die het Rijk in gedachte had werd blijkbaar niet alleen beschermd door een sterke vetomacht, maar liet ook geen discretionaire ruimte aan veranderingsgezinde actoren om het beleid bij te stellen in de vorm van *stapeling* ofwel *verschuiving*. In de volgende paragraaf zal blijken of de

⁹⁹ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, brief 17 december 1867 van minister Schimmelpenninck aan Burgemeester en Wethouders te Maastricht.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 27 november 1867.

¹⁰³ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, brief 17 december 1867.

¹⁰⁴ Ibidem.

rijksoverheid deze sterke vetomacht kon behouden alsmede de discretionaire ruimte klein kon houden en gevolgiijk institutionele verandering kon dwarsbomen.

5.4 AKKOORD IN ZICHT 1868-1870

In de eerste helft van 1868 bleek dat zowel de leden van de Ontmantelingscommissie als de betrokken ministers voet bij stuk bleven houden. De aangehaalde argumenten veranderden dan ook nauwelijks. De Ontmantelingscommissie beweerde in februari 1868 dat ze het recht om eigenaren te verplichten tot het meebetalen aan publieke werken ‘wel degelijk aan het gemeentebestuur te behoren’ achtte.¹⁰⁵ Eind november kwam de commissie er nogmaals op terug. Ze stelde dat het niet meer dan rechtvaardig was dat de eigenaren van de gronden een deel van de kosten zouden dragen, daar de infrastructurele verbeteringen de waarde van die gronden flink vergrootten.¹⁰⁶

In juni 1868 werd een nieuw, liberaal kabinet geïnstalleerd en volgde Pieter van Bosse (1809-1879) Schimmelpenninck op als minister van Financiën.¹⁰⁷ De houding van Van Bosse ten opzichte van Maastricht bleek inschikkelijk. Samen met het gemeentebestuur van Maastricht zocht hij tijdens 1869 naar een overeenkomst die beide partijen konden aanvaarden. Van Bosse erkende de exceptioneel zware situatie van Maastricht. Hij stelde dat de stad ‘omringd aan drie zijden bijna door vreemde grenzen (...) veel meer benadeeld wordt in hare industrie dan eenige gemeente in Nederland’.¹⁰⁸

Om die redenen formeerde Van Bosse begin 1870 een wetsontwerp waarin de gemeente Maastricht niet alleen terreinen bestemd voor de publieke dienst gratis kon overnemen, maar ook in hoge mate financieel gecompenseerd werd voor de aanleg van stedelijke voorzieningen op de voormalige vestinggronden die aan particulieren verkocht zouden worden.¹⁰⁹ Die compensatie werd niet direct uitgekeerd door de rijksoverheid, maar in plaats daarvan mocht het gemeentebestuur een grondrente heffen. Een Kamercommissie van rapporteurs die het

¹⁰⁵ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, rapport over de vestingwerken 6 februari 1868.

¹⁰⁶ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 30 november 1868 van rapporteur Pijls namens de Ontmantelingscommissie.

¹⁰⁷ P&P, ‘Mr. P.Ph. (Pieter) van Bosse, https://www.parlement.com/id/vg09lky19fdv/p_ph_pieter_van_bosse.

¹⁰⁸ HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp tot bekrachtiging der met de gemeente Maastricht gesloten overeenkomst betreffende den afstand van de voor hare publieke dienst benodigde terreinen op de voormalige vestingwerken aldaar, 30 juni 1870.

¹⁰⁹ HTK, Ontwerp van wet tot bekrachtiging der met de gemeente Maastricht gesloten overeenkomst betreffende den afstand van de voor hare publieke dienst benodigde terreinen op de voormalige vestingwerken aldaar, 23 maart 1870.

wetsontwerp analyseerde achte deze grondrente een wassen neus en noemde de toekenning ervan ‘niets anders dan een bedekt subsidie, dat aan de gemeente voor den aanleg van straten en riolen wordt gegeven’.¹¹⁰ Bovendien schiep het wetsontwerp geen duidelijkheid over de hoeveelheid terreinen die zou worden afgestaan aan de gemeente, ‘zoodat de wetgever de offers, welke de Staat brengt, niet goed kan begrooten’.¹¹¹ Ook in de Tweede Kamer werd de potentiële overeenkomst kritisch benaderd. Kamerlid Samuel van Houten (1837-1930) achte de grondrente eveneens bezwaarlijk.¹¹² Omdat niet duidelijk was hoeveel voormalige vestingsterreinen de gemeente overnam, berustte de grondrente ‘op geen exacte, maar slechts op eene ruwe berekening’.¹¹³ Van Houten vreesde daarom dat het Rijk nog meer geld kwijt kon raken dan wanneer het de bestrating en riolering zelf aan zou leggen en ‘aan de gemeente cadeau geven’.¹¹⁴

Pijls, die tussen 1869 en 1873 Tweede Kamerlid was en als één van de rapporteurs optrad, was logischerwijs positiever gestemd over het wetsontwerp. Samen met minister Van Bosse probeerde hij de Kamer te overtuigen dat de grondrente ook in het voordeel van de rijksoverheid was. Zowel Pijls als Van Bosse veronderstelde dat de grondrente ongeveer 75 procent van de kosten voor de stedelijke voorzieningen zou dekken, hoewel niet geheel duidelijk wordt hoe zij tot deze inschatting geraakten.¹¹⁵ Door die compensatie waren potentiële kopers van voormalige vestingsterreinen echter verzekerd van een goede infrastructuur, waardoor de verkoopwaarde die de rijksoverheid kon bedingen volgens Van Bosse aanzienlijk zou toenemen.¹¹⁶

Het wetsvoorstel werd op 30 juni 1870 echter door een grote Kamermeerderheid met 40 tegen 18 stemmen verworpen.¹¹⁷ De meeste Kamerleden vonden het onacceptabel dat Maastricht zulke grote financiële voordelen zou genieten ten opzichte van de andere ontmantelde vestingsteden. Van Bosse gaf als gevolg van die afwijzing aan in de toekomst niet meer te zullen letten ‘op de speciale belangen en ligging van Maastricht’ en zegde de Tweede Kamerleden toe de stad niet meer anders te zullen behandelen dan andere

¹¹⁰ HTK, Voorloopig verslag der Commissie van Rapporteurs voor het ontwerp van wet tot bekrachtiging der met de gemeenten Maastricht en Bergen op Zoom gesloten overeenkomst betreffende den afstand van terreinen die behooren tot de voormalige vestingwerken der plaatsen, 17 mei 1870.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² P&P, ‘Mr. S. (Sam) van Houten, https://www.parlement.com/id/vg09111tpgvw/s_sam_van_houten.

¹¹³ HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp tot bekrachtiging der met de gemeente Maastricht gesloten overeenkomst, 30 juni 1870.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem

gemeentes.¹¹⁸ De gemeentelijke actoren hadden in minister Van Bosse een bewindsman gevonden die meewerkte aan institutionele veranderingen in de vorm van *stapeling*. Hoewel het Rijk niet direct betaalde voor de stedelijke voorzieningen, werd de gemeente behoorlijk gecompenseerd door toezegging van het recht om grondrente te heffen. Vroeg in 1870 leek het erop alsof deze revisie op het institutionele uitgangspunt van de rijksoverheid ingewilligd zou worden, maar al snel bleek de politieke vetomacht van de Tweede Kamer te sterk, zelfs om de relatief kleine ruimte nodig voor institutionele verandering in de vorm *stapeling* toe te staan. Zodoende bleef het institutionele uitgangspunt van het Rijk bestendig.

5.5 VAN IMPASSE NAAR STOPZETTING ONDERHANDELINGEN 1870-1874

Uit een brief aan B&W van 24 augustus 1870, geschreven door Van Bosse, blijkt dat de toon intussen snel onvriendelijker was geworden. Van Bosse schreef ‘geene inschikkelijkheid meer met de gemeente te bezigen’ en kondigde aan dat hij van plan was een aantal voormalige vestinggronden openbaar te verkopen.¹¹⁹ De gemeenteraadsleden hadden getwijfeld of ze de verkaveling van en de aanleg van Rijkswegen op die terreinen wel konden toelaten, maar Van Bosse had daar geen boodschap aan: ‘De toestemming der gemeente is onnoodig, wordt dus niet gevraagd.’¹²⁰

De totale impasse tussen Rijk en gemeente na het stranden van het akkoord in 1870 leek in 1873 doorbroken te kunnen worden, nadat de in 1872 beëdigde, nieuwe minister van Financiën, Albertus van Delden (1828-1898), de gemeente een ultiem voorstel deed. Hij stelde voor terreinen bestemd voor de publieke dienst gratis over te dragen aan de gemeente Maastricht en bovendien zegde hij toe het onderhoud van een aantal wegen op die terreinen te blijven bekostigen uit de staatskas.¹²¹ De Ontmantelingscommissie, die als gevolg van een gemeenteraadsverkiezing enigszins van samenstelling was veranderd, maar nog steeds werd voorgezeten door Pijls, boog zich namens het gemeentebestuur over dit nieuwe voorstel. Na ‘rijpe overweging’ besloot de nieuwe Ontmantelingscommissie ook deze laatste propositie af te wijzen. De commissieleden waren nog steeds van mening dat de uitgaven die de gemeente

