

Loyaliteit, burgerschap en compromis

*De redactionele totstandkoming en vroege interpretatie van de
Balfour-verklaring (1916-1922)*

Morris Meijer

3325431

s3325431@vuw.leidenuniv.nl

BA-scriptie Geschiedenis

Begeleider: Dr. J. Augusteijn

19 december 2025

Aantal woorden: 14665

Afstudeerrichting: Algemene Geschiedenis

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Publiek debat en identiteit vóór 1917	11
Hoofdstuk 2 Politiek onderhandelingsproces en kabinetsdynamiek	23
Hoofdstuk 3 Receptie en interpretatie van de Balfour-verklaring (1917–1922)	33
Conclusie	42
Literatuurlijst	46
Appendix	49

Inleiding

De Balfour-verklaring, uitgevaardigd op 2 november 1917, geldt als een van de meest invloedrijke en tegelijkertijd meest omstreden documenten uit de moderne politieke geschiedenis. Het document had de vorm van een korte brief van de Britse minister van Buitenlandse Zaken Arthur James Balfour aan Lord Walter Rothschild, een prominente vertegenwoordiger van de Britse Joodse gemeenschap. In deze brief verklaarde de Britse regering dat zij 'with favour' stond tegenover de vestiging van een 'national home for the Jewish people' in Palestina.¹

Hoewel de verklaring zeer beknopt was, kreeg de tekst een uitzonderlijk gewicht in de historiografie. De Balfour-verklaring wordt vaak beschouwd als een belangrijk scharnierpunt in zowel de ontwikkeling van het politieke zionisme als in de latere conflictdynamiek in Palestina en het bredere Midden-Oosten.² Deze betekenis werd verder versterkt door de opname van de kernformuleringen in de preambule van het Britse Mandaat voor Palestina in 1922, waarmee de verklaring juridische status kreeg binnen het internationale mandaatstelsel van de Volkenbond.³

De totstandkoming van de Balfour-verklaring moet worden geplaatst binnen de militaire en diplomatieke context van de Eerste Wereldoorlog. In 1917 bevond Groot-Brittannië zich in een strategisch kwetsbare positie. De oorlog had zich ontwikkeld tot een langdurige uitputtingsslag, terwijl de uitkomst op meerdere fronten onzeker bleef.⁴ Binnen delen van de Britse beleidselite leefde de overtuiging dat diplomatieke initiatieven buiten het directe militaire strijdtoneel konden bijdragen aan het versterken van de Britse positie.

In dit kader zagen sommige Britse beleidsmakers het zionisme als een middel om Joodse gemeenschappen in de Verenigde Staten en Rusland politiek te mobiliseren.⁵ Deze verwachtingen waren gebaseerd op de veronderstelling dat Joden internationaal over bijzondere politieke en financiële invloed beschikten. In de historiografie is benadrukt dat dit

¹ A. Balfour, *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917. The Avalon Project

² A. Shlaim, *The Balfour Declaration, and its consequences*. In: W. R. Louis (Ed.), *Yet more adventures with Britannia: Personalities, politics and culture in Britain* (London 2005) 251.

³ G.R. Watson, 'International Law and the Balfour Decision.' *Journal of Levantine Studies*, 8(1) (2018) 101-120, aldaar 107.

⁴ I. Ediz, 'A Neoclassical Realist Explanation of the Balfour Declaration and the Origins of British Foreign Policy in Palestine.' *Tarih İncelemeleri Dergisi*, 34(1) (2019) 99-122, aldaar 105.

⁵ J. Renton, 'The Historiography of the Balfour Declaration: Toward a Multi-Causal Framework'. *Journal of Israeli History* 19(2), (1998) 109-128, aldaar 127.

beeld grotendeels werd gevormd door generalisaties en stereotyperingen, slechts in beperkte mate door empirisch aantoonbare machtsstructuren.⁶

Naast deze oorlogsgelateerde overwegingen speelde ook de bredere Britse positie in het Midden-Oosten een rol in de totstandkoming van de Balfour-verklaring. Binnen de Britse strategische planning werd Palestina beschouwd als een cruciale schakel in de aanvoerlijnen naar het Suezkanaal, dat gold als een vitale ‘levenslijn’ van het Britse imperium.⁷ In deze context werd steun aan een Joods nationaal tehuis door sommige beleidsmakers opgevat als een middel om toekomstige Britse invloed in de regio te legitimeren en te consolideren. De Balfour-verklaring kwam daarmee tot stand op het snijvlak van oorlogsdiplomatie en imperiale strategie, waarbij ideologische elementen een rol speelden naast strategische en diplomatieke overwegingen.⁸

De diplomatieke context waarin de Balfour-verklaring tot stand kwam, werd gekenmerkt door onderlinge spanning tussen eerdere Britse toezeggingen. Tussen 1915 en 1917 had Groot-Brittannië meerdere, deels overlappende beloftes gedaan over de toekomst van het Ottomaanse grondgebied. In de McMahon–Hussein-correspondentie werd aan Arabische leiders een vorm van onafhankelijkheid in het vooruitzicht gesteld, terwijl de geheime Sykes–Picot-overeenkomst met Frankrijk Palestina positioneerde als een gebied onder internationaal bestuur.⁹ Met de Balfour-verklaring kwam daar een derde toezegging bij, gericht op de zionistische beweging. In de historiografie is betoogd dat het naast elkaar bestaan van deze verschillende beloftes bijdroeg aan de keuze voor een voorzichtige en bewust meerduidige formulering van de verklaring.¹⁰

Dit onderzoek richt zich echter niet op de langetermijnpolitieke of conflictgerelateerde gevolgen van de Balfour-verklaring, maar op het redactionele proces waarlangs zij tussen 1916 en 1917 tot stand kwam. Meer specifiek onderzoekt zij hoe politieke bezwaren en belangen, met name zorgen over loyaliteit en burgerschap, tijdens dit proces werden vertaald in concrete formuleringen in de tekst zelf. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom: *hoe en via welke stappen beïnvloedde georganiseerd Anglo-Joods anti-zionistisch loyaliteitsdiscours de redactionele totstandkoming van de Balfour-*

⁶ Ibidem, 110. .

⁷ B. Regan, *The Implementation of the Balfour Declaration and the British Mandate in Palestine: Problems of Conquest and Colonisation at the Nadir of British Imperialism (1917–1936)*, proefschrift University of Surrey (London 2016) 2177.

⁸ Ediz, *A Neoclassical Realist Explanation of the Balfour Declaration*, 107.

⁹ C.D. Smith, *Palestine and the Arab–Israeli Conflict: A History with Documents* (Boston 2017) 55.

¹⁰ Rhett, *Balfour Declaration*, 80.

verklaring tussen 1916 en 1917 en hoe wordt deze invloed concreet zichtbaar in de uiteindelijke formulering van de tweede waarborgclausule?

Dit onderzoek is thematisch en chronologisch opgebouwd. Hoofdstuk 1 reconstrueert het debat over identiteit, loyaliteit en zionisme in Groot-Brittannië vóór 1917 en schetst het discursieve kader waarbinnen de Balfour-verklaring kon ontstaan en worden begrepen. Hoofdstuk 2 richt zich op het interne besluitvormingsproces binnen de Britse regering en analyseert hoe publieke en interne tegenstemmen, in het bijzonder die van Edwin Montagu, hun weerslag vonden in de redactionele totstandkoming van de verklaring en de formulering van haar waarborgclausules. Hoofdstuk 3 onderzoekt de vroege receptie en institutionele interpretaties van deze clausules na 1917. Dit laatste hoofdstuk fungeert niet als een uitbreiding van de verklarende analyse, maar als een analytische verdieping. Door te laten zien hoe de in 1917 geconstrueerde compromistaal onmiddellijk interpretatief werd ingezet, wordt inzichtelijk hoe de redactionele keuzes die in hoofdstuk 2 zijn gereconstrueerd politiek functioneerden.

De centrale onderzoeksvraag wordt zichtbaar in een opvallend tekstueel kenmerk van de Balfour-verklaring zelf. De kernzin van de verklaring, waarin steun wordt uitgesproken voor de vestiging van een ‘national home for the Jewish people’ in Palestina, wordt in de definitieve tekst direct gevolgd door twee beperkende waarborgclausules. De centrale passage luidt als volgt: *‘His Majesty’s Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country.’*¹¹

De volledige tekst van de Balfour-verklaring is opgenomen in de Appendix.

De term ‘national home’ had geen vaste betekenis in het internationale recht en wordt in de literatuur doorgaans beschreven als een open en niet-juridisch gedefinieerde formulering.¹² In tegenstelling tot explicietere begrippen zoals ‘state’ liet deze terminologie ruimte voor uiteenlopende interpretaties en maakte zij het mogelijk steun uit te spreken zonder een duidelijk omschreven einddoel vast te leggen. De toevoeging van twee waarborgclausules aan de centrale formulering van de Balfour-verklaring wijst erop dat de verklaring niet alleen een toezegging bevatte, maar tevens bedoeld was om de reikwijdte

¹¹ J. Balfour, *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917.

¹² J.L. Gelvin, *The Israel–Palestine Conflict: One Hundred Years of War* (Cambridge 2014) 82.

daarvan af te bakenen. Deze combinatie roept de vraag op hoe belofte en begrenzing binnen één tekst met elkaar samenhangen en op welke wijze verschillende politieke bezwaren en belangen daarin zijn verwerkt.

De eerste waarborgclausule bepaalt dat niets mag worden gedaan ‘which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine’. Met deze formulering wordt verwezen naar de Palestijnse Arabieren, die in 1917 ongeveer 90 procent van de bevolking vormden.¹³ De clausule erkent hun aanwezigheid en voorziet expliciet in de bescherming van burgerlijke en religieuze rechten.

Tegelijkertijd blijven politieke rechten en nationale aanspraken ongenoemd. In de tekst worden de Arabische inwoners door deze formulering aangeduid als ‘communities’ met religieuze en civiele rechten en niet als een politieke gemeenschap met collectieve nationale claims.¹⁴ In de historiografie is herhaaldelijk gewezen op de spanning die ontstaat tussen deze beperkte formulering en de gelijktijdige erkenning van nationale aspiraties voor de Joodse bevolking.¹⁵

De tweede waarborgclausule bepaalt dat niets mag worden gedaan dat de ‘rights and political status enjoyed by Jews in any other country’ schaadt.¹⁶ In tegenstelling tot de eerste clausule wordt hier expliciet verwezen naar ‘political status’. In de historiografie wordt deze bepaling veelal geïnterpreteerd in relatie tot de zorgen van geassimileerde Joden in Groot-Brittannië en andere landen, die vreesden dat de erkenning van een Joods nationaal tehuis hun positie als volwaardige burgers zou kunnen ondermijnen.¹⁷ Het verschil in formulering tussen beide clausules maakt zichtbaar dat politieke rechten expliciet werden gewaarborgd voor Joden buiten Palestina, terwijl vergelijkbare rechten voor de Arabische meerderheid binnen Palestina niet werden benoemd.

Deze uiteenlopende behandeling roept de vraag op hoe en waarom dergelijke verschillen in de tekst zijn opgenomen. Dit onderzoek richt zich daarom in het bijzonder op de totstandkoming van de tweede waarborgclausule en op de rol die zorgen over loyaliteit, burgerschap en nationale identiteit daarin speelden. Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk de positie van de geassimileerde Anglo-Joodse elite nader te situeren. Met *Anglo-Jewry* wordt hier de sociaal en politiek invloedrijke Joodse minderheid in Groot-Brittannië bedoeld, die in de loop van de negentiende eeuw een vergaande mate van

¹³ Smith, *Palestine and the Arab–Israeli Conflict*, 118.

¹⁴ Ibidem, 62.

¹⁵ Shlaim, *The Balfour Declaration and its consequences*, 254.

¹⁶ Rhett, *Balfour Declaration*, 82.

¹⁷ Ibidem, 90.

juridische emancipatie en maatschappelijke integratie had bereikt.¹⁸

Voor veel leden van deze groep werd jodendom primair opgevat als een religieuze identiteit, niet als een nationale. Hun status als Britse burgers was gebaseerd op het uitgangspunt dat zij in politiek en juridisch opzicht niet verschilden van andere Britten, afgezien van hun geloof. Vanuit dit perspectief werd het zionistische idee van een Joodse nationale gemeenschap door delen van deze elite ervaren als een mogelijke herdefiniëring van hun plaats binnen de Britse staat.¹⁹

Deze zorg kreeg in 1917 publieke uitdrukking via het *Conjoint Foreign Committee*, dat de *Board of Deputies of British Jews* en de *Anglo-Jewish Association* vertegenwoordigde. In een brief aan *The Times* van 24 mei 1917 waarschuwden de ondertekenaars dat het zionisme het risico in zich droeg dat Joden zouden worden gezien als ‘one homeless nationality’, waardoor hun verbondenheid met de natie waarin zij woonden ter discussie kon komen te staan. De brief stelde dat de erkenning van een Joods nationaal tehuis ertoe kon leiden dat Joden als ‘strangers in their native lands’ zouden worden beschouwd. In deze publieke interventie werd zionisme expliciet verbonden met vragen over loyaliteit en burgerschap.²⁰

Kort na de publicatie van de Balfour-verklaring werd bovendien de *League of British Jews* opgericht, een organisatie die zich expliciet verzette tegen het idee dat Joden een politieke natie vormden. De oprichting van deze organisatie wijst erop dat zorgen over loyaliteit en burgerschap binnen delen van *Anglo-Jewry* niet beperkt bleven tot individuele standpunten, maar ook een georganiseerde en institutionele vorm aannamen.²¹

Deze publieke zorgen over loyaliteit en burgerschap beperkten zich echter niet tot het maatschappelijke debat, maar vonden ook hun weg naar de kern van de Britse besluitvorming. In dit verband neemt Sir Edwin Montagu een bijzondere positie in. Als de enige Joodse minister binnen het kabinet van premier David Lloyd George en als *Secretary of State for India* combineerde hij een persoonlijke betrokkenheid bij de kwestie met een sleutelrol binnen het imperiale bestuur.²²

In zijn memorandum van 23 augustus 1917, getiteld *The Anti-Semitism of the Present Government*, formuleerde Montagu scherpe bezwaren tegen het zionistische beleid van de

¹⁸ A.C. Brownfeld, ‘Anti-Zionism Is Not Anti-Semitism, and Never Was.’ *The Link*, 50(5) (2017) 43-87, aldaar 58.

¹⁹ Ibidem, 67.

²⁰ J. Schneer, *The Balfour Declaration: The Origins of the Arab–Israeli Conflict* (New York 2010) 336.

²¹ I. Pappe, *Lobbying for Zionism on Both Sides of the Atlantic* (Londen 2024) 48.