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Nationaal Archief (hierna: NL-HaNA), Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 47, brief 24 augustus 1870 van minister van Bosse aan B&W Maastricht.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ RHCL, 04.01, Provinciaal Bestuur van Limburg 1814-1913, Stukken betreffende de ontmanteling der vesting Maastricht, 1867-1878, 1880, 1887, inventarisnummer 10445, rapport 8 oktober 1873 van rapporteur Pijls namens de Ontmantelingscommissie.

zou moeten doen ‘hare financiële krachten te boven gaat’.¹²² De nieuwe commissie verzocht de regering nog éénmaal te overwegen het gemeentebestuur toe te staan particuliere eigenaren te laten meebetalen aan de voorzieningen, want ‘dan zou alle bezwaar vervallen’. Ze wees nogmaals op de gang van zaken in België en ook op het gemeentebeleid in Rotterdam, waar ‘geene nieuwe straten worden aangelegd of overgenomen, zonder dat de betrokken eigenaar de bestrating en riolering bekostigt’.¹²³

Van Delden weigerde in te gaan op dat verzoek, waarna het laatste voorstel unaniem door de Maastrichtse gemeenteraad werd verworpen.¹²⁴ Daarna zag ook de minister geen enkele basis meer om de onderhandeling met het gemeentebestuur van Maastricht te kunnen continueren. Van Delden wees op de andere ontmantelde vestingsteden, met name Venlo, waar de onderhandelingen al tot een succes gebracht waren. Kamerlid De Bieberstein vond het echter schandig dat Van Delden Maastricht en Venlo op gelijke voet wenste te behandelen. Terwijl Venlo al vele jaren ‘prospereerde’, had Maastricht ‘eenen niet malschen staat van beleg en oorlog tot 1839 te verduren’. Het Maastrichtse gemeentebestuur deelde dat sentiment en was daarom niet bereid een duimbreed toe te geven. Ze besloot af te wachten hoe de onderhandelingen zouden verlopen tussen het Rijk en de vestingsteden die krachtens de Vestingwet van 1874 ontmanteld gingen worden, in de hoop daardoor een sterkere onderhandelingspositie te verkrijgen.¹²⁵

Welbeschouwd kan de periode vanaf de verwerping van het wetsvoorstel in 1870 tot het afbreken van de onderhandelingen in 1873 het best gekenmerkt worden als een langdurige patstelling tussen het gemeentebestuur van Maastricht en de rijksoverheid. De compromisloze houding van de gemeente leek met name voort te komen uit twee factoren. Allereerst beschouwde de Ontmantelingscommissie de ontmanteling van Belgische vestingsteden als lichtend voorbeeld. Daar plukten de gemeentes de vruchten van het ontmantelingsbeleid en eiste de regering geen financiële compensatie voor de vestingterreinen. Ten tweede achtten veel Maastrichtse actoren het onrechtvaardig dat Maastricht *ex aequo* werd behandeld als bijvoorbeeld Venlo. Ze benadrukten dat de blokkade van Maastricht, die bijna een decennium had geduurd, bovenal een offer was geweest ten behoeve van de gehele Nederlandse bevolking. Dat de regering Maastricht op geen enkele wijze wenste te compenseren voor die moeilijke tijd, werd beschouwd als onredelijk.

¹²² Ibidem.

¹²³ HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp tot vaststelling der begrooting van het fonds voortspruitende uit de kooprijzen van domeinen voor 1874, 10 december 1873.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Martin, *Tussen traditie en vernieuwing*, 304.

De onverzettelijke attitude van zowel gemeente als rijksoverheid verklaart waarom de onderhandelingen gedurende de periode 1870-1874 voortsleepten zonder uitzicht op overeenkomst. De institutionele veranderingen die al in 1867 door de leden van de eerste Ontmantelingscommissie werden geopperd, respectievelijk het verzoek om geldelijke staatssteun bij de aanleg van stedelijke voorzieningen en het ‘opeisen’ van het eigendom van de voormalige vestinggronden, bleven in deze periode dan ook onveranderlijk. De twee typen institutionele verandering lijken causaal verbonden; toen bleek dat modificatie in de vorm van financiële revisies van het door het Rijk geambieerde ontmantelingsplan (*stapeling*) geen weerklank vond, zochten actoren die het belang van gemeente Maastricht voorop stelden naar een alternatieve wijze om de gemeentelijke kosten te drukken. Die vonden ze door in te zetten op het kwestieuze eigendomsrecht van de rijksoverheid over de voormalige vestinggronden.

De veranderingsgezinde actoren betoogden dat het Koninklijk Besluit van 1814 geïnterpreteerd kon worden als een verlopen decreet, daar de terreinen specifiek in Rijkshanden waren gekomen omdat zij een militaire functie hadden. Deze actoren konden niet voorbijgaan aan de sterke politieke vetomacht, maar hoopten dat de discretionaire ruimte die dit betwistbare besluit open liet groot genoeg was om via *verschuiving* alsnog institutionele verandering te verwezenlijken. In het volgende hoofdstuk zal blijken hoe deze veranderingsgezinde pogingen het uiteindelijke akkoord tussen Rijk en gemeente hebben veranderd of beïnvloed. Zoals minister Van Delden het in zijn slotwoord aan de verwoorde: ‘ ’T is de vraag, welke party haar standpunt zal moeten verlaten, om tot een vergelijk te kunnen komen’.¹²⁶

5.6 DE INDUSTRIE: GEMEENSCHAPPELIJK BELANG VAN RIJK EN GEMEENTE

Zoals uit de vorige paragrafen bleek lagen de belangen en wensen van de gemeentelijke bestuurders en het Rijk ver uit elkaar, maar over één onderwerp waren de twistende partijen het gedurende de eerste ontmantelingsjaren toch overwegend eens. Zowel het Rijk als de gemeente Maastricht onderkende de economische waarde van nijverheid en industrie en probeerde de uitbreiding ervan dan ook niet in de weg te staan. De stedelijke industriëlen beïnvloedden het ontmantelingsbeleid bovendien actief, bijvoorbeeld door als collectief brieven te schrijven om een of ander besluit af te dwingen of door zitting te nemen in

¹²⁶ HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp tot vaststelling der begroting van het fonds voortspruitende uit de kooprijzen van domeinen voor 1874, 10 december 1873.

betrokken politieke organen, zoals Regout en Marres in de Ontmantelingscommissie.

Zoals in hoofdstuk 4 aangehaald schreven de Maastrichtse industriëlen al op 25 september 1862 een gezamenlijke brief aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën, waarin ze de regering vroegen om infrastructurele investeringen in de vorm van een zijspoor en uitbreiding van de havenkom van de Zuid-Willemsvaart.¹²⁷ Op 10 april 1867, ruim een maand voordat de ontmanteling van de vesting Maastricht formeel was bekrachtigd, herhaalde deze groep industriëlen die verzoeken in eenzelfde collectieve brief aan de betrokken ministers. De kosten van het aan te leggen zijspoor achtten de industriëlen gering ‘in vergelijking van de groote transporten, die er voor de spoorwegen uit zullen voortvloeijen en het genot, hetwelk er voor de bestaande en nog te creëren nijverheidsinrigtingen door geboren zal worden’.¹²⁸ Het uitbreiden van de havenkom beschouwden de fabrikanten eveneens als een profijtelijke investering. De bestaande havenkom was namelijk te klein voor de vele transportschepen, die dikwijls ‘verscheidene dagen’ moesten wachten voor zij konden laten en lossen.¹²⁹ Uitbreiding zou volgens de industriëlen dan ook ‘het algemeene handelsbelang’ dienen, te meer ook omdat de havenkom direct grensde aan de op dat moment twee grootste fabrieken, de glas-, kristal- en aardewerkfabriek van Petrus Regout en de papierfabriek Lhoëst-Lammens & Cie.¹³⁰ Minister van Binnenlandse Zaken Fock reserveerde al in 1870 stroken vestinggronden om de uitbreiding van de havenkom te realiseren. De aanleg van een zijspoor liet daarentegen op zich wachten door stroeve onderhandelingen tussen het Rijk en de nog particuliere spoorwegexploitanten.¹³¹

Ook door de Ontmantelingscommissie werd het belang van industrie en nijverheid onderstreept. Pijls schreef in het eerste verslag van de commissie van 19 augustus 1867 al dat een openbare verkoop van voormalige vestingterreinen die door hun ligging de uitbreiding van bestaande fabrieken konden bevorderen niet wenselijk was.¹³² Potentiële rivalen konden op die manier namelijk gronden overkopen met als doel de groei van de bestaande industrie te dwarsbomen, wat volgens Pijls ‘noch de bedoeling der Regering noch die van het Gemeentebestuur kan zijn’.¹³³ De voorkeur van de Ontmantelingscommissie ging dan ook uit

¹²⁷ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 19 augustus 1867.

¹²⁸ RHCL, 04.01, Provinciaal Bestuur van Limburg 1814-1913, inventarisnummer 10445, brief 10 april 1867 van diverse industriëlen.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Aurora Marijke Martin, *Opkomst van de moderne stad. Ruimtelijke veranderingen in Maastricht 1660-1905* (Zwolle 2000) 211.

¹³² RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, verslag 19 augustus 1867.

¹³³ Ibidem.

naar de onderhandse verkoop van deze terreinen aan de bestaande fabrikanten.¹³⁴

Begin 1868 spoorde de Ontmantelingscommissie het gemeentebestuur aan om de industrie als ‘bijzonder geval en als exceptie’ te behandelen.¹³⁵ De gemeente deed er volgens de commissieleden goed aan uitbreidende fabrikanten niet te verplichten die terreinen te voorzien van straten of andere stedelijke voorzieningen.¹³⁶ De gemeentelijke beleidsbepalers gingen akkoord en deden ‘geheelen afstand van de rechten der stad, ten gunste van eene gewenschte uitbreiding der fabrieken’.¹³⁷ De gemeentebestuurders lieten ten aanzien van de industriëlen hun wens om institutionele verandering in de vorm van *stapeling* te verwezenlijken varen: industriëlen hoefden niet mee te betalen aan stedelijke voorzieningen. Door de verkoop toe te staan, aanvaardde het Maastrichtse gemeentebestuur bovendien impliciet dat het Rijk het eigendomsrecht op de voormalige vestingterreinen had. Op die manier werd ook institutionele verandering in de vorm van *verschuiving* opgegeven.

Door dit gemeentelijke besluit kon het Rijk, dat zelf geen bezwaar had tegen de verkoop van voormalige vestingterreinen aan particulieren, grond verkopen aan industriëlen. De firma Lhoëst Lammens & Cie kocht als eerste een terrein van circa twee hectaren van de staat, op 12 oktober 1868.¹³⁸ Petrus Regout volgde. Hij kocht in 1871 onderhands een perceel vestinggrond en, op 13 juni van dat jaar, samen met enkele familieleden nog een flink aantal kavels tijdens een openbare veiling. Ook Lhoëst bemachtigde die dag nog enkele gronden. Op de in de bijlage gevoegde afbeeldingen 1,2 en 3 is het betreffende veilingboekje en een beschrijving van een aantal verkochte kavels te zien.¹³⁹ Tussen 1869 en 1874 kocht met name de familie Regout nog méér voormalige vestinggronden, om haar fabrieksterrein te kunnen uitbreiden.¹⁴⁰

De onderhandse verkoop van vestinggronden aan Petrus Regout kwam in mei 1871 ter sprake in de Tweede Kamer. Minister van Financiën Pieter Blussé (1812-1887) toonde zich

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ RHCL, 20.038, Ontmantelingscommissie, Bijlage I behorende bij de notulen der openbare raadsvergadering, 31 maart 1868.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 47, brief van de de Directeur der Registratie en Domeinen in Limburg Gratama aan Den Heer Ingenieur voor de ontmanteling der vestingen te Arnhem betreffende een vergunning tot afgraving van vestinggrond aan de firma Lhoëst-Lammens, 26 okt 1869.

¹³⁹ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 47, Catalogus nummer 159. Veiling van Vestinggronden te Maastricht van 13 juni 1871.

¹⁴⁰ Martin, *Tussen traditie en vernieuwing*, 312.

tevreden met de aanstaande verkoop.¹⁴¹ Regout had ‘een enorme prijs’ voor de grond geboden, ruim 40.000 gulden, zodat de minister geen reden kon zien de terreinen toch in een publieke veiling te verkopen.¹⁴² Blussé stelde de gemeente bovendien gerust; ze hoefde niet bang te zijn dat de prijs die de industrieel had betaald de nieuwe norm zou worden. De gronden die Regout aangekocht had waren juist voor hem veel waard, ‘al was het alleen maar om te zorgen dat geen eigenaar van eene fabriek of een speculant den grond kocht om hem daarmee naderhand te plagen’.¹⁴³ Toch verzette Pijls zich in de Tweede Kamer plotseling tegen de verkoop. Hij stelde dat de verkoop onrechtmatig was, omdat de staat niet wilde meebetalen aan de aanleg van riolering op de aan Regout verkochte grond, ondanks de ‘overdreven som’ die ervoor was betaald.¹⁴⁴ Hij kreeg slechts steun van één ander Kamerlid, de Maastrichtse afgevaardigde Jonkheer Paul van der Maesen de Sombreff (1827-1902).¹⁴⁵ Zodoende stemden er 61 Kamerleden vóór de onderhandse verkoop en alleen Pijls en van der Maesen tegen.

Na de verkoop spande het gemeentebestuur van Maastricht, onder leiding van Pijls, een rechtszaak aan tegen Regout om alsnog af te dwingen dat hij voor riolering zou zorgen op de aangekochte gronden.¹⁴⁶ Regout won dat proces, maar de vraag blijft waarom Pijls, die in zijn hoedanigheid van commissielid nog zo had gepleit voor de uitbreiding van de industrie, het Regout zo moeilijk maakte. De meest aannemelijke verklaring lijkt besloten in hun persoonlijke verhouding. Historicus Aloysius Maenen, biograaf van Petrus Regout, schreef dat Pijls een ‘uitgesproken vijandschap’ koesterde ten opzichte van Regout, en hem obstrueerde waar mogelijk.¹⁴⁷ Dat uitgerekend Van der Maesen Pijls in de Tweede Kamer steunde is geen toeval. Pijls had een dubieuze doch beslissende rol gespeeld in de benoeming van Van der Maesen als Kamerlid.¹⁴⁸

Afgezien van de persoonlijke vete tussen Pijls en Regout, was het opschalen van de Maastrichtse industrie een doel dat het gemeentebestuur en de rijksoverheid deelden. Het

¹⁴¹ P&P, ‘Mr. P. Blussé van Oud-Alblas’,

https://www.parlement.com/id/vg09lky9liyz/p_blusse_van_oud_alblas.

¹⁴² HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp bekrachtiging van den onderhandschen verkoop van een perceel vestinggrond te Maastricht aan P. Regout aldaar, 30 mei 1871.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ P&P, ‘Jhr.Mr. P.Th. van der Maesen de Sombreff’,

https://www.parlement.com/id/vg09l134k2y1/p_th_van_der_maesen_de_sombreff.

¹⁴⁶ RHCL, 04.01, Provinciaal Bestuur van Limburg 1814-1913, inventarisnummer 10445, brief van Petrus Regout aan de Heeren Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 mei 1872.

¹⁴⁷ Maenen, *Petrus Regout*, 105.

¹⁴⁸ Maenen, *Petrus Regout*, 108; Pijls zou de minister van Financiën hebben beloofd de grondbelasting in Limburg niet te verhogen, mits Van der Maesen als Kamerlid gekozen werd.

economische gewicht van de industriëlen was groot en groeiende in Maastricht. Na afloop van de blokkade van Maastricht, in 1840, was er slechts een twaalfstal fabrieken met ongeveer 500 werknemers. In 1866, aan de vooravond van de ontmanteling, werkten ruim 3800 arbeiders in de Maastrichtse fabrieken.¹⁴⁹ Om de uitbreiding van de industrie niet in de weg te staan, streefden de gemeentelijke actoren géén institutionele verandering na op de voormalige vestingterreinen die de fabrikanten konden gebruiken om hun ondernemingen uit te bouwen. Op deze gronden probeerden ze noch de kosten van stedelijke voorzieningen te verhalen op de industriële eigenaren, noch het eigendomsrecht van de rijksoverheid op die gronden te ontkennen. Het Rijk was logischerwijs content over die gemeentelijke houding. De fabrikanten betaalden goed voor de voormalige vestingterreinen en spekten de staatskas aanzienlijk. De onmin tussen Pijls en Regout was in deze periode dan ook uitzonderlijk en moeilijk te verklaren zonder hun moeizame relatie in ogenschouw te nemen. Over het geheel genomen waren de industriëlen de enigen in Maastricht die vóór 1874 de vruchten plukten van de ontmanteling.

¹⁴⁹ Maenen, *Petrus Regout*, 30.

6. VAN PATSTELLING NAAR AKKOORD 1875-1881

6.1 DE PRELUDE VAN HET SLOTAKKOORD

Het institutionele uitgangspunt in dit hoofdstuk is, net als in hoofdstuk 5, de wijze waarop het Rijk de ontmanteling vorm wenste te geven. Tot nu toe is geconstateerd dat de institutionele veranderingen die de gemeentelijke actoren aandroegen, getypeerd als *stapeling* ofwel *verschuiving*, niet genoeg weerklank vonden binnen de rijksoverheid om geconcretiseerd te worden. Daarop besloot het gemeentebestuur van Maastricht eind 1873 de onderhandelingen voorlopig te staken. Dat moment was allerminst willekeurig. Krachtens de Vestingwet van 1874 werden een aantal Nederlandse vestingsteden, zoals Deventer, Groningen en Nijmegen, ontheven uit hun vestingstatus.¹⁵⁰ De Maastrichtse bestuurders hoopten dat de beleidsbepalers in deze steden de ontmantelingsprocedure van het Rijk eveneens onacceptabel vonden, en zo de onderhandelingspositie van Maastricht zouden helpen versterken.