²² M.A. Rhett, *The Global History of the Balfour Declaration: Declared Nation* (New York 2015) 32.

regering. Hij stelde: ‘I assert that there is not a Jewish nation’ en betoogde dat een joodse Engelsman niet meer één natie vormde met een joodse Moor dan een christelijke Engelsman met een christelijke Fransman.²³ Daarnaast waarschuwde hij dat de Balfour-verklaring ‘anti-Semitic in result’ zou zijn, omdat andere landen door de erkenning van Palestina als nationaal tehuis zouden kunnen concluderen dat hun Joodse burgers elders thuishoorden. Zijn bezwaren richtten zich daarmee expliciet op de mogelijke gevolgen van de verklaring voor burgerschap en politieke status buiten Palestina.²⁴

In de historiografie bestaat brede overeenstemming dat de interventies van Sir Edwin Montagu van betekenis waren voor de opname van de tweede waarborgclausule in de Balfour-verklaring.²⁵ Minder uitvoerig onderzocht is echter op welke wijze zijn bezwaren en het georganiseerde Anglo-Joodse loyaliteitsdiscours waaruit zij voortkwamen, tijdens het redactieproces zijn vertaald in concrete tekstuele keuzes. Met andere woorden: hoewel bekend is dat Montagu invloed uitoefende, blijft de vraag open hoe deze invloed precies haar weerslag vond in de uiteindelijke formulering van de verklaring. De beantwoording van deze vraag vereist niet alleen aandacht voor publieke interventies en interne memoranda, maar ook voor de tekstuele evolutie van de verklaring zelf.

Een dergelijke vraag veronderstelt aandacht voor het proces waarlangs de tekst tot stand kwam. De Balfour-verklaring was geen statisch document, maar het resultaat van een redactioneel traject waarin meerdere conceptversies circuleerden en werden aangepast in reactie op uiteenlopende politieke bezwaren en belangen. Juist deze opeenvolgende ontwerp teksten bieden inzicht in de wijze waarop abstracte zorgen over loyaliteit, burgerschap en politieke status werden omgezet in specifieke formuleringen.

Een belangrijk moment binnen dit redactieproces vormt het Milner–Amery-ontwerp van 4 oktober 1917. Dit ontwerp bevatte reeds een bepaling ter bescherming van Joden in andere landen, maar formuleerde deze bescherming in voorwaardelijke termen. In de definitieve versie van de Balfour-verklaring verdween deze voorwaarde. De tweede waarborgclausule sprak niet langer over tevredenheid met bestaande nationaliteit, maar garandeerde zonder nadere kwalificatie de ‘rights and political status enjoyed by Jews in any other country’. Deze overgang vormt een centraal analytisch aandachtspunt dat in hoofdstuk 2 nader wordt onderzocht.²⁶

²³ E.S. Montagu, *Memorandum on the Anti-Semitism of the Present Government*, 23 augustus 1917, The National Archives (TNA), CAB 24/24, 1400.

²⁴ Ibidem, 1401.

²⁵ Rhett, *Balfour Declaration*, 2019, 90.

²⁶ L. Stein, *The Balfour Declaration* (New York 1961) 664.

Hoewel in bestaande studies regelmatig wordt gewezen op het bestaan van Anglo-Joods anti-zionisme als een factor in de totstandkoming van de Balfour-verklaring, blijft het causale mechanisme waarlangs publieke interventies, interne memoranda en politieke bezwaren doorwerkten in de uiteindelijke tekst doorgaans impliciet.²⁷ De nadruk ligt veelal op bredere verklaringskaders, zoals imperiale strategie, zionistische diplomatie onder leiding van Chaim Weizmann of de internationale conjunctuur van 1917. Minder aandacht is besteed aan het redactionele besluitvormingsproces zelf en aan de concrete stappen waarlangs specifieke argumenten en zorgen hun weg vonden in de formulering van de verklaring.²⁸

Dit onderzoek beoogt deze lacune te adresseren door middel van een microanalyse van het redactionele besluitvormingsproces, waarbij het volledige traject van publieke interventies via interne besluitvorming tot uiteindelijke tekstuele uitkomst wordt gereconstrueerd. Daartoe wordt gebruikgemaakt van *process tracing*, een kwalitatieve analysemethode die is gericht op het reconstrueren van causale mechanismen binnen één historische casus aan de hand van opeenvolgende empirische observaties.²⁹ In dit onderzoek betekent dit dat publieke interventies, interne kabinetsdocumenten en opeenvolgende ontwerp teksten van de Balfour-verklaring in chronologische samenhang worden geanalyseerd. Door deze verschillende bronsoorten met elkaar te verbinden, wordt inzicht verkregen in de wijze waarop argumenten over loyaliteit en burgerschap circuleerden, binnen de besluitvorming werden gewogen en uiteindelijk hun weerslag vonden in de definitieve tekst van de verklaring.

De analyse steunt op drie samenhangende soorten bronnen, die gezamenlijk inzicht bieden in de wisselwerking tussen publiek debat, interne besluitvorming en redactionele uitkomst. In de eerste plaats worden kranten en tijdschriften onderzocht, met name *The Times* en de *Jewish Chronicle*. *The Times* fungeerde als een belangrijk forum voor de Britse politieke en bestuurlijke elite en bood ruimte aan publieke interventies zoals de brief van het *Conjoint Foreign Committee* van mei 1917.³⁰ De *Jewish Chronicle* vertegenwoordigde daarentegen vooral de zionistische stroming binnen Anglo-Jewry en laat zien hoe de Balfour-verklaring werd gepresenteerd en geïnterpreteerd binnen een Joods lezerspubliek.³¹ Deze bronnen maken het mogelijk het publieke loyaliteitsdiscours te reconstrueren, maar

²⁷ Renton, *The Historiography of the Balfour Declaration*, 119.

²⁸ Shlaim, *The Balfour Declaration and its consequences*, 251.

²⁹ D. Collier, 'Understanding Process Tracing. PS: Political Science & Politics.' 44(4), (2011) 823-830, aldaar 824.

³⁰ Schneer, *The Balfour Declaration*, 336.

³¹ D. Cesarani, *The Jewish Chronicle and Anglo-Jewry, 1841–1991* (Cambridge 1994) 126.

weerspiegelen voornamelijk de stemmen van georganiseerde elites en kunnen daarom niet zonder meer worden gelijkgesteld aan ‘de’ Joodse publieke opinie als geheel.

In de tweede plaats worden interne regeringsdocumenten geanalyseerd, waaronder het memorandum van Edwin Montagu, kabinetsnotulen en andere stukken uit de *War Cabinet*-serie. Deze bronnen maken het mogelijk te reconstrueren welke bezwaren tegen het zionistische beleid binnen het kabinet werden geformuleerd, door wie zij werden ingebracht en hoe daarop werd gereageerd in de redactionele besluitvorming. Tegelijkertijd vragen deze documenten om een kritische benadering. Zij leggen vooral formele standpunten vast en laten informele overlegmomenten en persoonlijke machtsverhoudingen grotendeels buiten beeld. Bovendien konden memoranda en notulen dienen om posities achteraf te verantwoorden of te legitimeren, waardoor zij niet zonder meer kunnen worden gelezen als directe weergaven van het besluitvormingsproces.³²

In de derde plaats worden de opeenvolgende ontwerpteksten van de Balfour-verklaring systematisch met elkaar vergeleken. Deze tekstuele analyse maakt zichtbaar op welke momenten specifieke termen, voorwaarden en waarborgclausules zijn toegevoegd, aangepast of verwijderd. Juist in deze verschuivingen wordt de politieke en ideologische strijd zichtbaar die voorafging aan de definitieve formulering van de verklaring. Samen maken deze bronnen het mogelijk de wisselwerking tussen publiek loyaliteitsdiscours, interne besluitvorming en redactionele tekstuele keuzes in hun onderlinge samenhang te analyseren.

³² Ediz, *A Neoclassical Realist Explanation of the Balfour Declaration*, 101.

Hoofdstuk 1: Publiek debat en identiteit vóór 1917

In de periode tussen het begin van de negentiende eeuw en november 1917 ontwikkelde zich in Groot-Brittannië een breder publiek en institutioneel debat over Palestina, zionisme en de politieke betekenis van Joodse identiteit binnen de Britse staat. Dit debat kwam niet plotseling tot stand tijdens de Eerste Wereldoorlog, maar bouwde voort op religieuze, culturele en politieke voorstellingen die zich in de loop van de negentiende eeuw geleidelijk hadden ontwikkeld en met elkaar waren verweven.³³

Binnen dit bredere kader nam de positie van de geassimileerde Anglo-Joodse elite een bijzondere plaats in. Haar maatschappelijke en juridische emancipatie was gebaseerd op het uitgangspunt dat Joden geen nationale of politieke gemeenschap vormden, maar een religieuze minderheid binnen de Britse natie. Politieke loyaliteit aan de Kroon en identificatie met het Britse staatsburgerschap fungeerden daarbij als centrale voorwaarden voor maatschappelijke acceptatie.³⁴ De opkomst van het politieke zionisme, dat Joden expliciet als een volk met nationale aanspraken definieerde, riep binnen deze context spanning op.³⁵

In reacties van vertegenwoordigers van Anglo-Joodse instituties komt herhaaldelijk de zorg naar voren dat nationale claims Joden opnieuw als vreemdelingen binnen hun geboortelanden zouden kunnen positioneren. Lange tijd bleef deze discussie grotendeels beperkt tot institutionele en communautaire kringen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog kreeg zij echter een expliciet publiek en politiek karakter, toen de Britse regering zich moest uitspreken over de zionistische kwestie.³⁶

Dit hoofdstuk reconstrueert deze ontwikkeling in chronologisch perspectief. Eerst wordt onderzocht hoe Britse religieuze en culturele voorstellingen van Palestina in de negentiende eeuw vorm kregen (1.1). Vervolgens wordt de institutionele positie van de Anglo-Joodse gemeenschap en het bijbehorende loyaliteitsideaal geanalyseerd (1.2). Daarna komt de opkomst van het politieke zionisme in Groot-Brittannië aan bod, met bijzondere aandacht voor het Uganda-plan als moment waarop nationale aanspraken expliciet ter discussie kwamen te staan (1.3). De laatste twee paragrafen behandelen de politisering van

³³ Rhett, *The Global History of the Balfour Declaration*, 16.

³⁴ T.M. Endelman, *The Jews of Britain, 1656–2000* (Berkeley 2002) 100–107

³⁵ A.W. Jarin, *British Jewish Organizations and the Politics of Zionism: Evolution of a Political and Social Movement, 1880–1920* (Philadelphia 2017) 202.

³⁶ M. Hankey, *War Cabinet: The Zionist Movement*, oktober 1917, TNA, CAB 24/4 National Archives

dit debat tijdens de Eerste Wereldoorlog en de doorwerking ervan in de besluitvorming van het *War Cabinet* in 1917 (1.4–1.5).

1.1 Britse religieuze en culturele verbeelding van Palestina (1800–1914)

De Britse belangstelling voor Palestina en voor Joodse vestiging aldaar bestond reeds vóór de opkomst van het politieke zionisme aan het einde van de negentiende eeuw. In Britse protestantse kringen circuleerden vanaf de zeventiende eeuw ideeën over de zogenoemde ‘restoration of the Jews’ als onderdeel van een eschatologisch wereldbeeld, waarin de terugkeer van Joden naar Palestina werd opgevat als een voorwaarde voor de vervulling van Bijbelse profetieën. Deze religieuze denkbeelden bleven ook in de negentiende eeuw aanwezig en kregen, in samenhang met de expansie van het Britse rijk, in toenemende mate een politieke betekenis.³⁷

Een centrale figuur in de articulatie van deze religieuze overtuigingen binnen een politiek kader was Lord Shaftesbury (Anthony Ashley Cooper, 1801–1885). In memoranda, pamfletten en persoonlijke correspondentie uit de jaren 1830 en 1840 betoogde Shaftesbury dat Joodse vestiging in Palestina niet alleen theologisch wenselijk was, maar ook aansloot bij Britse strategische belangen binnen het Ottomaanse Rijk.³⁸ Hij pleitte voor een actieve Britse betrokkenheid bij Palestina en presenteerde het gebied als een ruimte waarin religieuze roeping en imperiale stabiliteit elkaar konden versterken. Zijn formulering van Palestina als ‘a country without a nation’ dat een ‘nation without a country’ nodig had, laat zien hoe het gebied in deze context werd voorgesteld als politiek beschikbaar, ondanks de aanwezigheid van een bestaande lokale bevolking.³⁹

Dergelijke religieus-politieke ideeën circuleerden niet uitsluitend buiten de formele beleidswereld, maar vonden in verschillende vormen weerklank binnen delen van de Britse beleidselite. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Lord Palmerston, benaderde Palestina primair vanuit geopolitieke overwegingen. In de context van de Egyptische expansie onder Muhammad Ali in de jaren 1830 zocht Palmerston naar mogelijkheden om de Britse invloed in de Levant te versterken.⁴⁰ In deze overwegingen figureerden Joden soms als een transnationale gemeenschap waarvan politieke connecties en economische middelen

³⁷ D.M. Lewis, *The Origins of Christian Zionism: Lord Shaftesbury and Evangelical Support for a Jewish Homeland* (Cambridge 2014) 10.

³⁸ A.M. Hyamson, *British Projects for the Restoration of the Jews* (1917) Internet Archive 43.

³⁹ B. Tuchman, *Bible and Sword: England and Palestine from the Bronze Age to Balfour* (New York 1984) 115.

⁴⁰ A. Schölch, ‘Britain in Palestine, 1838–1882: The Roots of the Balfour Policy’ *Journal of Palestine Studies*, 22(1) (1992) 39–56, aldaar 41.

diplomatiek van nut konden zijn. Joodse vestiging in Palestina werd daarbij niet als doel op zich geformuleerd, maar als een mogelijke strategische hefboom binnen bredere imperiale belangen.⁴¹

Hoewel de Britse staat in deze periode geen expliciet beleid ontwikkelde gericht op Joodse restauratie, vertaalden deze denkbeelden zich wel in concrete institutionele maatregelen. In 1839 werd een Britse consul in Jeruzalem aangesteld, gevolgd door de oprichting van een Anglicaanse bisschopszetel in de stad in 1841. Deze stappen versterkten de Britse aanwezigheid in Palestina en bevestigden de regio als een terrein van aanhoudende Britse belangstelling, zonder dat sprake was van formele territoriale aanspraken of een samenhangend kolonialistisch project.⁴²

Naast diplomatie speelde culturele kennisproductie een belangrijke rol in de Britse verbeelding van Palestina. De oprichting van de *Palestine Association* in 1804 en later van de *Palestine Exploration Fund* in 1865 was gericht op het systematisch verzamelen van geografische, archeologische en historische kennis over het gebied.⁴³ Door Bijbelse plaatsnamen te verbinden aan moderne cartografie werd Palestina voorgesteld als een historisch herkenbare en bestuurbare ruimte. Deze kennisproductie plaatste het gebied binnen een Brits referentiekader waarbinnen historische claims, waaronder Joodse claims op Palestina, beter denkbaar en bespreekbaar werden.⁴⁴

Ook literaire en filantropische activiteiten droegen bij aan deze culturele framing. In romans van Benjamin Disraeli en vooral in George Eliots *Daniel Deronda* (1876) werd het idee van een Joodse nationale wedergeboorte gepresenteerd als moreel gerechtvaardigd en historisch geworteld.⁴⁵ Tegelijkertijd ondersteunde Sir Moses Montefiore vanaf de jaren 1820 Joodse projecten in Palestina met aanzienlijke Britse steun, wat bijdroeg aan de zichtbaarheid van Joodse aanwezigheid in het gebied binnen het Britse publieke bewustzijn.⁴⁶

Gezamenlijk droegen deze religieuze, culturele en politieke factoren bij aan een discursieve omgeving waarin Palestina al vóór de Eerste Wereldoorlog een herkenbare plaats innam binnen Britse debatten. Ideeën over Joodse geschiedenis en vestiging circuleerden daarbij niet als volledig nieuwe of marginale concepten, maar sloten aan bij bestaande religieuze overtuigingen, culturele representaties en imperiale belangen. Deze context vormt

⁴¹ L. Stein, *The Balfour Declaration*, 227.

⁴² M. Vereté, 'The Balfour Declaration and Its Makers', *Middle Eastern Studies*, 6(1) (1970) 48-76, aldaar 48.

⁴³ N. Sokolow, *History of Zionism 1600-1918*, dl. II (London 1919) 299.

⁴⁴ I. Friedman, *The Question of Palestine*, (New Brunswick 1973) 32.

⁴⁵ Stein, *The Balfour Declaration*, 212.

⁴⁶ Hyamson, *British Projects*, 44-45.

het kader waarbinnen latere discussies over zionisme, loyaliteit en nationale aanspraken binnen de Britse samenleving en de Anglo-Joodse gemeenschap konden ontstaan.⁴⁷

1.2 De Anglo-Joodse gemeenschap en het loyaliteitsideaal (ca. 1880–1914)

Terwijl binnen bredere Britse kringen religieuze en culturele ideeën over Palestina bleven circuleren, ontwikkelde zich binnen de gevestigde Anglo-Joodse gemeenschap een ander discours, waarin nationale aanspraken consequent werden vermeden. De maatschappelijke positie van deze elite was het resultaat van een langdurig emancipatieproces waarin Joden geleidelijk burgerrechten hadden verworven op basis van politieke loyaliteit, sociale aanpassing en publieke identificatie met de Britse staat. Deze verworven positie werd door tijdgenoten niet als vanzelfsprekend beschouwd, maar als kwetsbaar en afhankelijk van voortdurende bevestiging richting overheid en samenleving.⁴⁸

De institutionele vertegenwoordiging van deze elite was geconcentreerd in enkele centrale organisaties. De *Board of Deputies of British Jews*, opgericht in 1760, fungeerde als officieel aanspreekpunt van de Joodse gemeenschap richting de Britse overheid.⁴⁹ De *Anglo-Jewish Association*, opgericht in 1871, richtte zich primair op de verdediging van Joodse burgerrechten buiten Groot-Brittannië, met name in Oost-Europa en het Ottomaanse Rijk. Via het gezamenlijke *Conjoint Foreign Committee* coördineerden deze organisaties hun buitenlandse diplomatie en formuleerden zij standpunten over kwesties die de internationale positie van Joden konden raken. Deze institutionele infrastructuur bood de Anglo-Joodse elite zowel toegang tot de Britse staat als een middel om haar politieke betrouwbaarheid te etaleren.⁵⁰

Binnen deze context werd Joodse identiteit consequent gedefinieerd als religieus en niet als nationaal. Leaders van de Anglo-Joodse gemeenschap presenteerden zichzelf nadrukkelijk als ‘Englishmen of the Jewish persuasion’, een formulering die moest onderstrepen dat hun politieke loyaliteit volledig Brits was en niet werd gedeeld met een transnationale gemeenschap. Het jodendom werd daarbij voorgesteld als vergelijkbaar met andere niet-anglicaanse denominaties: een particuliere geloofsovertuiging zonder politieke of

⁴⁷ Lewis, *The Origins of Christian Zionism*, 10.

⁴⁸ Endelman, *The Jews of Britain*, 100–107.

⁴⁹ A. Newman, ‘The Board of Deputies of British Jews, 1760 to the present.’ *Parliaments, estates & representation* 25(1) (2005) 81–88, aldaar 85.

⁵⁰ YIVO Institute for Jewish Research, *Guide to the Papers of Lucien Wolf*, Record Group 348.

territoriale implicaties.⁵¹

Vanaf de jaren 1880 kwam dit assimilatiemodel onder druk te staan door grootschalige immigratie van Oost-Europese Joden. Tussen 1880 en 1914 vestigden zich honderdduizenden Joden in Groot-Brittannië, met name in Londen. Hun zichtbaarheid in taalgebruik, kleding en politieke cultuur onderscheidde hen van de gevestigde elite en droeg bij aan bredere publieke debatten over immigratie, burgerschap en de aanwezigheid van ‘vreemdelingen’. Binnen de Anglo-Joodse instituties versterkte deze ontwikkeling de overtuiging dat sociale integratie en politieke loyaliteit actief en publiekelijk benadrukt moesten worden.⁵²

In deze context werd het opkomende politieke zionisme door veel vertegenwoordigers van de Anglo-Joodse elite als problematisch ervaren. De zionistische definitie van Joden als een volk met nationale aanspraken leek haaks te staan op het zorgvuldig opgebouwde beeld van Joden als loyale Britse burgers.⁵³ De bezwaren richtten zich daarbij minder op Palestina als geografische locatie dan op het gebruik van nationale terminologie, die volgens critici bestaande vooroordelen over Joodse ‘andersheid’ en politieke onbetrouwbaarheid zou kunnen versterken.⁵⁴

Deze zorg wordt expliciet verwoord in de standpunten van Lucien Wolf, secretaris van het *Conjoint Foreign Committee* en een van de belangrijkste ideologen van het Anglo-Joodse anti-zionisme. Wolf beschouwde het zionisme als een politiek problematische doctrine die onverenigbaar was met Brits burgerschap. Deze kwalificatie is terug te vinden in het memorandum van Edwin Samuel Montagu, die Wolfs positie samenvatte als een ‘mischievous political creed, untenable by any patriotic citizen of the United Kingdom.’⁵⁵ Wolfs bezwaar richtte zich niet primair op Joodse vestiging in Palestina, maar op de politieke implicaties van het spreken over een Joodse natie. Volgens hem zou dergelijke terminologie onvermijdelijk leiden tot de herintroductie van het beeld van Joden als ‘aliens’ binnen hun eigen staten.

De angst voor de beschuldiging van ‘dubbele loyaliteit’ fungeerde daarmee als een structureel referentiepunt binnen de institutionele afwijzing van het zionisme. Voor de Anglo-

⁵¹ D.L. Alexander & C.G. Montefiore, ‘An Anti-Zionist Letter to the Times’ 24 mei 1917, in: J. Reinharz (red.), *Documents on the Balfour Declaration* (Oxford 2011) 658–659.

⁵² S.L. Tananbaum, *Jewish Immigrants in London, 1880–1939* (London 2016) 119.

⁵³ A.W. Jarin, *British Jewish Organizations and the Politics of Zionism: Evolution of a Political and Social Movement, 1880–1920* (Philadelphia 2017) 188.

⁵⁴ Ibidem, 210.

⁵⁵ E.S. Montagu, *Memorandum on the Anti-Semitism of the Present Government*, 23 augustus 1917, The National Archives (TNA), CAB 24/24, 1400–1401.

Joodse elite stond niet de vraag centraal of individuele Joden zich in Palestina konden vestigen, maar hoe nationale claims de fragiele balans tussen emancipatie, loyaliteit en maatschappelijke acceptatie binnen Groot-Brittannië zouden beïnvloeden. Deze spanning bleef gedurende de vooroorlogse jaren latent aanwezig en vormde een belangrijk uitgangspunt voor de conflicten die tijdens de Eerste Wereldoorlog openlijk aan de oppervlakte zouden komen.

1.3 Zionisme in Groot-Brittannië en het Uganda-plan (1896–1914)

De georganiseerde opkomst van het politieke zionisme in Groot-Brittannië valt te plaatsen tegen de achtergrond van de internationale zionistische mobilisatie vanaf de jaren 1890. Een belangrijk referentiepunt vormt Theodor Herzls programmatekst *Der Judenstaat* (1896), waarin hij Joodse kwetsbaarheid en emancipatieproblemen expliciet koppelde aan een politieke oplossing in de vorm van territoriale vestiging.⁵⁶ Voor de Britse context is deze tekst vooral van belang omdat zij zionisme definieerde als een politieke beweging met diplomatieke ambities en niet langer uitsluitend als religieuze verwachting of filantropische praktijk.

In Groot-Brittannië kreeg deze beweging een institutionele vorm met de oprichting van de *English Zionist Federation* (EZF) in 1899. In studies over Anglo-Joodse gemeenschapsverhoudingen wordt benadrukt dat de EZF aanvankelijk opereerde naast, en vaak in spanning met, gevestigde representatieve instituties zoals de *Board of Deputies* en de *Anglo-Jewish Association*. Deze institutionele positie had directe gevolgen voor de wijze waarop zionistische claims in de Britse context werden geformuleerd, waar begrippen als ‘natie’, ‘thuis’ en ‘loyaliteit’ politiek beladen waren.⁵⁷

De interne discussie binnen de zionistische beweging over de betekenis van een Joods ‘tehuis’ kwam scherp naar voren in de controverse rond het zogenoemde Uganda-plan. Dit plan betrof het Britse aanbod uit 1903 om een gebied in het Brits Oost-Afrikaanse protectoraat beschikbaar te stellen voor Joodse vestiging, dat door zionistische leiders werd gepresenteerd als een tijdelijke noodoplossing in reactie op geweld tegen Joden in Oost-Europa. In zowel zionistische congresverslagen als persoonlijke correspondentie werd dit voorstel echter niet uitsluitend pragmatisch benaderd, maar raakte het aan fundamentele

⁵⁶ Sokolow, *History of Zionism 1600–1918*, 296.

⁵⁷ Jarin, *British Jewish Organizations and the Politics of Zionism*, 189.

vragen over de exclusieve betekenis van Palestina.⁵⁸

In de historiografie wordt deze episode daarom vaak aangeduid als een diplomatiek en ideologisch kantelpunt. Zij laat zien dat zionistische leiders bereid waren te onderhandelen met een grootmacht als Groot-Brittannië over territoriale mogelijkheden, terwijl Palestina binnen de beweging niet vanzelfsprekend als een verwisselbare locatie werd beschouwd. De spanning tussen diplomatieke flexibiliteit en ideologische begrenzing vormt een terugkerend thema in de primaire bronnen uit deze periode.⁵⁹

In de zionistische primaire bronnen verschijnt het Uganda-voorstel bovendien als een moment waarop de betekenis van Palestina expliciet ter discussie werd gesteld. Herzl presenteerde het plan op het Zesde Zionistische Congres nadrukkelijk als een tijdelijke noodoplossing en niet als een definitieve vervanging van Palestina. De weerstand tegen deze koers is zichtbaar in zijn persoonlijke verslaglegging. In zijn dagboeken noteerde hij dat tegenstanders, ondanks acute nood, ‘had a rope round their necks and still refused.’⁶⁰ Dit fragment moet niet worden gelezen als een neutrale weergave van het debat, maar maakt wel duidelijk hoe Herzl zelf de intensiteit van het conflict ervoer en hoe sterk Palestina binnen delen van de beweging als exclusief referentiepunt functioneerde in de jaren 1903–1905.

De afloop van het Uganda-debat maakte deze interne spanningen expliciet. In 1905 werd het plan definitief verworpen, waarna het zionistische programma de focus op Palestina opnieuw nadrukkelijk formuleerde.⁶¹ Tegelijkertijd leidde deze beslissing niet tot volledige organisatorische eensgezindheid. Uit de verdere organisatiegeschiedenis blijkt dat de verwerping van Uganda gepaard ging met fragmentatie, onder meer door pogingen om alternatieve territoriale oplossingen binnen het Britse rijk te blijven verkennen, zoals bij de oprichting van de *Jewish Territorial Organization*.⁶² Voor de Britse context is vooral van belang dat deze episode de zionistische claims op Palestina scherper omlijnde. Door het expliciete debat over alternatieven werd voor Britse waarnemers duidelijker welke territoriale en politieke inzet de beweging zelf centraal stelde.

Binnen Groot-Brittannië kreeg deze ontwikkeling een concreet gezicht door figuren die zowel binnen Joodse netwerken als daarbuiten actief waren. Een centrale actor was Chaim Weizmann, die zich in 1904 in Manchester vestigde en via academische en

⁵⁸ Stein, *The Balfour Declaration*, 27.

⁵⁹ A. Rovner, *In the Shadow of Zion: Promised Lands Before Israel* (New York 2014) 81.

⁶⁰ T. Herzl, *The Complete Diaries of Theodor Herzl*, red. R. Patai (New York 1960) 1473.

⁶¹ Rovner, *In the Shadow of Zion*, 81.

⁶² Stein, *The Balfour Declaration*, 33.

journalistieke contacten toegang kreeg tot bredere Britse elites.⁶³ Omdat memoires per definitie retrospectief zijn, kunnen Weizmanns herinneringen niet worden gelezen als direct bewijs voor vroege beleidsinvloed, maar zij bieden wel inzicht in hoe zionistische leiders hun Britse netwerkvorming later reconstrueerden. In combinatie met studies over Anglo-zionistische organisatie en lobbyvorming wordt zo zichtbaar dat het zionisme in Groot-Brittannië niet uitsluitend een interne Joodse stroming was, maar ook actief aansluiting zocht bij niet-Joodse politieke en culturele circuits.⁶⁴

Op basis van de besproken primaire bronnen en secundaire literatuur wordt zichtbaar dat het zionisme in Groot-Brittannië vóór 1914 langs twee samenhangende lijnen vorm kreeg. Ten eerste vond een proces van institutionalisering plaats, onder meer via organisaties als de *English Zionist Federation*, vaak in spanning met gevestigde Anglo-Joodse instituties. Daarnaast leidde het debat rond het Uganda-plan tot een verscherping van de betekenis die aan Palestina werd toegekend, waarbij Palestina voor veel betrokkenen geen verwisselbare locatie bleek, maar een centraal referentiepunt in de formulering van zionistische aanspraken.

1.4 Het publieke debat 1916–1917: polarisatie zichtbaar

De Eerste Wereldoorlog bracht de discussies over Joodse identiteit, loyaliteit en zionisme in Groot-Brittannië in een nieuwe fase. Waar deze kwesties vóór 1914 grotendeels binnen institutionele en communautaire kaders waren gebleven, werden zij vanaf 1916 steeds nadrukkelijker zichtbaar in de nationale publieke sfeer. Deze verschuiving hing samen met concrete politieke maatregelen en maatschappelijke spanningen die vragen over burgerschap en loyaliteit op scherp stelden.