De stadsbesturen in andere steden accepteerden de plannen van de rijksoverheid niet klakkeloos en onderhandelden lang over met name de koopprijs van de voormalige vestingterreinen, maar van een totale onverenigbaarheid zoals die tussen het Rijk en de gemeente Maastricht tussen 1867 en 1874, was geen sprake. Zo werd de uiteindelijke overeenkomst in Nijmegen al in 1878 bekrachtigd.¹⁵¹ Ook in Deventer en Groningen kwamen Rijk en gemeente in 1879 tot een akkoord.¹⁵² Dat de gemeentebesturen van andere voormalige vestingsteden binnen enkele jaren tot een vergelijk kwamen met het Rijk en reeds kort na het verordonneren van de Vestingwet nog slechts over financiële en stedenbouwkundige details hoefden te onderhandelen, verzwakte de onderhandelingspositie van de Maastrichtse actoren aanzienlijk.

Tijdens de eerste onderhandelingsronde tussen de rijksoverheid en de gemeente Maastricht kon laatstgenoemde nog wijzen op de Belgische voorbeelden. Daar waren vestingsteden ontmanteld op voor de gemeentes gunstige voorwaarden, een beleidslijn die de Maastrichtse actoren graag geadopteerd zagen worden door de Nederlandse rijksoverheid. Nu kon het Rijk echter wijzen op alle andere Nederlandse vestingsteden, die de verkoop van de voormalige vestingterreinen blijkbaar niet zo onrechtvaardig vonden en alleen maar de prijs probeerden te drukken. Het gemeentebestuur kon vóór 1874 bovendien nog betogen dat Maastricht een

¹⁵⁰ Van Voorden, *Schakels in stedeboouw*, 188.

¹⁵¹ Ibidem, 200-201.

¹⁵² Ibidem, 193-194.

andere behandeling verdiende dan steden als Venlo en Vlissingen, door de specifieke voorgeschiedenis en problematische geografische ligging, maar ook omdat de stad door de snelle industriële en demografische ontwikkeling méér bekneld zat tussen de vestingmuren dan relatief kleine steden. Ook dat argument was na 1874 moeilijker te verdedigen. Toegegeven, geen van de andere ontmantelde vestingsteden had nog zo recent een belegering meegemaakt als Maastricht tijdens de blokkade van 1830-1839, maar desondanks was de problematiek als gevolg van de vestingstatus in steden als Groningen en Nijmegen veelal hetzelfde. Ook in die steden groeide het aantal inwoners in de tweede helft van de negentiende eeuw in rap tempo; zo steeg de populatie van Groningen van 35.500 in 1859 naar 43.200 in 1879, een toename van ruim 20 procent in twee decennia.¹⁵³

Dat het gemeentebestuur de onderhandelingen met het Rijk in 1876 wenste te heropenen, wekt dan ook weinig verbazing. Tegen het einde van dat jaar kocht de gemeente Maastricht het eerste stuk voormalig vestinggrond onderhands van de rijksoverheid, voor precies tienduizend gulden.¹⁵⁴ De minister van Financiën, Jonkheer Hendrik van der Heim (1824-1890), informeerde de Tweede Kamer daarover op 18 december 1876.¹⁵⁵ Hij was positief over zijn overeenkomst met het gemeentebestuur en stelde dat hij niets wist van een geschil tussen Maastricht en het Rijk: ‘Wij zijn de beste vrienden’.¹⁵⁶ Deze eerste verkoop vormde het startsein voor de laatste onderhandelingsronde tussen rijksoverheid en gemeente. De bedoeling was dat de gemeente Maastricht de nog beschikbare vestinggronden *en bloc* zou overkopen van het Rijk. Van de in totaal 255 hectaren aan oorspronkelijke vrijgekomen terreinen waren na aftrek van de terreinen bestemd voor de publieke dienst en de reeds verkochte gronden ongeveer 115 hectaren over.¹⁵⁷

Om de waarde van die nog verkoopbare terreinen zo nauwkeurig mogelijk te schatten werd een drietal deskundigen aangesteld: één door de staat, één door de gemeente en één door de kantonrechter van Maastricht.¹⁵⁸ De uiteindelijke schatting van Van Gendt, die de gronden uitvoerig taxeerde namens de staat, werd aanvaard door Joannes van den Bergh, een oud-

¹⁵³ Jan Lahmeyer, ‘The Netherlands. Historical demographical data of the urban centers’, <http://www.populstat.info/Europe/netherlt.htm> (2000).

¹⁵⁴ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 50, Bekrchtiging van den onderhandschen verkoop aan de gemeente Maastricht van een perceel voormaligen vestinggrond aldaar, 3 februari 1877.

¹⁵⁵ P&P, ‘Jhr.Mr. H.J. van der Heim’, https://www.parlement.com/id/vg091lj9fau6/h_j_van_der_heim.

¹⁵⁶ HTK, beraadslaging over het wetsontwerp tot vaststelling der begrooting van het fonds voortspruitende uit de kooprijzen van domeinen voor 1877, 18 december 1876.

¹⁵⁷ Van Voorden, *Schakels in stedeboouw*, 189.

¹⁵⁸ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 51, Brief van minister Gleichman aan de Burgemeester en Wethouders van Maastricht, 27 maart 1878.

stadsingenieur die namens de gemeente Maastricht was benoemd.¹⁵⁹ De rechtsgeleerde die optrad uit naam van de kantonrechter, V.M. Nijst, had een controlerende functie en bemoeide zich in het geheel niet inhoudelijk niet met de schatting.

Van Gendt waardeerde de terreinen door de volgende vraag te beantwoorden: ‘Hoe groot is de oppervlakte der vestingterreinen welke in 15 jaar tijds vermoedelijk als bouwterrein en tegen de waarde als zoodanig door de gemeente kan verkocht worden?’¹⁶⁰ Daar ging de aannahme aan vooraf dat andere grond, die bijvoorbeeld gebruikt ging worden als akkerland, de gemeente niet veel zou opleveren. Van Gendt stelde ten eerste dat er weinig behoefte bestond aan het bouwen van nieuwe huizen en al helemaal geen behoefte aan het bouwen van duurdere huizen. Dat maakte hij op uit de lage huurprijs en het ombouwen van voormalige herenhuizen tot arbeiderswoningen.¹⁶¹ Het bouwen van volkshuisvesting achtte Van Gendt weliswaar noodzakelijk, maar door het ‘gering loon’ van de Maastrichtse arbeiders zou dat de gemeentekas niet veel opbrengen.¹⁶² Daarbij berekende Van Gendt dat de gemeente nog voldoende andere terreinen binnen de bebouwde kom als bouwgrond kon gebruiken, mocht dat nodig zijn. Hij becijferde namelijk dat de bevolkingsdichtheid van Maastricht namelijk lang niet zo groot was als in veel andere voormalige vestingsteden, zoals in Schema 2 te zien is.¹⁶³ Alleen in Breda en Zutphen was het aantal inwoners per hectare in de bebouwde kom lager dan in Maastricht.¹⁶⁴

¹⁵⁹ P&P, ‘J.G. van den Bergh’, https://www.parlement.com/id/vg09llithfwj/j_g_van_den_bergh.

¹⁶⁰ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 51, Schatting van de vestingterreinen te Maastricht van Van Gendt, 1879.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Ibidem.

¹⁶⁴ Ibidem.

Schema 2: berekening van Van Gendt om de bevolkingsdichtheid in (voormalige) vestingsteden in kaart te brengen.

andere blyken uit
 Staat, aangaande de bevolking jaar H.A. 1872.

Gemeente	Oppervlakte bebouwd in H.A.	Bevolking	Inw. per ha	Oppervlakte per inw. in H.A.	Samenvatting
Maastricht	143	29634	207	48	
Tenlo	20	8604	430	23	
Breda	79	16629	210	47	
Merlegembosch	67	25008	373	26	
Sijmegen	53	24259	458	22	
Zutphen	75	13250	177	56	
Leuven	27*	19416	719	14	* oppervlakte waarschijnlijk te klein aangegeven
Zwolle	47	22193	472	22	

Bron: NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 51, Schatting van de vestingsterreinen te Maastricht van Van Gendt, 1879.

Uiteindelijk berekende Van Gendt dat er slechts op 4 hectaren voormalige vestinggrond nieuwe woningen gebouwd konden worden; die terreinen taxeerde hij samen op ongeveer 33 duizend gulden. Het overgrote deel van de voormalige vestinggronden achtte hij dus niet geschikt voor het bouwen van woningen.¹⁶⁵ In februari 1880 schreef minister van Financiën Simon Vissering (1818-1888) dat het slotakkoord met het gemeentebestuur dichtbij was; over

¹⁶⁵ Ibidem.

de koopprijs van de terreinen waren gemeente en Rijk reeds overeengekomen.¹⁶⁶ Op 29 juni van dat jaar werd ‘den onderhandsche verkoop aan de gemeente Maastricht van de beschikbare vestinggronden aldaar’ unaniem aangenomen in de Tweede Kamer.¹⁶⁷ De akte van overeenkomst werd door de Maastrichtse gemeenteraad goedgekeurd op 24 februari 1881.¹⁶⁸

6.2 DE SLOTOVEREENKOMST TUSSEN HET RIJK EN DE GEMEENTE MAASTRICHT

Het wetsontwerp, dat officieel werd bekrachtigd bij Koninklijk Besluit van 29 mei 1881, heeft de tand des tijds onaangetast doorstaan, waardoor in detail geanalyseerd kan worden welke vorm de lang vertraagde overeenkomst tussen de rijksoverheid en het gemeentebestuur uiteindelijk heeft gekregen.¹⁶⁹ In de memorie van toelichting reflecteerde Vissering op de moeizame onderhandelingen die volgens de minister een ‘voor beide partijen nadeelige toestand’ had opgeleverd: de gemeente had niet geprofiteerd van de ‘gunstige gevolgen die de ontmanteling der stad op hare ontwikkeling had kunnen hebben, terwijl de rijksoverheid de vestinggronden niet of slechts tegen bodemprijzen had kunnen verkopen, omdat de gemeente had geweigerd voor bestrating te zorgen.¹⁷⁰ Betreffende een onderhandse verkoop aan de aardewerkfabriek *Société Céramique* in 1876 schreef toenmalig minister van der Heim inderdaad dat er geen bijzonder hoge waarde aan de terreinen kon worden toegekend, omdat ze ‘nagenoeg geheel van den openbaren weg afgesloten’ waren. Toch achtte hij de betaalde prijs ‘zeer voldoende’ en ‘voor den Staat voordeelig’.¹⁷¹ Voormalig minister van Financiën Blussé had de prijs die Regout in 1871 onderhands had betaald ‘enorm’ en zelfs ‘buitensporig’ genoemd.¹⁷² Dat de rijksoverheid alleen maar voor bodemprijzen had kunnen verkopen omdat de gemeente Maastricht geen bestrating aan wilde leggen, lijkt dus een

¹⁶⁶ RHCL, 04.01, Provinciaal Bestuur van Limburg 1814-1913, inventarisnummer 10445, Brief van minister Vissering aan den heer Commissaris des Konings in het Hertogdom Limburg, betreffende de verkoop aan de gemeente Maastricht van beschikbare vestinggronden, 3 februari 1880.

¹⁶⁷ HTK, beraadslaging over het wetsontwerp tot bekrachtiging van den onderhandschen verkoop aan de gemeente Maastricht van de beschikbare vestinggronden aldaar, 29 juni 1880.

¹⁶⁸ Finaly, *Doorbroken barrières*, 71.

¹⁶⁹ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 51, bekrachtiging van den onderhandschen verkoop aan de gemeente Maastricht van de beschikbare vestinggronden aldaar, 25 mei 1881.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 51, bekrachtiging van den onderhandschen verkoop van voormaligen vestinggrond te Wijk (Maastricht) aan de aldaar gevestigde naamlooze vennootschap tot vervaardiging van fijn aardewerk en ceramieke voortbrengselen van alle soorten, 13 februari 1876.

¹⁷² HTK, Algemeene beraadslaging over het wets-ontwerp bekrachtiging van den onderhandschen verkoop van een perceel vestinggrond te Maastricht aan P. Regout aldaar, 30 mei 1871.

overdrijving.

Om te voorkomen dat het gemeentebestuur van Maastricht na het akkoord door zou gaan met het stellen van eisen en voorwaarden, stond in Artikel 3 van der overeenkomst expliciet vermeld dat alle overgebleven meningsverschillen tussen rijksoverheid en gemeente werden ‘geacht te zijn beslecht, zoodat de gemeente afziet van alle door haar beweerde vorderingen te dien aanzien, geen uitgezonderd’.¹⁷³ Hetzelfde artikel legde vast dat de gemeente ‘de onderhoudslast van alle tot nu door het Departement van Financien onderhouden wegen, waterleidingen, muren en kunstwerken op het geheele gebied der bij deze verkochte voormalige vestinggronden’ moest overnemen.¹⁷⁴ Voor deze overgenomen onderhoudslast ontving de gemeente echter compensatie, die de koopprijs aanzienlijk drukte.

Op basis van de schatting van de deskundigen was de waarde van de voormalige vestinggronden die de gemeente Maastricht overnam ruim 237.000 gulden. Omdat het gemeentebestuur ook nog twee kleine stroken grond wenste te kopen om een verbindingsweg te kunnen aanleggen kwam daar nog 835 gulden bij. Dit totaalbedrag van ongeveer 238.000 gulden moest nog worden verminderd met de compensatie die de gemeente Maastricht ontving voor het overgenomen onderhoud en het in goede staat brengen van sommige overgedragen wegen op de voormalige vestingterreinen. De deskundige taxateurs raamden deze vergoedingen op ruim 56.000 gulden. De slotsom werd zodoende uiteindelijk bepaald op 182.089,12 gulden.¹⁷⁵ Nog één bezwaar van de gemeente Maastricht werd in de slotovereenkomst gehonoreerd. Het gemeentebestuur vond dat de rijksoverheid verantwoordelijk was voor de afwatering van een waterleiding in het stadsdeel Wyck, omdat die leiding vóór de ontmanteling in een vestinggracht uitmondde. Vissering was uiteindelijk bereid geweest de zaak ‘in der minne op te lossen’, door van de totale verkoopsom een bedrag van 6.000 gulden af te trekken om op die manier de afwatering voor de gemeente te bekostigen.¹⁷⁶

Wanneer die koopprijs wordt vergeleken met de prijs die steden als Deventer en Nijmegen, die eveneens gronden *en bloc* overnamen van de rijksoverheid, betaalden, blijkt dat de gemeente Maastricht voor de voormalige vestingterreinen relatief weinig heeft betaald. In Deventer had de gemeente 51 duizend gulden betaald voor 31,5 hectaren; bijna 1.620 gulden

¹⁷³ NL-HaNA, Ingenieur Ontmanteling Vestingen, 1868-1900, 2.08.25, inv.nr. 51, bekrachtiging van den onderhandschen verkoop aan de gemeente Maastricht van de beschikbare vestinggronden aldaar, 25 mei 1881.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Ibidem.

per hectare.¹⁷⁷ In Nijmegen was de koopprijs circa 199.000 gulden voor ongeveer 80 hectaren; bijna 2.500 gulden per hectare.¹⁷⁸ Het Maastrichtse gemeentebestuur had voor ongeveer 115 hectaren slechts 176.000 gulden betaald, 1.530 gulden per hectare. De meeste Tweede Kamerleden vonden deze prijs echter niet te laag, gezien de inschatting van Van Gendt en de andere experts. Verreweg de meeste terreinen zouden volgens hen immers vele jaren ongeschikt blijven als bouwgronden, omdat ‘in Maastricht daaraan vooreerst geene behoefte bestaat’.¹⁷⁹

Het Maastrichtse gemeentebestuur besloot na 1881 toch ongeveer 1,2 hectaren bouwgrond te reserveren voor de bouw van luxe huizen, het ‘villapark’. Marijke Martin stelt dat de verkoop van de bouwgrond aldaar tegenviel; na 1890 viel hij ‘nagenoeg stil’ en daardoor stagneerde ook de waarde van de terreinen.¹⁸⁰ Ook in Wyck besloot de gemeente nog in de jaren tachtig van de negentiende eeuw grond te reserveren voor de bouw van herenhuizen.¹⁸¹ Samen waren deze bouwgronden echter geen 4 hectaren groot, dus de verwachting van Van Gendt en de andere deskundigen dat er relatief weinig behoefte in Maastricht bestond aan de bouw van nieuwe woningen lijkt gelegitimeerd. De relatief verschillende koopprijzen die de voormalige vestingsteden aan het Rijk betaalden zijn dan ook bovenal te verklaren door de taxatie van Van Gendt op basis van de economische en ruimtelijke gesteldheid die hij aan steden toedichtte. Dat deed hij secuur en stedenbouwkundig; in zijn ramingen lijkt hij dan ook weinig oog gehad te hebben voor politieke kwesties en voorkeuren.

Afgezien van die afwateringskwestie was de Maastrichtse slotovereenkomst qua voorwaarden niet te onderscheiden van de overeenkomsten die het Rijk met andere voormalige vestingsteden had gesloten. Wel uniek aan het moeizame ontmantelingsproces van de vesting Maastricht was de *status aparte* van industriëlen, die ook na 1874 voortduurde. Hoewel minister stelde Vissering dat het uitblijven van een overeenkomst tussen de gemeente Maastricht en de rijksoverheid ook voor de staat nadelig was geweest, lijkt dat alleszins mee te vallen, gezien de vele voormalige terreinen die onderhands of publiek werden verkocht aan deze groep fabrikanten. Het al kort aangehaalde terrein dat de *Société Céramique* begin 1876 kocht van de rijksoverheid was de grootste onderhandse particuliere verkoop die tussen 1874 en 1881 plaatsvond. Het fabrieksbestuur kocht 5,34 hectaren voor 38.579 gulden, dat met

¹⁷⁷ Van Voorden, *Schakels in stedeboouw*, 193.

¹⁷⁸ Ibidem, 200-201.

¹⁷⁹ NL-HaNA, Ingenieur Ontmanteling Vestingen, 1868-1900, 2.08.25, inv.nr. 51, bekrachtiging van den onderhandschen verkoop aan de gemeente Maastricht van de beschikbare vestinggronden aldaar, 25 mei 1881.