Een belangrijke katalysator was de invoering van de militaire dienstplicht in januari 1916. Voor ongenaturaliseerde Joodse immigranten, met name afkomstig uit het Russische Rijk, betekende de dienstplicht een directe confrontatie met hun juridische status en politieke positie binnen de Britse staat.⁶⁵ De mogelijkheid van repatriëring naar Rusland, waar Joden vervolging riskeerden, vergrootte de onzekerheid over loyaliteit en burgerschap. Tegelijkertijd nam binnen de Britse samenleving de vijandigheid tegenover zogenoemde ‘aliens’ toe, waarbij Joodse migranten relatief vaak het doelwit waren van publieke

⁶³ C. Weizmann, *Trial and Error: The Autobiography of Chaim Weizmann* (New York 1949) 122.

⁶⁴ S.A. Cohen, *English Zionists and British Jews* (Princeton 1982) 212.

⁶⁵ S. Auerbach, ‘Negotiating Nationalism: Jewish Conscription and Russian Repatriation in London’s East End, 1916–1918’ *Journal of British Studies*, 46(3) (2007) 594–620, aldaar 594.

argwaan.⁶⁶

Binnen deze context probeerden zionistische leiders en organisaties hun positie te versterken door loyaliteit aan de Britse oorlogsinspanningen expliciet zichtbaar te maken. De steun voor de vorming van een *Jewish Legion*, dat aan Britse zijde in Palestina zou vechten, speelde hierin een belangrijke rol. Deze militaire inzet functioneerde niet alleen praktisch, maar ook symbolisch: hij werd gepresenteerd als bewijs dat zionistische aspiraties verenigbaar waren met Britse politieke loyaliteit.⁶⁷

De spanning tussen deze uiteenlopende interpretaties van loyaliteit kwam expliciet aan de oppervlakte in mei 1917. Op 24 mei publiceerden David Lindo Alexander, voorzitter van de *Board of Deputies of British Jews* en Claude Goldsmid Montefiore, voorzitter van de *Anglo-Jewish Association*, een open brief in *The Times*.⁶⁸ De brief werd gepresenteerd als een verklaring namens de officiële vertegenwoordiging van Anglo-Jewry en richtte zich daarmee niet uitsluitend tot een Joods publiek, maar tot een nationale lezerskring.

In hun verklaring verwierpen Alexander en Montefiore expliciet het idee dat Joden een nationale gemeenschap vormden met politieke aanspraken op Palestina. Zij stelden dat de zionistische theorie van Joodse dakloosheid het onvermijdelijke effect zou hebben om Joden opnieuw als ‘aliens in their native lands’ te presenteren en daarmee hun burgerrechten te ondermijnen. Hun bezwaar richtte zich niet op migratie naar Palestina als zodanig, maar op de politieke implicaties van nationale terminologie.⁶⁹

De keuze om deze positie via *The Times* te publiceren was betekenisvol. Als nationaal dagblad met een invloedrijk lezerspubliek onder politici en beleidsmakers fungeerde de krant als schakel tussen publieke opinie en politieke besluitvorming. De brief verscheen bovendien op een moment waarop de Britse regering reeds interne discussies voerde over een mogelijke verklaring inzake zionisme.⁷⁰

De reacties lieten niet lang op zich wachten. Zionistische leiders betwistten openlijk de representativiteit van Alexander en Montefiore. In een tegenbrief stelde Lord Rothschild dat de auteurs slechts een ‘fraction of Jewish opinion in the world’ vertegenwoordigden.⁷¹ Ook binnen de Joodse pers, met name in de *Jewish Chronicle*, werd de legitimiteit van de

⁶⁶ S. Seketa, ‘Defining and Defending Valid Citizenship During War’ *Enterprise & Society* 22(1) (2021) 78–116, aldaar 102.

⁶⁷ A.J. Pendlebury, *Jerusalem in ragtime: Reconstructions of ‘the jew’ in first world war Britain* (Southampton 2001) 163.

⁶⁸ D.L. Alexander & C.G. Montefiore, ‘An Anti-Zionist Letter to the Times’, 24 mei 1917, in: J. Reinharz (red.), *Documents on the Balfour Declaration* (Oxford 2011) 658–659.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Stein, *The Balfour Declaration*, 442.

⁷¹ ‘Lord Rothschild to The Times’, juni 1917, The National Archives (TNA), CAB 24/4.

brief ter discussie gesteld. Onder redacteur Leopold Greenberg had de krant zich reeds eerder kritisch opgesteld tegenover de assimilatie-elite.⁷²

De publieke controverse had directe institutionele gevolgen. Binnen de *Board of Deputies* leidde de brief tot een stemming waarin het optreden van het *Conjoint Foreign Committee* werd afgekeurd. Met een nipte meerderheid werd de actie van Alexander en Montefiore verworpen, wat uiteindelijk tot hun aftreden leidde. Voor het eerst verloor de anti-zionistische elite daarmee haar institutionele overwicht binnen de officiële vertegenwoordiging van *Anglo-Jewry*.⁷³

Deze gebeurtenissen maken zichtbaar hoe het debat over Joodse identiteit en loyaliteit zich tijdens de oorlog ontwikkelde van een interne discussie tot een publiek en politiek relevant conflict. Daarmee werd de vraag wie namens de Joodse gemeenschap kon spreken en met welke terminologie dit gebeurde onderdeel van een bredere nationale politieke discussie.

1.5 Van publieke polarisatie naar besluitvorming in het *War Cabinet* (1917)

De publieke polarisatie rond zionisme en Joodse loyaliteit in het voorjaar van 1917 bleef niet beperkt tot de sfeer van kranten en gemeenschapsorganisaties, maar werkte door in de besluitvorming van de Britse regering. In de maanden voorafgaand aan november 1917 werd de zionistische kwestie expliciet besproken binnen het *War Cabinet*, dat tijdens de oorlog verantwoordelijk was voor de formulering van het regeringsbeleid. De verdeeldheid die eerder zichtbaar was geworden binnen Anglo-Joodse instituties en de publieke opinie vormde daarbij een relevante achtergrond waartegen beleidsopties werden afgewogen.

Een centrale rol in deze fase speelde Maurice Hankey, secretaris van het *War Cabinet*. In oktober 1917 stelde hij een memorandum samen onder de titel *War Cabinet: The Zionist Movement*, waarin hij de reacties bundelde van tien prominente Joodse leiders op een ontwerpverklaring over Palestina. Deze consultatie was niet gericht op het vaststellen van een representatieve Joodse consensus, maar maakte juist de uiteenlopende posities zichtbaar die binnen de Joodse gemeenschap circuleerden. Daarmee bood het document een overzicht van posities en mogelijke gevoeligheden die aan de gekozen formulering verbonden konden zijn.⁷⁴

⁷² Cesarani, *The Jewish Chronicle and Anglo-Jewry*, 250.

⁷³ Stein, *The Balfour Declaration*, 458.

⁷⁴ M. Hankey, *WAR CABINET. THE ZIONIST MOVEMENT*, oktober 1917, The National Archives (TNA), CAB 24/4.

Binnen deze consultatie nam Edwin Samuel Montagu een bijzondere positie in. Als *Secretary of State for India* en het enige Joodse lid van het kabinet bracht hij in augustus 1917 een uitvoerig memorandum in, waarin hij stelde dat het zionisme ‘anti-Semitic in result’ zou zijn. Volgens Montagu zou het spreken over Joden als een afzonderlijke nationaliteit hun status als burgers in hun respectieve staten ondermijnen. Zijn argumentatie sloot inhoudelijk aan bij eerdere bezwaren van de Anglo-Joodse elite, maar kreeg door zijn positie binnen het kabinet een ander politiek gewicht dan de publieke interventies van Alexander of Montefiore eerder dat jaar.⁷⁵

Ook andere anti-zionistische reacties richtten zich primair op de gebruikte terminologie. Sir Philip Magnus verzette zich tegen het begrip ‘national home’, omdat dit volgens hem impliciet veronderstelde dat Joden een politieke natie vormden.⁷⁶ Claude Montefiore pleitte voor een formulering die uitsluitend sprak over een cultureel centrum in Palestina, expliciet losgekoppeld van nationale aanspraken.⁷⁷ In deze interventies stond niet de mogelijkheid van Joodse vestiging centraal, maar de vrees dat nationale taal bestaande loyaliteitsarrangementen zou aantasten.

Aan zionistische zijde werd daarentegen aangedrongen op terminologie die de historische band tussen Joden en Palestina explicieter tot uitdrukking bracht. Nahum Sokolow verdedigde het gebruik van termen als ‘re-establishment’, waarmee hij een continuïteit suggereerde tussen het antieke Joodse verleden en de moderne zionistische aspiraties. Tegelijkertijd benadrukte hij het belang van duidelijke garanties voor de burgerlijke en politieke rechten van Joden buiten Palestina, juist om beschuldigingen van dubbele loyaliteit te neutraliseren.⁷⁸

De uiteindelijke formulering van de Balfour-verklaring kwam tot stand binnen dit spanningsveld van uiteenlopende interpretaties en belangen. De ambiguïteit van de tekst wijst niet op ideologische overeenstemming, maar op een bestuurlijke formulering die ruimte liet voor meerdere lezingen.⁷⁹ De consultatie die Hankey documenteerde laat zien dat het *War Cabinet* de zionistische kwestie behandelde als een politiek beladen dossier waarin de gekozen termen zelf onderwerp van afweging waren.

Daarmee markeert november 1917 geen afsluiting van het debat, maar een

⁷⁵ E. Montagu, *Memorandum on the Anti-Semitism of the Present Government*, 23 augustus 1917, CAB 24/24, 1400–1401

⁷⁶ Magnus, *From Sir Philip Magnus, M.P.*, oktober 1917, CAB 24/4

⁷⁷ Montefiore, *From Mr. C. G. Montefiore*, oktober 1917, CAB 24/4

⁷⁸ N. Sokolow, *From Mr. Sokolow, Chief London Representative of the Zionist Organisation*, oktober 1917, The National Archives (TNA), CAB 24/4.

⁷⁹ Gelvin, *The Israel–Palestine Conflict*, 82.

verschuiving van de arena. De open formulering van de verklaring liet ruimte voor uiteenlopende interpretaties en bood verschillende actoren aanknopingspunten om haar betekenis nader in te vullen. Hoofdstuk 2 onderzoekt hoe de openheid van de verklaring na 1917 bestuurlijk werd ingevuld en in hoeverre eerdere discussies over terminologie, loyaliteit en politieke status daarbij richtinggevend bleven.

Hoofdstuk 2: Politiek onderhandelingsproces en kabinetsdynamiek

Dit hoofdstuk onderzoekt hoe het Britse *War Cabinet* in 1917 tot de definitieve tekst van de Balfourverklaring kwam. De verklaring, gepubliceerd op 2 november 1917, was geen geïsoleerd beleidsbesluit, maar het resultaat van een proces van interne beraadslaging en tekstuele afstemming binnen een sterk gecentraliseerd oorlogskabinet.⁸⁰ In de historiografie wordt dit besluitvormingsproces geplaatst tegen de achtergrond van de Britse oorlogsdiplomatatie in 1917, waarin internationale positionering en militaire belangen een belangrijke rol speelden.⁸¹

De centrale vraag in dit hoofdstuk is hoe interne bezwaren en externe diplomatieke en strategische overwegingen binnen het kabinet werden verwerkt in de uiteindelijke formulering van de verklaring. Daartoe wordt het besluitvormingsproces gereconstrueerd aan de hand van kabinetsmemoranda, *War Cabinet*-notulen en opeenvolgende conceptteksten. Deze bronnen maken het mogelijk te analyseren op welke momenten specifieke argumenten werden ingebracht en hoe deze argumenten hun weerslag vonden in concrete tekstuele keuzes.

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet, circuleerden debatten over loyaliteit, nationale identiteit en politieke haalbaarheid reeds in de publieke sfeer voordat zij het kabinet bereikten. Dit hoofdstuk volgt hoe deze argumenten binnen de besloten context van het *War Cabinet* opnieuw werden gewogen en vertaald naar beleidsformuleringen. Daarbij komt naar voren dat de uiteindelijke tekst niet alleen een diplomatieke positie vastlegde, maar ook fungeerde als middel om interne bezwaren binnen het kabinet via tekstuele begrenzingen te accommoderen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2.1 behandelt de interventie van Edwin Montagu en laat zien hoe zijn loyaliteitsargument binnen het *War Cabinet* werd gearticuleerd en geregistreerd. Paragraaf 2.2 analyseert de *War Cabinet*-notulen en reconstrueert hoe diplomatieke en militaire overwegingen, evenals de interpretatie van de term ‘national home’, een rol speelden in de interne besluitvorming. Paragraaf 2.3 onderzoekt het ontstaan van de twee waarborgclausules aan de hand van opeenvolgende conceptteksten

⁸⁰ Rhett, *Balfour Declaration*, 5

⁸¹ W. M. Mathew, ‘War-Time Contingency and the Balfour Declaration of 1917: An Improbable Regression.’ *Journal of Palestine Studies*, 40(2), (2011) 26-42, aldaar 37.

en memoranda. Paragraaf 2.4 sluit af met een korte synthese en vormt de overgang naar de bespreking van de receptie van de verklaring in het volgende hoofdstuk.

2.1 Edwin Montagu en het loyaliteitsargument

De interne discussie over een mogelijke Britse verklaring inzake Palestina kreeg in de zomer van 1917 een uitgesproken tegenstem door de interventie van Edwin Montagu. Montagu's achtergrond binnen de geassimileerde Anglo-Joodse elite was bepalend voor zijn benadering van het zionistische verzoek. In de historiografie wordt zijn optreden geplaatst binnen de negentiende-eeuwse emancipatie-traditie, waarin volledige nationale integratie en ondubbelzinnige loyaliteit aan de staat golden als voorwaarden voor volwaardig burgerschap.⁸² Anders dan veel van zijn kabinetscollega's benaderde Montagu de kwestie primair vanuit de mogelijke gevolgen voor de juridische en politieke status van Joden buiten Palestina.⁸³

Montagu's bezwaren zijn het duidelijkst vastgelegd in zijn memorandum *The Anti-Semitism of the Present Government* van 23 augustus 1917, dat onder de leden van het *War Cabinet* werd gecirculeerd. Het document wijkt af van veel andere kabinetsstukken uit deze periode doordat het geen technische beleidsanalyse bevat, maar een principiële politieke kritiek. Montagu opent zijn memorandum met de mededeling dat hij 'wishes to place on record' dat het voorgestelde beleid 'is anti-Semitic and will prove a rallying ground for Anti-Semites in every country in the world'. Daarmee presenteert hij zijn bezwaar niet als een verschil van inzicht over beleidsdoelmatigheid, maar als een waarschuwing voor de structurele betekenis van staatsformuleringen.⁸⁴

Een centraal element in het memorandum vormt Montagu's verwerping van het idee dat Joden als een politieke natie kunnen worden opgevat. Hij stelt expliciet: 'I assert that there is not a Jewish nation'.⁸⁵ Volgens Montagu zou een regeringsverklaring waarin Palestina wordt aangeduid als 'the national home of the Jewish people' impliceren dat Joden elders slechts in afgeleide zin tot hun respectieve staten behoren. Stein benadrukt dat Montagu hiermee voortbouwde op een emancipatiebegrip waarin religieuze identiteit strikt werd onderscheiden van politieke nationaliteit.⁸⁶ Het memorandum laat zien dat zijn bezwaar

⁸² J. Reinharz, *Chaim Weizmann: The Making of a Zionist Leader* (Oxford 1993) 214.

⁸³ Stein, *The Balfour Declaration*, 548.

⁸⁴ E. Montagu, *Memorandum of Edwin Montagu on the Anti-Semitism of the Present Government*. CAB 24/24, The National Archives (1917) 388.

⁸⁵ Ibidem, 388.

⁸⁶ Stein, *The Balfour Declaration*, 549–550.

zich in de eerste plaats richtte op de politieke lading van de gebruikte terminologie, niet op Joodse vestiging in Palestina als zodanig.

Deze terminologische zorg verbond Montagu rechtstreeks aan het loyaliteitsvraagstuk. Hij waarschuwde dat een officiële Britse erkenning van een Joods nationaal tehuis door andere staten zou kunnen worden geïnterpreteerd als bevestiging dat Joden primair tot een transnationale gemeenschap behoren. In dat verband schreef hij dat ‘every country will immediately desire to get rid of its Jewish citizens.’⁸⁷ Deze passage moet worden begrepen als een diplomatieke inschatting van mogelijke politieke interpretaties van de verklaring, niet als een empirische voorspelling. Renton wijst erop dat Britse beleidsmakers in deze periode goed op de hoogte waren van de kwetsbare rechtspositie van Joden in delen van Oost-Europa, waardoor Montagu’s zorg aansloot bij bestaande internationale gevoeligheden.⁸⁸

Montagu betrok deze internationale overweging expliciet op de binnenlandse situatie in Groot-Brittannië. Hij stelde dat de verklaring het risico in zich droeg Britse Joden impliciet te positioneren als ‘aliens and foreigners’, ongeacht hun formele staatsburgerschap.⁸⁹ Daarmee verlegde hij de discussie van zionistische aspiraties naar de vraag hoe staatsformuleringen de grenzen van nationale gemeenschap definiëren. Zijn bezwaar richtte zich aldus op de staatsrechtelijke betekenis van de verklaring, niet op individuele intenties of loyaliteiten.

Dat Montagu’s memorandum binnen het *War Cabinet* als een relevant bezwaar werd beschouwd, blijkt uit de kabinetsnotulen. In de vergadering van 3 september 1917 werd vastgelegd dat Montagu waarschuwde dat de formulering ‘the home of the Jewish people’ de positie van Joden buiten Palestina ‘vitally prejudice’ zou kunnen.⁹⁰ Hoewel de notulen geen uitvoerig verslag van het debat bieden, maken zij wel duidelijk dat het loyaliteitsargument expliciet werd ingebracht en geregistreerd. Tevens noteren zij dat het kabinet besloot de besluitvorming uit te stellen en eerst het standpunt van de Amerikaanse regering te vernemen. Deze beslissing wijst erop dat Montagu’s interventie het proces niet blokkeerde, maar wel vertraagde en de discussie opnieuw structureerde.

De spanning tussen Montagu en zionistische vertegenwoordigers, in het bijzonder Chaim Weizmann, is zichtbaar in de beschikbare correspondentie. Weizmann benadrukte in

⁸⁷ Montagu, *Memorandum of Edwin Montagu*, 390.

⁸⁸ J. Renton, *Flawed Foundations: The Balfour Declaration and the Palestine Mandate*. In R. Miller (ed.), *Britain, Palestine and Empire* (London 2009) 24.

⁸⁹ Montagu, *Memorandum of Edwin Montagu*, 1917, 390.

⁹⁰ *War Cabinet Minutes*, 3 September 1917. CAB 23/4, The National Archives.

gesprekken en brieven dat een ‘national home’ geen staat impliceerde en geen afbreuk zou doen aan de loyaliteit van Joden in andere landen.⁹¹ Montagu bleef daarentegen vasthouden aan zijn bezwaar dat juist de ambiguïteit van deze term ruimte liet voor politieke misinterpretatie. Reinharz merkt op dat het conflict tussen beiden minder draaide om concrete beleidsintenties dan om fundamenteel verschillende opvattingen over de relatie tussen taal, identiteit en staatsmacht.⁹²

Het memorandum is van bijzonder belang omdat het inzicht biedt in de wijze waarop een lid van het *War Cabinet* zelf de politieke en morele implicaties van het voorgestelde beleid formuleerde. Tegelijkertijd laten de bronnen niet toe vast te stellen in hoeverre andere ministers deze analyse onderschreven. De kabinetsnotulen maken slechts duidelijk dat zijn bezwaren als relevant werden genoteerd, niet hoe zwaar zij wogen in de uiteindelijke besluitvorming. De betekenis van deze interventie ligt daarom minder in het blokkeren van het beleid dan in het afdwingen van een expliciete tekstuele reactie op het loyaliteitsvraagstuk.

Daarmee wordt zichtbaar hoe een publiek debat over loyaliteit en nationale identiteit binnen het *War Cabinet* werd omgezet in een concreet beleidsprobleem. De combinatie van Montagu’s memorandum en zijn geregistreerde bijdragen aan kabinetsvergaderingen laat zien dat de formulering van de Balfourverklaring niet uitsluitend werd bepaald door strategische overwegingen, maar ook door de noodzaak om de politieke status van Joden buiten Palestina expliciet te beschermen. Deze spanning vormt een belangrijk uitgangspunt voor het ontstaan van de tweede waarborgclausule, die in paragraaf 2.3 nader wordt geanalyseerd.

2.2 Kabinetsnotulen en interne onderhandelingen

Na de circulatie van het memorandum van Edwin Montagu in augustus 1917 werd het zionistische verzoek herhaaldelijk besproken binnen het *War Cabinet*. Deze fase van de besluitvorming kan voornamelijk worden gereconstrueerd aan de hand van de kabinetsnotulen en een beperkt aantal aanvullende memoranda. De notulen, opgesteld onder verantwoordelijkheid van Sir Maurice Hankey, leggen besluiten en als relevant aangemerkte interventies vast, maar bevatten geen woordelijk verslag van de gevoerde discussies.⁹³ Zij maken het mogelijk te achterhalen welke argumenten formeel binnen het kabinet werden

⁹¹ Weizmann, *Trial and Error*, 259.

⁹² Reinharz, *Chaim Weizmann*, 218.

⁹³ Rhett, *Balfour Declaration*, 6.

geregistreerd, maar laten niet toe vast te stellen in hoeverre deze breed werden gedeeld of doorslaggevend waren in de besluitvorming.

De eerste formele bespreking vond plaats op 3 september 1917. Tijdens deze vergadering beschikten de ministers over verschillende documenten, waaronder de briefwisseling tussen Lord Rothschild en Arthur Balfour namens de *Zionist Organisation*, het memorandum van Montagu van 23 augustus en een alternatieve concepttekst die was opgesteld door Lord Milner.⁹⁴ De notulen vermelden expliciet dat Montagu bezwaar maakte tegen de formulering ‘the home of the Jewish people’, omdat deze volgens hem de positie van Joden buiten Palestina zou kunnen schaden.⁹⁵ De opname van deze interventie wijst erop dat het loyaliteitsargument in deze fase als politiek relevant werd beschouwd.

Hoewel de notulen geen inhoudelijke reacties van andere ministers op Montagu’s analyse registreren, leggen zij wel vast dat werd besloten de verdere besluitvorming uit te stellen en eerst het standpunt van de Amerikaanse regering te vernemen. Dit uitstel suggereert dat het kabinet de kwestie op dat moment niet als afgerond beschouwde. Renton wijst erop dat dergelijke vertragingen in deze periode functioneerden als een instrument om interne verdeeldheid te beheersen zonder een voorstel formeel af te wijzen.⁹⁶

In de daaropvolgende weken werd de behandeling van het zionistische verzoek steeds nadrukkelijker geplaatst binnen de context van de internationale oorlogsdiplomatie. Interne stukken van het *Foreign Office* laten zien dat Britse beleidsmakers rekening hielden met door henzelf veronderstelde Duitse pogingen om steun te verwerven onder Joodse organisaties in de Verenigde Staten en Rusland. Hoewel latere historiografie deze inschattingen vaak als overschat typeert, is hier vooral van belang dat zij binnen het *War Cabinet* als plausibel werden gepresenteerd en werden ingezet om het dossier urgentie toe te kennen.⁹⁷

Deze redenering komt expliciet naar voren in de kabinetsvergadering van 4 oktober 1917. Arthur Balfour verklaarde daar dat de Franse regering reeds een gunstige verklaring had afgegeven aan zionistische vertegenwoordigers en dat de Amerikaanse president Woodrow Wilson volgens zijn informatie positief stond tegenover het zionistische verzoek.⁹⁸ De notulen verwijzen niet naar concrete diplomatieke correspondentie, maar documenteren wel hoe deze internationale posities binnen het kabinet werden gepresenteerd en gebruikt ter ondersteuning van het voorgestelde beleid. Daarmee geven zij inzicht in de wijze waarop

⁹⁴ Stein, *The Balfour Declaration*, 562-563.

⁹⁵ *War Cabinet Minutes*, 3 September 1917. CAB 23/4, The National Archives

⁹⁶ Renton, *Flawed Foundations*, 27.

⁹⁷ Mathew, *War-Time Contingency and the Balfour Declaration of 1917*, 35-36.

⁹⁸ *War Cabinet Minutes*, 4 oktober 1917. CAB 23/4, The National Archives

diplomatieke aannames functioneerden binnen de interne besluitvorming, zonder dat zij de feitelijke juistheid ervan kunnen bevestigen.

Naast deze diplomatieke overwegingen werd binnen het kabinet ook inhoudelijke kritiek geformuleerd. Lord Curzon trad naar voren als interne criticus en richtte zijn bezwaren op de praktische en bestuurlijke implicaties van het zionistische project. In zijn memorandum *The Future of Palestine* van 26 oktober 1917 stelde hij de vraag of het kabinet ‘encouraging a practical ideal, or preparing the way for disappointment and failure’ was.⁹⁹ Curzon benadrukte dat Palestina reeds werd bewoond door een overwegend Arabische bevolking die het land bezat en bewerkte en waarschuwde dat grootschalige Joodse vestiging tot conflicten zou leiden.¹⁰⁰ Zijn bezwaren verschilden daarmee wezenlijk van die van Montagu. Zij betroffen niet loyaliteit of politieke status, maar bestuurlijke haalbaarheid en territoriale realiteit.

De interne onderhandelingen culmineerden in de kabinetsvergadering van 31 oktober 1917, waarin werd besloten de verklaring in definitieve vorm goed te keuren. De notulen vermelden dat Balfour de verklaring wenselijk achtte ‘from a purely diplomatic and political point of view’ en dat zij ‘extremely useful propaganda’ zou opleveren.¹⁰¹ Deze formulering maakt duidelijk dat de verklaring binnen het kabinet primair werd beoordeeld op haar strategische waarde binnen de oorlogsdiplomatie. In dezelfde vergadering lichtte Balfour de betekenis van de term ‘national home’ toe. Hij benadrukte dat deze formulering niet moest worden opgevat als een belofte van staatsvorming, maar als een aanmoediging om in Palestina ‘a centre of national culture and a focus of national life’ te vestigen.¹⁰² De keuze voor deze bewust open terminologie liet ruimte voor verschillende interpretaties en sluit aan bij een bredere Britse diplomatieke praktijk waarin verplichtingen in oorlogstijd vaak beperkt en ambigu werden geformuleerd.¹⁰³

De opeenvolging van vergaderingen, het uitstellen van besluiten en het herhaaldelijk herformuleren van conceptteksten laat zien dat het *War Cabinet* geen eenduidige keuze maakte tussen de verschillende naar voren gebrachte argumenten. Diplomatieke urgentie, loyaliteitszorgen en praktische bezwaren bleven gedurende het proces naast elkaar bestaan. De uiteindelijke oplossing bestond uit een tekst die deze spanningen niet oploste, maar

⁹⁹ G. Curzon, *The Future of Palestine*. GT 2406, CAB 24/30/6, The National Archives (1917) 2280.

¹⁰⁰ Ibidem, 2287.

¹⁰¹ War Cabinet Minutes, 31 October 1917, CAB 23/4, The National Archives

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ W.R. Louis, *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez and Decolonization* (London 2006) 32.

absorbeerde door middel van zorgvuldig geformuleerde beperkingen. Binnen deze besluitvormingscontext zocht het kabinet naar aanvullende clausules die de meest expliciete bezwaren konden ondervangen zonder de verklaring als geheel te blokkeren. In de volgende paragraaf wordt onderzocht hoe deze clausules tot stand kwamen en welke betekenis zij binnen de tekst van de Balfourverklaring kregen.

2.3 Het ontstaan van de twee waarborgclausules

De opname van twee waarborgclausules in de uiteindelijke tekst van de Balfourverklaring was het resultaat van een redactioneel traject waarin bezwaren die tijdens de kabinetsbesprekingen waren geformuleerd, hun weerslag vonden in specifieke tekstuele keuzes. De beschikbare bronnen laten niet toe om een directe één-op-één relatie vast te stellen tussen afzonderlijke interventies en concrete zinsneden. Wel maken zij het mogelijk te reconstrueren op welke momenten bepaalde bezwaren aanleiding gaven tot herformulering van de verklaring. De opeenvolgende conceptversies van de tekst, in combinatie met kabinetsmemoranda en *War Cabinet*-notulen uit september en oktober 1917, vormen hiervoor het belangrijkste empirische materiaal.

De eerste fase van dit redactionele proces is te reconstrueren aan de hand van de zionistische ontwerptekst die in juli 1917 aan de Britse regering werd voorgelegd. In deze zogenoemde *Official Zionist Formula* werd gevraagd om erkenning van Palestina als het nationale tehuis van het Joodse volk, waarbij werd gesteld dat het gebied ‘should be reconstituted as the National Home of the Jewish people’.¹⁰⁴ De term ‘reconstituted’ impliceerde herstel van een eerdere politieke status en suggereerde daarmee een aanspraak op soevereiniteit. Daarnaast bevatte de ontwerptekst verwijzingen naar interne autonomie en institutionele bevoegdheden voor Joodse organisaties in Palestina.¹⁰⁵

Deze formulering werd in de daaropvolgende Britse conceptteksten niet overgenomen. In de ontwerptekst die eind augustus 1917 door Lord Milner werd opgesteld, werd ‘reconstituted’ vervangen door de formulering dat Zijner Majesteits Regering ‘views with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people’.¹⁰⁶ Deze wijziging beperkte de impliciete juridische reikwijdte van de verklaring. Door het gebruik

¹⁰⁴ Stein, *The Balfour Declaration*, 1961, 664.

¹⁰⁵ Esco Foundation for Palestine, *Palestine: A study of Jewish, Arab and British policies* (Vol. 1). (1947) Yale University Press. 103-104.