¹⁸⁰ Martin, *Tussen traditie en vernieuwing*, 324-325.

¹⁸¹ Martin, *Opkomst van de moderne stad*, 222.

ruim 7.200 gulden per hectare nauwelijks een ‘bodemprijs’ genoemd kan worden. Net als tijdens de periode 1867-1874, waren industriële kopers ook in deze periode vrijgesteld van de door de gemeente verlangde geldelijke bijdrage om stedelijke voorzieningen aan te leggen. In dit onderzoek werd die vrijstelling niet opgevat als institutionele verandering, maar juist als erkenning van het institutionele uitgangspunt, zijnde de ontmantelingsprocedure zoals het Rijk ze wenste.

Tijdens de periode 1874-1881 lieten het Maastrichtse gemeentebestuur en de andere actoren hun pogingen om institutionele verandering te verwezenlijken zodoende bijna geheel varen. De tussen 1867 en 1874 vaak aangevoerde ontkenning van het eigendomsrecht van het Rijk op de voormalige vestinggronden werd in die periode al enigszins ondermijnd door de verkoop aan industriëlen. Toen na 1874 in andere vestingsteden bovendien niet werd getornd aan het eigendomsrecht van de rijksoverheid, werd het voor de Maastrichtse actoren nog een stuk moeilijker om vol te houden dat niet het Rijk, maar de gemeente eigenaar van de voormalige vestinggronden was. Door die ontwikkelingen werd het onmogelijk om *verschuiving* als institutionele verandering te verwezenlijken. Ook de aan *stapeling* als type institutionele verandering verwante poging om de rijksoverheid te laten betalen voor stedelijke voorzieningen liep tussen 1874 en 1881 op niets uit. Ook *stapeling* werd bemoeilijkt door de al vroege vrijstelling die de gemeente Maastricht aan industriëlen bood, het verworpen akkoord uit 1870 en de relatief snelle overeenkomsten in andere voormalige vestingsteden. Uiteindelijk kon het Maastrichtse gemeentebestuur één institutionele verandering in de vorm van *stapeling* teweeg brengen: de 6000 gulden die ze ontving van minister Vissering om de afwatering van een waterleiding in Wyck te bekostigen. Dat was geen aanzienlijke revisie, maar toch één instantie waarin de gemeente het voor elkaar had gekregen het Rijk te laten opdraaien voor een stedelijke voorziening.

7. CONCLUSIE

In dit onderzoek werd antwoord gezocht op de vraag waarom het ontmantelingsproces van de vesting Maastricht zo lang voortsleepte. Om dat vraagstuk te kunnen beantwoorden is allereerst ontrafeld hoe het besluit om de vesting Maastricht te ontmantelen tot stand was gekomen. De roep om de vesting aan te passen kwam tijdens de jaren vijftig en de vroege jaren zestig van de negentiende eeuw vanuit het gemeentebestuur en de industriëlen van Maastricht. Hoewel in de navolgende jaren de vestingstatus formeel gehandhaafd bleef, verzwakten veranderingen als de sloop van een stadspoort de verdedigingsfunctie van de vesting. In deze jaren was het type institutionele verandering dat de stedelijke actoren ambieerden *verschuiving*. In de loop van de jaren zestig zagen steeds meer Tweede Kamerleden en uiteindelijk ook de minister van Oorlog geen heil meer in het behoud van de vestingstatus. Vooral op basis van militair-strategische gronden besloot het Rijk de vesting Maastricht op te heffen. Zodoende werd de vestingstatus die Maastricht eeuwenlang had genoten, inclusief de daaraan verbonden regels, in 1867 door *vervanging* als type van institutionele verandering herzien.

De procedure van ontmanteling die de rijksoverheid voor ogen had, vanaf hoofdstuk 5 opgevat als institutioneel uitgangspunt, was onacceptabel voor het Maastrichtse gemeentebestuur, de Ontmantelingscommissie en veel andere actoren. Zij probeerden institutionele verandering te verwezenlijken, maar troffen een sterke politieke vetomacht, zijnde het parlement en de betrokken ministers, die het ontmantelingsplan van het Rijk beschermden. De veranderingsgezinde actoren probeerden het ontmantelingsplan desalniettemin op twee manieren te modificeren. Ten eerste mikten ze op institutionele verandering in de vorm van *stapeling*, door te proberen de rijksoverheid op te laten draaien voor stedelijke voorzieningen als riolering op de voormalige vestinggronden. Andere veranderingsgezinde actoren dachten echter méér discretionaire ruimte te ontwaren. Zij betwistten het eigendomsrecht van het Rijk op de voormalige vestinggronden. Door te beargumenteren dat het eigendom van de rijksoverheid slechts gold op militaire gronden en dus niet op de ontmantelde vestingterreinen, hoopten ze speling te vinden in de interpretatie van het Koninklijk Besluit uit 1814. Deze pogingen correspondeerden zodoende met *verschuiving* als type institutionele verandering.

Het gemeentebestuur en het Rijk waren in 1870 dichtbij een overeenkomst geweest waarin institutionele verandering in de vorm van *stapeling* geïmplementeerd werd door de toegeeflijke houding van de minister van Financiën, maar de politieke vetomacht van de

Tweede Kamerleden verhinderde dat akkoord uiteindelijk. Daarna wenste het gemeentebestuur de onderhandelingen in de andere voormalige vestingsteden, die onder de Vestingwet van 1874 vielen, af te wachten. In die steden sloten de gemeentebesturen echter relatief snel overeenkomsten met het Rijk, waardoor de onderhandelingspositie van Maastricht danig verzwakte. In die context werden de onderhandelingen tussen de gemeente Maastricht en de rijksoverheid in 1876 heropend. De voorheen veranderingsgezinde actoren lieten in de navolgende onderhandelingsjaren bijna al hun intenties om het ontmantelingsplan van het Rijk te modificeren varen. Slechts één aan *stapeling* verwante poging om het Rijk te laten betalen voor stedelijke voorzieningen werd ingewilligd: de afwatering van een waterleiding in Wyck werd bekostigd door de rijksoverheid.

Tijdens de moeizame onderhandelingsjaren waren gemeente en Rijk slechts eensgezind over één kwestie: het belang van de Maastrichtse industrie en nijverheid. Tussen 1867 en 1881 kocht de groep industriëlen reeds vele voormalige vestingterreinen van de rijksoverheid, onderhands of in een publieke veiling. Veranderingsgezinde actoren maakten al in 1868 een uitzondering voor de voormalige vestinggronden die uitbreiding van de industrie mogelijk maakten. Industriëlen hoefden niet mee te betalen aan stedelijke voorzieningen en door de verkoop aan hen toe te staan accepteerden de veranderingsgezinde actoren impliciet het eigendomsrecht van de rijksoverheid. Fabrikanten als Petrus Regout waren zodoende de enigen die al vanaf het begin van de ontmanteling profiteerden van de vrijgekomen grond en konden naar hartenlust uitbreiden.

De institutionele veranderingen in de aanloop naar en tijdens de ontmanteling zijn in dit onderzoek geanalyseerd met gebruikmaking van de theorie van Mahoney en Thelen. Zowel de geïdentificeerde pogingen tot als de verwezenlijkte institutionele veranderingen correspondeerden met de typen die volgens het raamwerk van Mahoney en Thelen in een bepaalde politieke en discretionaire context verwacht mogen worden. Een interessant gegeven in de aanloop naar de opheffing van vestingstatus is de metamorfose van institutionele verandering van *verschuiving* naar het theoretische spiegelbeeld hiervan, *vervanging*. Het leek er in dit onderzoek op alsof de verzwakking van de politieke vetomacht gekoppeld was aan een verkleining van de discretionaire ruimte, wellicht door de prille politieke wens om institutionele verandering te verwezenlijken. Meer onderzoek is echter nodig om te toetsen of deze sequentie van institutionele veranderingen een gangbaar fenomeen is of slechts specifiek aan de institutionele context van deze studie.

De afschaffing van de vestingstatus bracht een nieuwe, blijvende sterke politieke vetomacht voort, die er nu op gericht was het ontmantelingsplan van het Rijk te beschermen.

Veranderingsgezinde actoren probeerden het ontmantelingsplan logischerwijs te modificeren door zowel *stapeling* als *verschuiving*; beide zijn immers typen van institutionele verandering die volgens Mahoney en Thelen voorkomen in een context waarin de politieke vetomacht sterk is.

Uiteindelijk bleek de institutionele stabiliteit na 1867 te groot om verandering te verwezenlijken. De afwatering in Wyck die door het Rijk werd bekostigd kan worden beschouwd als een lichte vorm van *stapeling*, maar waarlijk tornen aan het ontmantelingsplan van de rijksoverheid konden veranderingsgezinde actoren niet. Naast de aanwezigheid van een continu sterke politieke vetomacht bleek uiteindelijk ook de discretionaire ruimte te klein om grote modificaties te bewerkstelligen. In hoofdstuk 4 bleek al dat *verschuiving* pas gerealiseerd werd in de jaren vroege zestig van de negentiende eeuw, toen ook de politieke vetomacht reeds niet meer unaniem de vestingstatus beschermde. Dit roept dit de vraag op in hoeverre de discretionaire ruimte groot kan zijn als de politieke vetomacht substantieel sterk is.