¹⁰⁶ Stein, *The Balfour Declaration*, 664.

van 'in Palestine' in plaats van een formulering die het gebied als geheel betrof, werd het nationale tehuis gepositioneerd als een project binnen Palestina en niet als een claim op het territorium zelf. Historici als Renton en Gelvin hebben erop gewezen dat deze aanpassing de Britse regering ruimte liet om de toekomstige territoriale en bestuurlijke invulling open te houden.¹⁰⁷

Parallel aan deze afzwakking van de zionistische eisen blijkt uit de conceptteksten dat werd gewerkt aan aanvullende formuleringen die de binnen het kabinet geuite bezwaren konden adresseren. Dat deze zoektocht plaatsvond, blijkt uit de zogenoemde *Milner–Amery Draft* van 4 oktober 1917, waarin voor het eerst expliciet twee beperkende clausules werden opgenomen.¹⁰⁸ Deze clausules waren negatief geformuleerd en hadden tot doel de reikwijdte van de pro-zionistische toezegging te begrenzen.

De eerste waarborgclausule had betrekking op de bestaande bevolking van Palestina. In de definitieve tekst luidde deze passage: 'it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine.'¹⁰⁹ Deze formulering sluit nauw aan bij de bezwaren die Lord Curzon had geformuleerd in zijn memorandum *The Future of Palestine* van 26 oktober 1917. Curzon benadrukte daarin dat Palestina werd bewoond door een overwegend Arabische bevolking die het land al generaties lang bezat en bewerkte en dat zij niet bereid zou zijn haar positie zonder weerstand op te geven.¹¹⁰

De clausule biedt echter geen garantie voor politieke rechten of nationale zelfbeschikking. Zij beperkt zich expliciet tot 'civil and religious rights'. Deze beperking is betekenisvol. Curzon stelde in zijn memorandum wel de vraag hoe het kabinet met de bestaande bevolkingsmeerderheid moest omgaan, maar formuleerde geen expliciete eis voor politieke gelijkberechtiging of zelfbestuur.¹¹¹ De redactionele keuze weerspiegelt deze beperkte probleemdefinitie. De garantie is gekoppeld aan bestaande rechten en sluit toekomstige politieke aanspraken uit, waardoor de verklaring geen verplichtingen bevatte die de Britse bestuurlijke handelingsruimte in Palestina expliciet zouden beperken.

De tweede waarborgclausule richtte zich op de positie van Joden buiten Palestina. In de definitieve tekst werd vastgelegd dat niets mocht worden gedaan 'which may prejudice the

¹⁰⁷ Gelvin, *The Israel–Palestine Conflict*, 82–83.

¹⁰⁸ Stein, *The Balfour Declaration*, 664.

¹⁰⁹ Balfour, *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917. The Avalon Project

¹¹⁰ G. Curzon, *The Future of Palestine*. GT 2406, CAB 24/30/6, The National Archives (1917) 2287.

¹¹¹ Ibidem, 2280.

rights and political status enjoyed by Jews in any other country.’¹¹² Deze formulering sluit inhoudelijk aan bij de kern van Edwin Montagu’s memorandum van 23 augustus 1917, waarin hij had gewaarschuwd dat erkenning van Palestina als Joods nationaal tehuis twijfel zou kunnen oproepen over de loyaliteit en burgerschapsstatus van Joden elders.¹¹³

De totstandkoming van deze clause is zichtbaar in de opeenvolgende conceptversies. In de *Milner–Amery Draft* van 4 oktober 1917 werd nog een beperkende toevoeging opgenomen: ‘by such Jews who are fully contented with their existing nationality.’¹¹⁴ Deze toevoeging suggereerde een onderscheid tussen Joden die zich met hun bestaande nationaliteit identificeerden en degenen die dat niet deden. In de definitieve versie werd deze beperking geschrapt. Daarmee werd de garantie uitgebreid tot alle Joden buiten Palestina, ongeacht hun persoonlijke opvattingen en kreeg de clause een bredere en juridisch duidelijkere reikwijdte.

Dat de waarborgclausules laat in het redactieproces werden toegevoegd, blijkt uit de timing van de relevante documenten. Leo Amery beschrijft in zijn memoires dat hij door Milner werd gevraagd de tekst kort voor de beslissende kabinetsvergadering aan te passen om rekening te houden met de bezwaren van collega’s.¹¹⁵ De *War Cabinet*-notulen van 31 oktober 1917 registreren de goedkeuring van de verklaring inclusief deze clausules, zonder verdere discussie over hun precieze formulering.¹¹⁶ Dit wijst erop dat zij functioneerden als compromisformules die verdere oppositie binnen het kabinet moesten neutraliseren.

De inhoudelijke asymmetrie tussen beide clausules is daarbij opvallend. Waar de politieke status van Joden buiten Palestina expliciet wordt beschermd, ontbreekt een vergelijkbare garantie voor de Arabische bevolking van Palestina. Deze asymmetrie laat zich moeilijk verklaren als louter redactioneel toeval. Zij sluit aan bij de verschillende aard van de bezwaren die binnen het kabinet werden geformuleerd. Montagu richtte zich expliciet op politieke status en staatsburgerschap, Curzon op bestuurlijke haalbaarheid en sociale stabiliteit. De clausules weerspiegelen deze uiteenlopende probleemdefinities.

De garantie aan de bewoners van Palestina is bovendien conditioneel en negatief geformuleerd. Zij belooft niet dat rechten zullen worden uitgebreid, maar dat bestaande rechten niet zullen worden geschaad. De formulering laat open op welke wijze deze rechten in een toekomstig bestuur zouden worden vastgesteld of gehandhaafd. Daarmee bleef de

¹¹² Balfour, *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917

¹¹³ Montagu, *Memorandum of Edwin Montagu*, 390.

¹¹⁴ Stein, *The Balfour Declaration*, 664.

¹¹⁵ L. S. Amery, *My Political Life: War and Peace, 1914–1929* vol. 2 (London 1953) 114.

¹¹⁶ War Cabinet Minutes, 31 October 1917, CAB 23/4, The National Archives

clausule juridisch vaag en politiek flexibel. Louis heeft erop gewezen dat dergelijke formuleringen kenmerkend waren voor Britse diplomatieke teksten in oorlogstijd, waarin verplichtingen bewust beperkt werden gehouden.¹¹⁷

De twee waarborgclausules kunnen aldus worden gelezen als tekstuele instrumenten waarmee het kabinet de door Montagu en Curzon geschetste risico's erkende, zonder deze te laten uitgroeien tot expliciete beleidsbeperkingen. De uiteindelijke tekst weerspiegelt daarmee het interne onderhandelingsproces zelf. Uit de beschikbare bronnen valt geen uitgewerkte visie op de toekomstige inrichting van Palestina te reconstrueren, maar wel de wijze waarop conflicterende bezwaren in een enkel, bewust ambigu document werden samengebracht.

2.4 Synthese

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de totstandkoming van de Balfourverklaring binnen het Britse *War Cabinet* het resultaat was van een proces van interne beraadslaging en tekstuele afstemming. Aan de hand van memoranda, kabinetsnotulen en opeenvolgende conceptteksten is zichtbaar geworden hoe uiteenlopende bezwaren en overwegingen binnen het kabinet werden verwerkt in specifieke formuleringen. De opname van twee waarborgclausules maakte het mogelijk steun uit te spreken voor het zionistische project, terwijl tegelijkertijd zorgen over loyaliteit, bestuurlijke haalbaarheid en diplomatieke risico's werden geadresseerd. De ambiguïteit van de definitieve tekst vloeit daarmee voort uit het besluitvormingsproces zelf. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe deze formuleringen na 1917 werden geïnterpreteerd en toegepast.

¹¹⁷ Louis, *Ends of British Imperialism*, 32.

Hoofdstuk 3: Receptie en interpretatie van de Balfour-verklaring (1917–1922)

3.1 Van diplomatieke toezegging naar publieke interpretatie (1917–1922)

Met de publicatie van de Balfour-verklaring in de Britse pers op 9 november 1917 werd een intern geformuleerde kabinetsverklaring omgezet in een publiek leesbare politieke tekst. De verklaring, in de vorm van een brief van minister van Buitenlandse Zaken Arthur James Balfour, sprak steun uit voor ‘the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people’.¹¹⁸ Opvallend is dat deze kernbepaling geen nadere toelichting bevatte op de politieke, territoriale of juridische betekenis van dit nationale tehuis. Daarnaast omvatte de tekst twee expliciete waarborgclausules: ten eerste de bescherming van de ‘civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine’ en ten tweede de garantie dat niets gedaan zou worden dat de ‘rights and political status enjoyed by Jews in any other country’ zou schaden.¹¹⁹

Juist deze combinatie van een open kernbepaling en expliciete beperkingen maakte de verklaring vanaf het moment van publicatie vatbaar voor uiteenlopende lezingen. Het begrip ‘national home’ bleef daardoor semantisch open, terwijl de clausules suggereerden dat de Britse regering zich bewust was van mogelijke politieke en maatschappelijke gevolgen van haar formulering. De tekst bood daarmee geen eenduidige definitie van het nationale tehuis, maar markeerde een spanningsveld tussen nationale aspiraties, bestaande bevolkingsrechten en burgerschapsopvattingen buiten Palestina.¹²⁰

Dat deze ambiguïteit niet louter retrospectief is geconstrueerd, maar door tijdgenoten onmiddellijk werd herkend, blijkt uit de vroege reacties op de verklaring. In de Britse pers werd het document al snel gelezen als een uitspraak met verstrekkende politieke implicaties voor de toekomst van Palestina, terwijl binnen het Britse beleidsapparaat juist werd gewezen op de begrenzendende functies van de waarborgclausules.¹²¹ Deze uiteenlopende lezingen vormden het vertrekpunt voor een breder interpretatief debat, dat in dit hoofdstuk wordt geanalyseerd aan de hand van verschillende publieke en institutionele reacties.

Dit hoofdstuk benadert de Balfour-verklaring daarom niet als uitvoeringskader, maar

¹¹⁸ Balfour, *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Renton, *Flawed Foundations*, 16.

¹²¹ War Cabinet, *War Cabinet Minutes: Zionist Movement* (CAB 23/4), meeting of 31 October 1917. The National Archives, Kew (1917).

als een politiek document waarvan de betekenis in verschillende publieke en institutionele contexten werd betwist. Aan de hand van persartikelen, pamfletten, toespraken en interne memoranda wordt onderzocht hoe diverse actoren tussen 1917 en 1922 de term ‘national home’ interpreteerden en positioneerden binnen bredere discussies over nationale identiteit, loyaliteit en politieke status. De analyse richt zich daarmee expliciet op receptie in strikte zin en niet op de latere bestuurlijke of juridische uitwerking van de verklaring.

3.2 Zionistische receptie: het nationale tehuis als politieke belofte

Binnen zionistische kringen werd de Balfour-verklaring vanaf november 1917 gelezen als een bevestiging van Joodse nationale aanspraken op Palestina. De kernbepaling over de vestiging van een ‘national home for the Jewish people’ werd daarbij niet opgevat als een beperkte culturele of religieuze toezegging, maar als een politiek betekenisvolle stap binnen een langer nationaal traject. Deze lezing berustte niet op expliciete formuleringen in de tekst zelf, maar op een interpretatie van haar open karakter, zoals dat door zionistische actoren werd geduid.

Zionistische leiders erkenden dat het begrip ‘national home’ geen vaste juridische betekenis had.¹²² Deze onbepaaldheid werd echter niet ervaren als een tekortkoming van de verklaring, maar juist als een bruikbaar uitgangspunt.¹²³ In zionistische geschriften uit de periode vóór 1917 werd terminologische voorzichtigheid reeds voorgesteld als een bewuste strategie. Max Nordau stelde dat de term *Heimstätte* was gekozen vanwege haar milde formulering, terwijl het beoogde doel daarachter onveranderd bleef. Hij merkte op dat de term bedoeld was ‘to deceive by its mildness’ totdat het ‘real aim’ kon worden bereikt.¹²⁴ Deze opvatting bleef ook na 1917 herkenbaar in zionistische interpretaties van de Balfour-verklaring.

De zionistische receptie van de verklaring werd mede gevormd door eerdere voorstellen aan de Britse regering. In de zogenoemde *Preliminary Zionist Draft* van juli 1917 werd Palestina omschreven als een gebied dat ‘reconstituted’ moest worden als nationaal tehuis, met ruimte voor ‘internal autonomy’ en de ontwikkeling van een eigen nationaal leven.¹²⁵ Hoewel deze terminologie in de definitieve verklaring werd afgezwakt, bleef binnen zionistische kringen de opvatting bestaan dat de gepubliceerde tekst een eerste formele

¹²² J.L. Gelvin, *The Modern Middle East: A History* (New York 2020) 82.

¹²³ J.M.N. Jeffries, *The Balfour Declaration*, (Beirut 1967) 2.

¹²⁴ Nordau, geciteerd in: T. Noreuil, *The Balfour Declaration and International Law*, (Charleston, 1977) 1985.

¹²⁵ Stein, *The Balfour Declaration*, 373.

erkenning vormde van een politiek proces dat zich in de toekomst verder zou kunnen ontwikkelen.

Ook de publieke presentatie van de verklaring droeg bij aan deze interpretatie. In *The Times* verscheen de tekst op 9 november 1917 onder de kop 'PALESTINE FOR THE JEWS. OFFICIAL SYMPATHY', waarmee een territoriale en politieke betekenis werd gesuggereerd die verder ging dan de letterlijke inhoud van de verklaring.¹²⁶ Deze framing ondersteunde een lezing waarin het nationale tehuis werd begrepen als een politiek project, ondanks het ontbreken van expliciete staatsrechtelijke formuleringen.

Zionistische pamfletten versterkten deze interpretatie verder. In *Great Britain, Palestine and the Jews* werd de verklaring omschreven als 'the forthcoming fulfilment of what has always been a religious ideal in Jewry'.¹²⁷ Door de tekst te plaatsen binnen een religieus en historisch kader werd zij gepresenteerd als de bevestiging van een reeds bestaande aanspraak, waarbij de diplomatieke context van de verklaring naar de achtergrond verdween.

Een vergelijkbare interpretatieve strategie is zichtbaar in religieuze toespraken uit dezelfde periode. In een preek in december 1917 vergeleek Chief Rabbi Joseph Hertz de Balfour-verklaring met het edict van Cyrus dat de Babylonische ballingschap beëindigde. Hij stelde dat Joden 'received the announcement of their deliverance when the Lord brought back those that returned to Zion'.¹²⁸ Door deze vergelijking werd de verklaring geduid als een moment van historische verlossing, waarbij vragen over de concrete politieke reikwijdte van het nationale tehuis ondergeschikt werden gemaakt aan symbolische betekenis.

Tegelijkertijd tonen interne zionistische bronnen aan dat men zich bewust was van de beperkingen van de tekst. Met name de tweede waarborgclausule, waarin de 'rights and political status enjoyed by Jews in any other country' werden beschermd, riep bedenkingen op. Lord Rothschild, aan wie de verklaring formeel was gericht, omschreef deze clausule in interne correspondentie als 'a slur on Zionism'.¹²⁹ Deze formulering wijst erop dat zionistische leiders de clausule ervoeren als een impliciete erkenning van de vrees dat zionistische aspiraties gevolgen konden hebben voor de positie van Joden buiten Palestina.

Chaim Weizmann beschreef de opname van deze clausule later als een 'painful

¹²⁶ *The Times*, 'Palestine for the Jews: Official Sympathy.' 9 November 1917, 7.

¹²⁷ A. M. Hyamson, *Great Britain, Palestine and the Jews: Jewry's Celebration of its National Charter* (New York 1918) 3.

¹²⁸ Hertz geciteerd in: Renton, *Nationalism, Discourse and Imagination*, 1485.

¹²⁹ Lord Rothschild, *Memorandum concerning the Balfour Declaration* (CAB 21/58). (1917) The National Archives

recession' ten opzichte van eerdere doelstellingen. Desondanks bleef hij de kernbepaling interpreteren als een open belofte, waarvan de betekenis niet in 1917 definitief werd vastgelegd, maar afhankelijk bleef van toekomstige politieke ontwikkelingen. Binnen deze lezing werd onderscheid gemaakt tussen de letterlijke tekst van de verklaring en haar veronderstelde politieke potentie.¹³⁰

Binnen zionistische kringen kan de receptie van de Balfour-verklaring daarmee worden gekarakteriseerd als een consistente interpretatie van een open formulering in politieke termen. De ambiguïteit van het begrip 'national home' bood ruimte om maximale verwachtingen te formuleren, terwijl beperkende elementen in de tekst werden geaccepteerd als strategische concessies. De kernbepaling werd gelezen als een politieke belofte in wording, waarvan de betekenis niet in 1917 definitief werd vastgelegd, maar afhankelijk bleef van toekomstige ontwikkelingen. Deze interpretatie maakte het mogelijk de verklaring te integreren in een langer nationaal traject, ondanks het ontbreken van expliciete toezeggingen over soevereiniteit of staatsvorming.

Deze interpretatie stond echter niet op zichzelf binnen het bredere Joodse debat over de verklaring. Binnen de Britse Joodse gemeenschap riepen dezelfde formuleringen ook weerstand op bij geassimileerde critici, die de Balfour-verklaring vooral beoordeelden vanuit vragen van burgerschap en politieke loyaliteit. Met name de tweede waarborgclausule werd door deze groep gelezen als een noodzakelijke maar problematische erkenning van de mogelijke gevolgen van het zionistische project voor Joden buiten Palestina.¹³¹

3.3 De officiële Britse interpretatie en begrenzing van de Balfour-verklaring (1917–1922)

Naast zionistische en anti-zionistische lezingen, waarin de open formulering van de verklaring op uiteenlopende wijze werd benut, ontwikkelde zich tussen 1917 en 1922 een officiële Britse interpretatie van de Balfour-verklaring. Deze interpretatie had geen betrekking op de uitvoering van beleid, maar op de betekenis en reikwijdte die de Britse regering zelf aan de verklaring toekende. In deze context fungeerde de overheid als gezaghebbende lezer van haar eigen tekst. Door interpretatie trachtte zij de politieke implicaties van de verklaring te sturen, zonder de kernformulering formeel te herzien. Deze officiële lezing vormt daarmee een derde receptiepositie, naast zionistische en anti-zionistische interpretaties.

¹³⁰ Weizmann, *Trial and Error*, 261.

¹³¹ Cohen, *English Zionists and British Jews*, 305.

De eerste expliciete duiding van de verklaring ontstond binnen het *War Cabinet* in de aanloop naar de publicatie ervan. Tijdens de vergadering van 31 oktober 1917 stelde Arthur James Balfour dat steun aan zionistische aspiraties wenselijk was ‘from a purely diplomatic and political point of view.’ Hij benadrukte daarbij dat de verklaring ‘extremely useful propaganda both in Russia and America’ zou opleveren. Deze uitspraken laten zien dat de verklaring in deze fase primair werd begrepen als een strategisch instrument, en niet als een constitutionele blauwdruk.¹³²

Ook andere Britse politici hanteerden deze interpretatieve benadering. Winston Churchill verklaarde later dat dergelijke toezeggingen werden gedaan omdat zij ‘of value to us in our struggle to win the War’ waren, met name met het oog op steun in de Verenigde Staten en Rusland.¹³³ In deze bronnen blijft de precieze betekenis van het begrip ‘national home’ bewust onbepaald. Die onbepaaldheid maakte de verklaring bruikbaar binnen uiteenlopende politieke contexten.

Binnen interne besprekingen gaf Balfour wel een nadere uitleg van de term ‘national home’. Hij stelde dat deze formulering niet noodzakelijk de ‘early establishment of an independent Jewish State’ inhield, maar moest worden opgevat als een proces van ‘gradual development in accordance with the ordinary laws of political evolution.’ In dezelfde context omschreef hij het nationale tehuis als een vorm van protectoraat en als een centrum van nationale cultuur en organisatie.¹³⁴ Deze interpretatie maakte het mogelijk steun uit te spreken voor Joodse vestiging en institutionele ontwikkeling, terwijl vragen over soevereiniteit werden uitgesteld.

Na de oorlog werd deze interpretatie verder aangescherpt. In een vertrouwelijk memorandum uit augustus 1919 over Syrië, Palestina en Mesopotamië stelde Balfour dat de Britse regering in het geval van Palestina ‘deliberately and rightly decline[d] to accept the principle of self-determination.’¹³⁵ Hiermee positioneerde hij de Balfour-verklaring expliciet buiten het kader van algemene zelfbeschikkingsbeginselen.

Balfour rechtvaardigde deze positie door te stellen dat het zionisme ‘of far profounder import’ was dan ‘the desires and prejudices of the 700,000 Arabs who now inhabit that

¹³² War Cabinet, *War Cabinet Minutes: Zionist Movement* (CAB 23/4), meeting of 31 October 1917. The National Archives

¹³³ Churchill, geciteerd in: P. Terry, ‘Britain in Palestine (1917–1948): Occupation, the Palestine Mandate, and International Law’ *University of Bologna Law Review*, 2(2), (2017) 187–251, aldaar 193.

¹³⁴ War Cabinet, *War Cabinet Minutes: Zionist Movement* (CAB 23/4), meeting of 31 October 1917. The National Archives

¹³⁵ A. Balfour, *Memorandum by Mr. Balfour (Paris) respecting Syria, Palestine, and Mesopotamia* (11 August 1919) (FO 371/4183). The National Archives

ancient land.’¹³⁶ Deze redenering sloot aan bij de formulering van de verklaring zelf. In deze interpretatie fungeerde de verklaring als normatief kader waarin zionistische aanspraken voorrang kregen boven politieke participatie van de Palestijnse meerderheid.

De ambiguïteit van de Balfour-verklaring werd door de Britse regering daarmee niet gezien als een probleem, maar als een functioneel kenmerk. Dit blijkt uit zowel de *War Cabinet Minutes* van oktober 1917 als uit Balfours memorandum van 1919, waarin expliciet afstand werd genomen van het beginsel van zelfbeschikking in Palestina. De open formulering maakte het mogelijk uitzonderingen op algemene beginselen te legitimeren zonder de tekst formeel te wijzigen. De verklaring werd in deze context door de Britse regering niet gelezen als een belofte van zelfbeschikking, maar als rechtvaardiging voor een afwijkende politieke ordening in Palestina.¹³⁷

In juni 1922 werd deze interpretatie publiek vastgelegd in het *Churchill White Paper*. Het document stelde expliciet dat de verklaring niet inhield ‘that Palestine as a whole should be converted into a Jewish National Home’, maar dat een nationaal tehuis slechts ‘should be founded in Palestine.’¹³⁸ Hiermee werd een restrictieve lezing van de territoriale reikwijdte van het begrip ‘national home’ geformuleerd.

Tegelijkertijd bevestigde het *White Paper* de legitimiteit van de Joodse aanwezigheid in Palestina. Het stelde dat de Joodse gemeenschap zich daar bevond ‘as of right and not on sufferance’ en verbond deze status aan een ‘ancient historic connection.’ De verklaring werd bovendien aangeduid als ‘not susceptible of change’, waarmee de Britse regering haar interpretatie presenteerde als gezaghebbend en normatief.¹³⁹

Dat deze officiële interpretatie niet onomstreden was, blijkt uit het parlementaire debat. In juni 1922 stelde Lord Islington in de House of Lords dat het Palestijnse mandaat, gebaseerd op de Balfour-verklaring, een ‘distortion of the mandatory system’ vormde en ‘opposed to the sentiments and wishes of the great majority of the people of Palestine’ was.¹⁴⁰ Ook binnen Groot-Brittannië bleef de betekenis van de verklaring onderwerp van interpretatief conflict. De officiële Britse interpretatie van de Balfour-verklaring tussen 1917 en 1922 kan daarom worden begrepen als een proces van begrenzing zonder herziening. Door

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ W. S. Churchill, *Palestine: Correspondence with the Palestine Arab Delegation and the Zionist Organisation* (Command Paper 1700). London: His Majesty’s Stationery Office (1922) 2.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Parliamentary Debates (House of Lords), *Palestine Mandate* (21 June 1922) *Hansard*, Vol. 50, columns 992.

interpretatie, niet door tekstuele wijziging, trachtte de Britse regering de lezing en politieke reikwijdte van de verklaring te beheersen.

3.4 De ambigue kernbepaling ‘national home’ als interpretatief knooppunt (1917–1922)

De kernbepaling van de Balfour-verklaring sprak Britse steun uit voor ‘the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people’. Met deze formulering introduceerde de verklaring een begrip dat bewust buiten bestaande categorieën van het internationale recht viel. Tijdgenoten beschikten niet over een juridische of constitutionele definitie van een ‘national home’ en de term bezat geen precedent binnen het verdragen- of staatsrecht. Deze onbepaaldheid was geen toevallig tekort, maar een structureel kenmerk van de tekst zoals die in 1917 werd vastgesteld.¹⁴¹

De analyse van zionistische bronnen in dit hoofdstuk laat zien dat deze ambiguïteit actief werd benut. Binnen zionistische kringen werd de open formulering opgevat als een politieke belofte in wording, ondanks het ontbreken van expliciete staatsrechtelijke termen. De afwezigheid van juridische precisie werd niet ervaren als een beperking, maar als ruimte voor toekomstige ontwikkeling.¹⁴² Deze interpretatie sloot aan bij een bredere zionistische praktijk waarin terminologische voorzichtigheid werd ingezet als strategisch middel. Max Nordau erkende expliciet dat de term *Heimstätte* ‘equivocal’ was, maar stelde dat zij binnen de beweging consequent werd begrepen als verwijzing naar een Joodse staat.¹⁴³

Deze semantische strategie komt concreet tot uitdrukking in de zionistische conceptteksten van 1917. In vroege voorstellen aan de Britse regering werd Palestina omschreven als een gebied dat ‘should be reconstituted as the National Home of the Jewish people’, met expliciete verwijzingen naar ‘internal autonomy’ en nationale ontwikkeling.¹⁴⁴ In de redactionele fase werden deze termen door het *War Cabinet* bewust afgezwakt. Het woord ‘reconstituted’ werd vervangen door ‘establishment’ en claims op rechten maakten plaats voor de formulering dat de Britse regering de vestiging slechts ‘view with favour’ en ‘will use their best endeavours to facilitate.’¹⁴⁵ Deze ingrepen beperkten de juridische implicaties van de tekst, terwijl de symbolische en politieke lading behouden bleef.

Ook binnen de Britse overheid werd deze ambiguïteit expliciet functioneel ingezet.

¹⁴¹ Gelvin, *The Israel-Palestine Conflict*, 82.

¹⁴² Stein, *The Balfour Declaration*, 373.

¹⁴³ Noreuil, *The Balfour Declaration and International Law*, 1985.

¹⁴⁴ Stein, *The Balfour Declaration*, 373.

¹⁴⁵ *Ibidem*, 664.

Interne bronnen tonen dat het nationale tehuis werd opgevat als een flexibel concept, losgekoppeld van directe soevereiniteit. Tijdens de *War Cabinet*-vergadering van 31 oktober 1917 omschreef Balfour het nationale tehuis als ‘some form of British, American or other protectorate’ en als ‘a real centre of national culture and focus of national life’, zonder dit te verbinden aan staatsvorming.¹⁴⁶ Daarmee werd de kernbepaling geïnterpreteerd als een open proces waarvan de politieke uitkomst bewust werd uitgesteld.

De functionele waarde van deze formulering blijkt uit het consistente gebruik ervan in uiteenlopende contexten. In oorlogstijd werd de verklaring gepresenteerd als ‘extremely useful propaganda both in Russia and America.’¹⁴⁷ Tegelijkertijd maakte de vaagheid het mogelijk om kritiek te pareren, doordat geen expliciete toezegging werd gedaan over staatsvorming, burgerschap of zelfbeschikking. Juist deze openheid stelde verschillende actoren in staat om de verklaring te lezen in overeenstemming met hun eigen politieke en ideologische uitgangspunten, zoals blijkt uit zowel zionistische publicaties als Britse interne memoranda.

De hier onderzochte bronnen maken duidelijk dat ‘national home’ functioneerde als een interpretatief knooppunt. De term was voldoende betekenisvol om politieke verwachtingen te mobiliseren, maar onvoldoende bepaald om juridische grenzen vast te leggen.¹⁴⁸ Hierdoor konden zionistische leiders, Britse beleidsmakers en critici dezelfde formulering hanteren zonder overeenstemming te bereiken over haar uiteindelijke implicaties. Deze uiteenlopende lezingen kwamen tot uitdrukking in interne correspondentie binnen het *War Cabinet*, in zionistische pamfletten en religieuze toespraken, en in beleidsdocumenten zoals het Churchill White Paper, die in dit hoofdstuk zijn geanalyseerd.

Tot 1922 bleef deze interpretatieve openheid grotendeels intact. Pogingen om de reikwijdte van de kernbepaling te begrenzen, zoals in het *Churchill White Paper*, boden wel richting, maar sloten de betekenis van het nationale tehuis niet definitief vast. Daarmee vormt de ambiguïteit van het begrip ‘national home’ de centrale schakel tussen de diplomatieke toezegging van 1917 en de uiteenlopende recepties die in dit hoofdstuk zijn onderzocht. De open formulering was daarmee geen tekortkoming, maar een structureel element dat de Balfour-verklaring tot een blijvend omstreden document maakte, juist omdat zij

¹⁴⁶ War Cabinet, *War Cabinet Minutes: Zionist Movement* (CAB 23/4), meeting of 31 October 1917. The National Archives

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Gelvin, *The Israel-Palestine Conflict*, 82.

uiteenlopende en elkaar uitsluitende interpretaties mogelijk maakte binnen verschillende politieke en maatschappelijke contexten in Groot-Brittannië en daarbuiten.