Met behulp van de theorie van Mahoney en Thelen is het mogelijk geweest de vaak sentimentele en emphatische argumentatie rondom de ontmanteling te classificeren en kon er een analyse gemaakt worden van de beoogde en van de geconcretiseerde institutionele veranderingen. Aan de andere kant ligt de nadruk van hun theorie sterk op de direct betrokken individuele actoren, waardoor weinig ruimte overblijft voor meer exogene, structurele verklaringen van institutionele stabiliteit of verandering. Zo blijft het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre het besluit om de vesting Maastricht te ontmantelen afhankelijk is geweest van de druk die politieke en economische actoren uitoefenden, en in hoeverre van externe factoren als de internationale politieke verhoudingen en de ontwikkeling van nieuwe militaire technologie.

Om deze en andere vragen te kunnen beantwoorden moet dit onderzoek in een breder kader geplaatst worden. Meer, vergelijkend onderzoek naar de ontmanteling van voormalige vestingsteden is daarvoor nodig. Op die manier kan meer inzicht worden verschaft in de in context en sequentie van institutionele veranderingen en kan eveneens beantwoord worden waarom de onderhandelingen in andere Nederlandse voormalige vestingsteden relatief snel tot een overeenkomst leidden. De gemeentebesturen aldaar hadden zich in theorie eveneens kunnen aansluiten bij de opstandige Maastrichtenaren en een blok kunnen vormen tegen het Rijk, maar deden dit niet. Die keuze betekende indirect de ondergang van de Maastrichtse pogingen om institutionele verandering te verwezenlijken, en verdient alleen daarom al nader onderzoek.

8. LITERATUURLIJST

Boeken & Artikelen

Es, Constance van, *Migratie te Maastricht 1850-1920* (Nijmegen 1980).

Finally, Isja, *Doorbroken barrières: architect F.W. van Gendt (1831-1900) en de negentiende-eeuwse stadsuitbreidingen* (Bussum 1996).

Goodin, Robert E., 'Institutions and their design', in: Robert E. Goodin (red.), *The theory of institutional design* (Cambridge 1996) 1-54.

Maenen, Aloysius J.Fr., *Petrus Regout 1801-1878. Een bijdrage tot de social-economische geschiedenis van Maastricht* (Nijmegen 1959).

Mahoney, James en Kathleen Thelen, 'A theory of gradual institutional change', in: James Mahoney en Kathleen Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power* (Cambridge 2010) 1-37.

Martin, Aurora Marijke, *Tussen traditie en vernieuwing. Ruimtelijke transformaties van Maastricht 1650-1905* (Groningen 1997).

Martin, Aurora Marijke, *Opkomst van de moderne stad. Ruimtelijke veranderingen in Maastricht 1660-1905* (Zwolle 2000).

Voorden, Frits W. van, *Schakels in stedenbouw. Een model voor analyse van de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteiten van 19-de eeuwse stadsuitbreidingen op grond van een onderzoek in Gelderse steden* (Zutphen 1983).

Wielenga, Friso, *Geschiedenis van Nederland. Van de Opstand tot heden* (Amsterdam 2012).

Primaire bronnen

Nationaal Archief, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummers 47-51.

Regionaal Historisch Centrum Limburg, 04.01, Provinciaal Bestuur van Limburg 1814-1913, Stukken betreffende de ontmanteling der vesting Maastricht, 1867-1878, 1880, 1887, inventarisnummer 10445.

Regionaal Historisch Centrum Limburg, 20.038, Commissie voor het onderzoek betreffende de slechting de vestingwerken, 1867-1869.

Verslagen der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Algemeene beraadslagingen.

Verslagen der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Ontwerpen van wetten.

Verslagen der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Voorlopige verslagen der Commissies van Rapporteurs.

Websites

Lahmeyer, Jan, 'The Netherlands. Historical demographical data of the urban centers', <http://www.populstat.info/Europe/netherlt.htm> (2000).

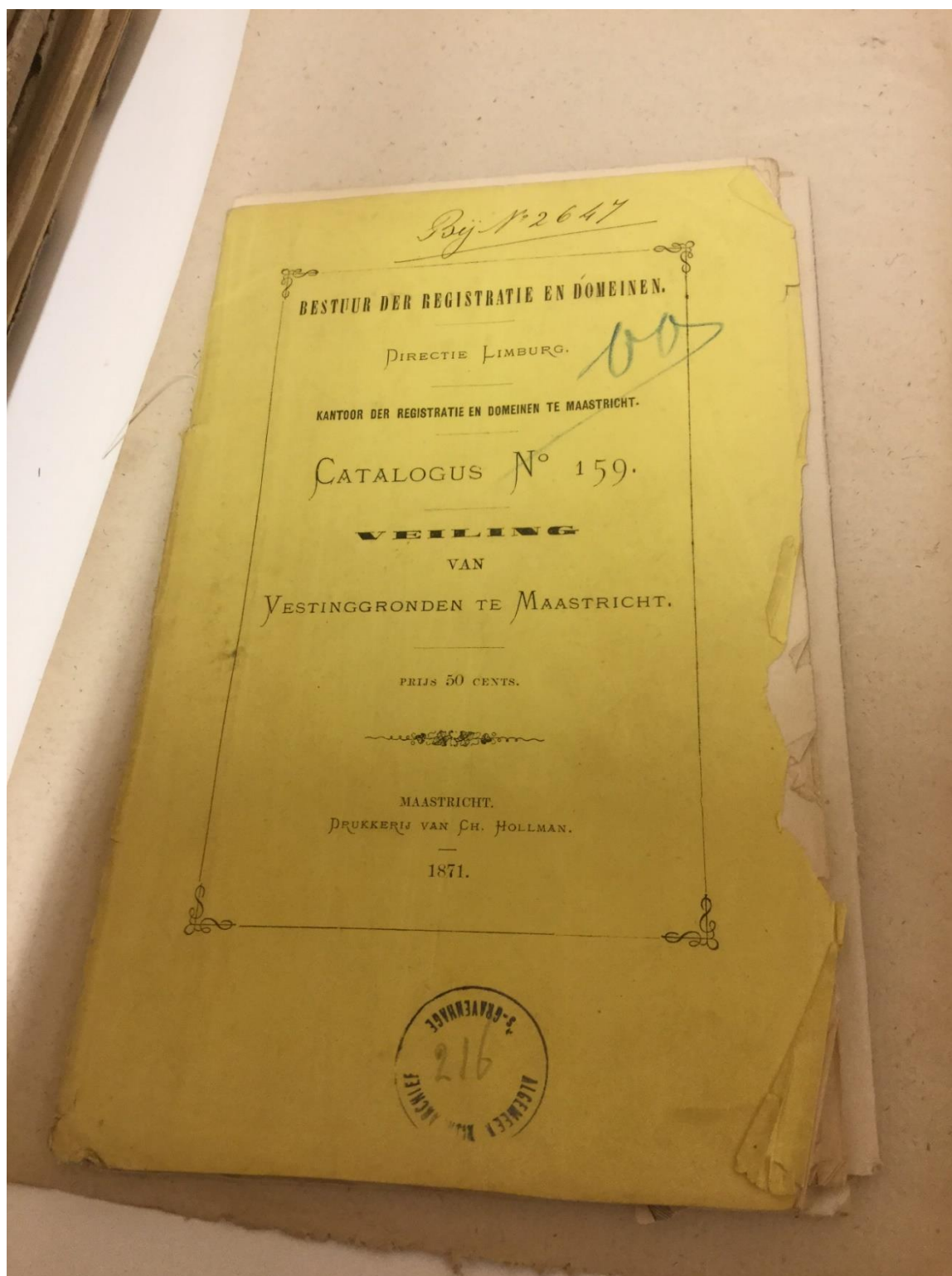
Parlement & Politiek, <https://www.parlement.com>.

Raat, Jaap, 'Raat, Hendrik (1815-1899),

http://www.westfriesgenootschap.nl/geschiedschrijving/biografie/biografie_hendrik_raat.php.

9. BIJLAGEN

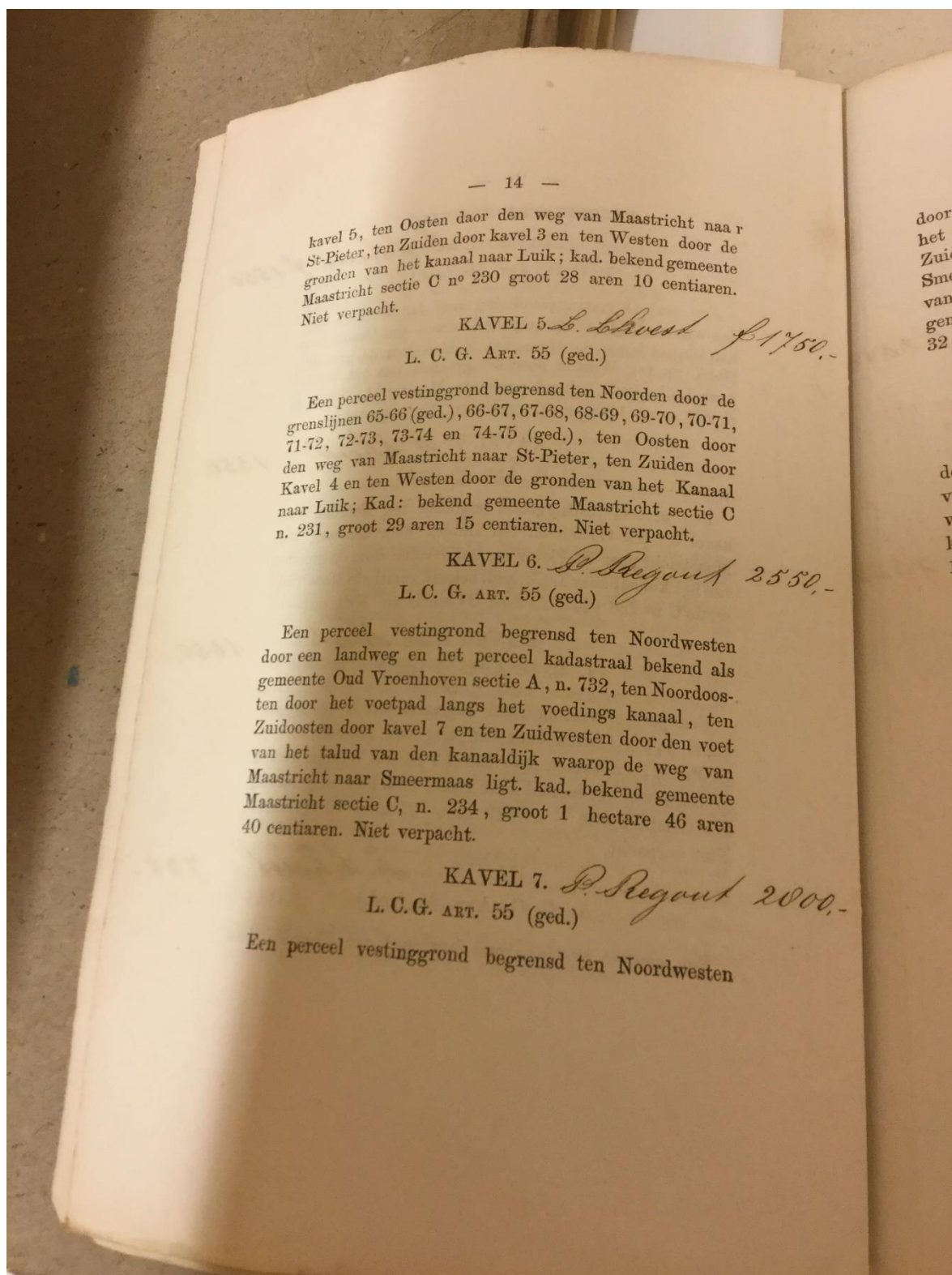
Afbeelding 1: Voorzijde veilingboekje van 13 juni 1871



182

¹⁸² NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 47, Catalogus nummer 159. Veiling van Vestinggronden te Maastricht van

Afbeelding 2: Inzage veilingboekje van 13 juni 1871, kavels 5 tot en met 7



kavel 5, ten Oosten door den weg van Maastricht naar St-Pieter, ten Zuiden door kavel 3 en ten Westen door de gronden van het kanaal naar Luik; kad. bekend gemeente Maastricht sectie C n^o 230 groot 28 aren 10 centiaren. Niet verpacht.

KAVEL 5. *L. Schest 11750,-*

L. C. G. ART. 55 (ged.)

Een perceel vestinggrond begrensds ten Noorden door de grenslijnen 65-66 (ged.), 66-67, 67-68, 68-69, 69-70, 70-71, 71-72, 72-73, 73-74 en 74-75 (ged.), ten Oosten door den weg van Maastricht naar St-Pieter, ten Zuiden door Kavel 4 en ten Westen door de gronden van het Kanaal naar Luik; Kad: bekend gemeente Maastricht sectie C n. 231, groot 29 aren 15 centiaren. Niet verpacht.

KAVEL 6. *P. Regaut 2550,-*

L. C. G. ART. 55 (ged.)

Een perceel vestinggrond begrensds ten Noordwesten door een landweg en het perceel kadastraal bekend als gemeente Oud Vroenhoven sectie A, n. 732, ten Noordoosten door het voetpad langs het voedings kanaal, ten Zuidoosten door kavel 7 en ten Zuidwesten door den voet van het talud van den kanaaldijk waarop de weg van Maastricht naar Smeermaas ligt. kad. bekend gemeente Maastricht sectie C, n. 234, groot 1 hectare 46 aren 40 centiaren. Niet verpacht.

KAVEL 7. *P. Regaut 2000,-*

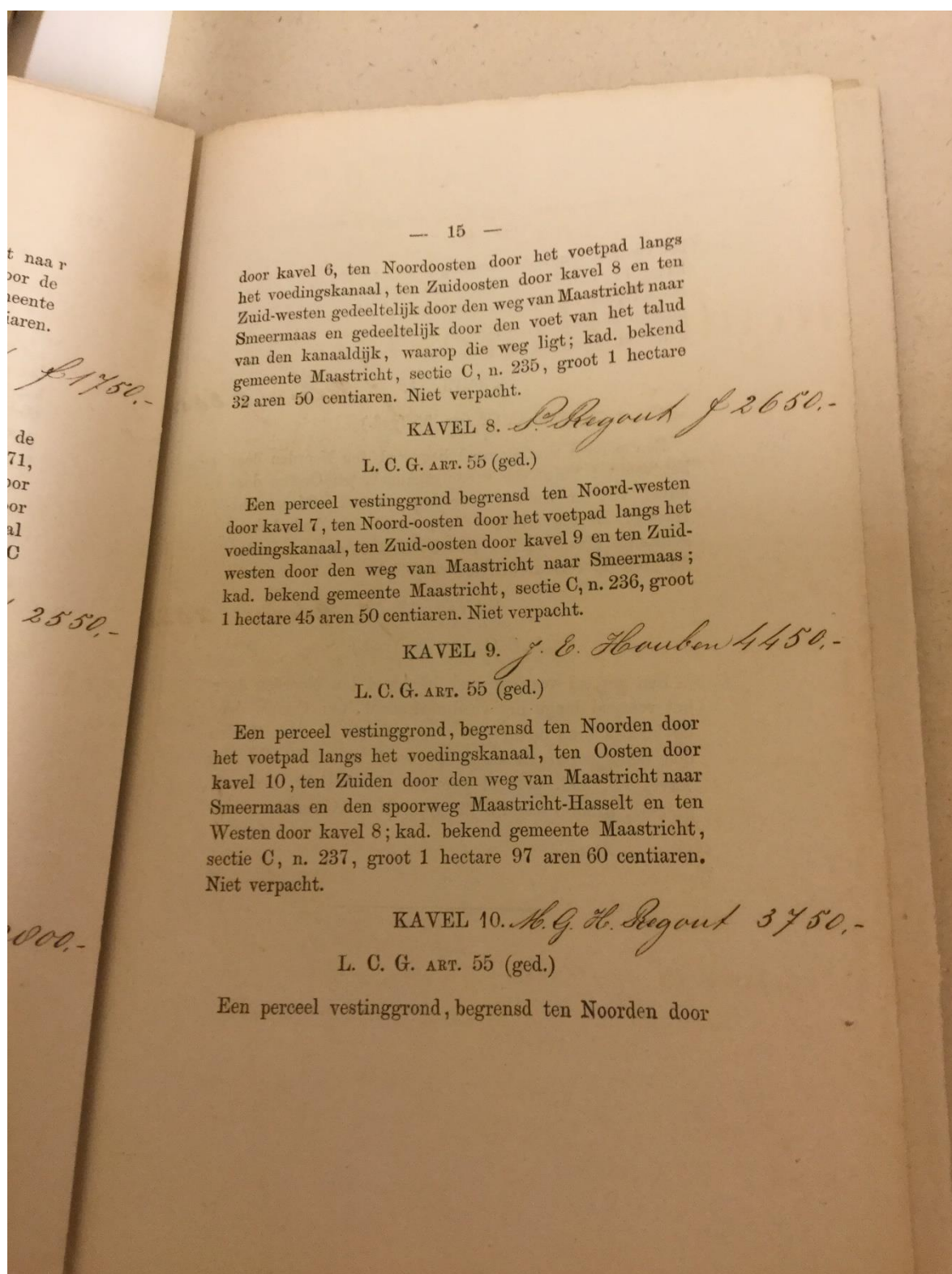
L. C. G. ART. 55 (ged.)

Een perceel vestinggrond begrensds ten Noordwesten

13 juni 1871.

¹⁸³ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 47, Catalogus nummer 159. Veiling van Vestinggronden te Maastricht van 13 juni 1871.

Afbeelding 3: Inzage veilingboekje van 13 juni 1871, kavels 7 tot en met 10



¹⁸⁴ NL-HaNA, Den Haag, Ingenieur der Domeinen voor de Ontmanteling der Vestingen, 1868-1900, nummer toegang 2.08.25, inventarisnummer 47, Catalogus nummer 159. Veiling van Vestinggronden te Maastricht van 13 juni 1871.