Conclusie

Dit onderzoek heeft de redactionele totstandkoming van de Balfour-verklaring in de periode 1916–1917 onderzocht, met bijzondere aandacht voor de rol van georganiseerd Anglo-Joods anti-zionistisch loyaliteitsdiscours. De centrale onderzoeksvraag luidde: hoe en via welke stappen beïnvloedde georganiseerd Anglo-Joods anti-zionistisch loyaliteitsdiscours de redactionele totstandkoming van de Balfour-verklaring tussen 1916 en 1917 en hoe wordt deze invloed concreet zichtbaar in de uiteindelijke formulering van de tweede waarborgclausule? Door middel van *process tracing* is nagegaan hoe argumenten over loyaliteit, burgerschap en nationale identiteit circuleerden tussen publieke interventies van gevestigde organisaties en elites, interne kabinetsdiscussies en opeenvolgende ontwerp teksten van de verklaring. De aanvullende analyse van de vroege receptie van de verklaring maakt het bovendien mogelijk om te laten zien hoe deze redactionele keuzes direct politiek functioneerden na publicatie.

De analyse van het publieke debat in Groot-Brittannië voorafgaand aan november 1917 laat zien dat zionisme niet uitsluitend werd besproken als een kwestie van buitenlandse politiek of imperiale strategie. Binnen delen van de geassimileerde Anglo-Joodse elite bestond een uitgesproken zorg dat officiële erkenning van een Joods nationaal tehuis zou kunnen bijdragen aan twijfel over de loyaliteit van Joden aan de staten waarvan zij burgers waren. Deze zorg werd expliciet gearticuleerd in publieke interventies, waaronder de brief van het *Conjoint Foreign Committee* in *The Times* en de activiteiten van de *League of British Jews*. In deze bijdragen werd zionisme niet primair verworpen vanwege de situatie in Palestina, maar vanwege de mogelijke implicaties voor het burgerschapsideaal dat in de negentiende eeuw was ontwikkeld en verdedigd. Loyaliteit fungeerde daarmee als een structurerend begrip in het publieke debat waarbinnen de Balfour-verklaring kon ontstaan en worden begrepen.

Een belangrijke bevinding van dit onderzoek is dat dit loyaliteitsdiscours niet beperkt bleef tot de publieke sfeer, maar aantoonbaar doorwerkte in de interne besluitvorming van de Britse regering. De bestudering van kabinetsnotulen en interne memoranda maakt zichtbaar dat argumenten die publiekelijk circuleerden, binnen het *War Cabinet* opnieuw werden gewogen en herformuleerd. In dit proces nam Edwin Montagu een bijzondere positie in. Als het enige Joodse lid van het kabinet en als vertegenwoordiger van de geassimileerde Anglo-

Joodse elite bracht hij loyaliteitszorgen expliciet onder de aandacht van zijn collega's. Zijn memorandum van 23 augustus 1917 plaatste de formulering van de Balfour-verklaring in een kader van staatsburgerschap en internationale perceptie en maakte duidelijk dat de tekst niet alleen diplomatiek bruikbaar, maar ook politiek verdedigbaar moest zijn.

Montagu's interventie markeert een cruciaal moment in het redactionele proces. Hij verzette zich niet tegen het idee van Joodse vestiging in Palestina als zodanig, maar tegen de impliciete erkenning van een collectieve Joodse nationaliteit door de Britse staat. Zijn waarschuwing dat de voorgestelde verklaring 'anti-Semitic in result' kon zijn, verwees naar de mogelijkheid dat andere staten de tekst zouden gebruiken om de politieke status van hun Joodse burgers ter discussie te stellen. Daarmee werd de precieze formulering van de verklaring onderwerp van hernieuwde aandacht. De loyaliteitskwestie werd zo vertaald van een publiek debat naar een concreet redactioneel probleem binnen het kabinet.

De invloed van deze loyaliteitszorgen wordt het duidelijkst zichtbaar in de vergelijking van opeenvolgende ontwerp teksten van de Balfour-verklaring. In eerdere conceptversies werd de bescherming van Joden buiten Palestina nog conditioneel geformuleerd, waarbij werd verwezen naar Joden die tevreden waren met hun bestaande nationaliteit en staatsburgerschap. In de definitieve versie van de verklaring verdween deze voorwaarde. De tweede waarborgclausule garandeerde zonder nadere kwalificatie de 'rights and political status enjoyed by Jews in any other country'. Deze verschuiving van een voorwaardelijke naar een onvoorwaardelijke formulering wijst op een bewuste redactionele keuze. Zij laat zien dat loyaliteitszorgen niet slechts werden erkend, maar expliciet werden verankerd in de tekst van de verklaring zelf.

De analyse van de vroege receptie van de Balfour-verklaring maakt vervolgens zichtbaar hoe deze redactionele keuzes onmiddellijk interpretatief werden ingezet. De open formulering van het begrip 'national home' bood ruimte voor uiteenlopende lezingen. Tegelijkertijd fungeerde juist de tweede waarborgclausule als een begrenzend referentiepunt in publieke, institutionele en politieke duidingen van de verklaring. De receptieanalyse markeert daarmee geen nieuwe beleidsfase, maar laat de directe politieke werking zien van de compromistaal die in 1917 was geconstrueerd. De wijze waarop uiteenlopende actoren zich op de clausules beriepen, bevestigt dat zij reeds bij publicatie een centrale rol speelden in het beheersen van de politieke betekenis van de verklaring.

Gezamenlijk maken deze bevindingen duidelijk hoe georganiseerd Anglo-Joods anti-zionistisch loyaliteitsdiscours de redactionele totstandkoming én de vroege interpretatie van de Balfour-verklaring beïnvloedde. Publieke interventies brachten de loyaliteitskwestie onder

de aandacht, interne kabinetsdiscussies vertaalden deze zorgen naar institutionele overwegingen, en het redactionele proces zette deze overwegingen om in concrete tekstuele aanpassingen. De invloed van dit discours manifesteerde zich niet in het blokkeren van zionistische aspiraties, maar in de wijze waarop deze aspiraties werden begrensd en politiek hanteerbaar gemaakt. De tweede waarborgclausule vormt daarvan het meest tastbare resultaat.

Deze conclusie nuanceert gangbare historiografische interpretaties die de totstandkoming van de Balfour-verklaring voornamelijk verklaren vanuit zionistische diplomatie, Britse oorlogsbelangen of imperiale strategie. Hoewel deze factoren onmiskenbaar van belang waren, verklaren zij niet volledig waarom de verklaring precies deze redactionele vorm aannam. Door de aandacht te richten op intern loyaliteitsdiscours, redactionele causaliteit en vroege interpretatiepraktijken wordt zichtbaar hoe politieke teksten niet alleen het resultaat zijn van beleidsintenties, maar ook van pogingen om tegenstrijdige zorgen te verzoenen.

Tegelijkertijd maakt dit onderzoek duidelijk welke vragen het niet beoogt te beantwoorden. De latere opname van de Balfour-verklaring in het Mandaat voor Palestina en de bestuurlijke uitwerking daarvan vallen buiten het directe analytische kader. Op basis van bestaande literatuur kan deze institutionalisering worden begrepen als de juridische verankering van een diplomatiek compromis dat in 1917 reeds was geformuleerd. Dit onderzoek verklaart niet hoe dit proces precies werd vormgegeven of waarom het institutioneel succesvol was, maar laat wel zien dat de tekst die werd geïstitutionaliseerd vanaf het begin doordrongen was van interne loyaliteitszorgen en bewuste begrenzing.

De bijdrage van dit onderzoek ligt daarmee in het zichtbaar maken van redactionele causaliteit. Door publiek discours, interne besluitvorming, tekstuele evolutie en vroege receptie in samenhang te analyseren, wordt inzichtelijk hoe abstracte ideeën over loyaliteit en burgerschap konden worden omgezet in diplomatieke formuleringen met blijvende betekenis. De Balfour-verklaring verschijnt zo niet als een eenduidige beleidsverklaring, maar als een zorgvuldig geconstrueerde tekst die uiteenlopende belangen moest verenigen binnen een beperkte politieke ruimte.

Dit onderzoek heeft laten zien dat de historische betekenis van de Balfour-verklaring niet uitsluitend ligt in de belofte die zij bevatte, maar ook in de wijze waarop die belofte werd geformuleerd, begrensd en geïnterpreteerd. Juist in de redactionele totstandkoming en vroege werking van de tweede waarborgclausule wordt zichtbaar hoe de Britse regering in 1917 probeerde steun aan een zionistisch project te verenigen met het behoud van een bestaand

burgerschapsideaal. Door dit proces nauwkeurig te reconstrueren, wordt duidelijk dat de Balfour-verklaring het resultaat was van afweging en compromis, vastgelegd in taal die ruimte bood en tegelijk grenzen stelde. In die formulering kan de kern van haar historische betekenis worden gelokaliseerd.

Literatuurlijst

- Alexander, D.L. en C.G. Montefiore, 'An Anti-Zionist Letter to the Times', in: J. Reinharz (red.), *Documents on the Balfour Declaration* (Oxford 2011) 658–659
- Amery, L.S., *My Political Life: War and Peace, 1914–1929*, dl. II (London 1953)
- Auerbach, S., 'Negotiating Nationalism: Jewish Conscription and Russian Repatriation in London's East End, 1916–1918.' *Journal of British Studies* 46(3) (2007) 594–620
- Balfour, A., *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917. The Avalon Project
- Brownfeld, A.C., 'Anti-Zionism Is Not Anti-Semitism, and Never Was.' *The Link* 50(5) (2017) 43–87
- Cesarani, D., *The Jewish Chronicle and Anglo-Jewry, 1841–1991* (Cambridge 1994)
- Churchill, W.S., *Palestine: Correspondence with the Palestine Arab Delegation and the Zionist Organisation* (London 1922)
- Cohen, S.A., *English Zionists and British Jews* (Princeton 1982)
- Collier, D., 'Understanding Process Tracing.' *PS: Political Science & Politics* 44(4) (2011) 823–830
- Curzon, G., *The Future of Palestine* (London 1917)
- Ediz, I., 'A Neoclassical Realist Explanation of the Balfour Declaration and the Origins of British Foreign Policy in Palestine.' *Tarih İncelemeleri Dergisi* 34(1) (2019) 99–122
- Endelman, T.M., *The Jews of Britain, 1656–2000* (Berkeley 2002)
- Esco Foundation for Palestine, *Palestine: A Study of Jewish, Arab and British Policies*, dl. I (New Haven 1947)
- Friedman, I., *The Question of Palestine* (New Brunswick 1973)
- Gelvin, J.L., *The Israel–Palestine Conflict: One Hundred Years of War* (Cambridge 2014).
- Gelvin, J.L., *The Modern Middle East: A History* (New York 2020)
- Hankey, M., *War Cabinet: The Zionist Movement* (London 1917)
- Herzl, T., *The Complete Diaries of Theodor Herzl*, red. R. Patai (New York 1960)
- Hyamson, A.M., *British Projects for the Restoration of the Jews* (London 1917)
- Hyamson, A.M., *Great Britain, Palestine and the Jews: Jewry's Celebration of its*

National Charter (New York 1918).

Jarin, A.W., *British Jewish Organizations and the Politics of Zionism: Evolution of a Political and Social Movement, 1880–1920* (Philadelphia 2017)

Jeffries J.M.N, *The Balfour Declaration*, (Beirut 1967)

Lewis, D.M., *The Origins of Christian Zionism: Lord Shaftesbury and Evangelical Support for a Jewish Homeland* (Cambridge 2014)

Louis, W.R., *Ends of British Imperialism: The Scramble for Empire, Suez and Decolonization* (London 2006)

Magnus, P., *From Sir Philip Magnus, M.P.* (London 1917)

Mathew, W.M., ‘War-Time Contingency and the Balfour Declaration of 1917: An Improbable Regression.’ *Journal of Palestine Studies* 40(2) (2011) 26–42

Montagu, E.S., *Memorandum on the Anti-Semitism of the Present Government* (London 1917)

Newman, A., ‘The Board of Deputies of British Jews, 1760 to the present.’ *Parliaments, Estates & Representation* 25(1) (2005) 81–88

Noreuil, T., *The Balfour Declaration and International Law* (Charleston 1977)

Pappe, I., *Lobbying for Zionism on Both Sides of the Atlantic* (London 2024)

Pendlebury, A.J., *Jerusalem in Ragtime: Reconstructions of “the Jew” in First World War Britain* (Southampton 2001)

Regan, B., *The Implementation of the Balfour Declaration and the British Mandate in Palestine: Problems of Conquest and Colonisation at the Nadir of British Imperialism (1917–1936)* (London 2016)

Reinharz, J., *Chaim Weizmann: The Making of a Zionist Leader* (Oxford 1993)

Renton, J., ‘The Historiography of the Balfour Declaration: Toward a Multi-Causal Framework.’ *Journal of Israeli History* 19(2) (1998) 109–128

Renton, J., ‘Flawed Foundations: The Balfour Declaration and the Palestine Mandate.’ In: R. Miller (red.), *Britain, Palestine and Empire* (London 2009)

Rhett, M.A., ‘Balfour Declaration.’ In: *1914–1918-online: International Encyclopedia of the First World War* (Berlin 2019)

Rhett, M.A., *The Global History of the Balfour Declaration: Declared Nation* (New York 2015)

Rovner, A., *In the Shadow of Zion: Promised Lands Before Israel* (New York 2014)

Schneer, J., *The Balfour Declaration: The Origins of the Arab–Israeli Conflict* (New York 2010)

- Schölch, A., 'Britain in Palestine, 1838–1882: The Roots of the Balfour Policy.' *Journal of Palestine Studies* 22(1) (1992) 39–56
- Seketa, S., 'Defining and Defending Valid Citizenship During War.' *Enterprise & Society* 22(1) (2021) 78–116
- Shlaim, A., 'The Balfour Declaration and its Consequences.' In: W.R. Louis (red.), *Yet More Adventures with Britannia* (London 2005)
- Smith, C.D., *Palestine and the Arab–Israeli Conflict: A History with Documents* (Boston 2017)
- Sokolow, N., *History of Zionism 1600–1918*, dl. II (London 1919)
- Stein, L., *The Balfour Declaration* (New York 1961)
- Tananbaum, S.L., *Jewish Immigrants in London, 1880–1939* (London 2016)
- Terry, P., 'Britain in Palestine (1917–1948): Occupation, the Palestine Mandate, and International Law.' *University of Bologna Law Review* 2(2) (2017) 187–251
- Tuchman, B., *Bible and Sword: England and Palestine from the Bronze Age to Balfour* (New York 1984)
- Vereté, M., 'The Balfour Declaration and Its Makers.' *Middle Eastern Studies* 6(1) (1970) 48–76
- War Cabinet, *War Cabinet Minutes* (London 1917)
- Weizmann, C., *Trial and Error: The Autobiography of Chaim Weizmann* (New York 1949)
- YIVO Institute for Jewish Research, *Guide to the Papers of Lucien Wolf*, Record Group 348

Appendix

Tekst van de Balfour-verklaring (2 november 1917):

November 2nd, 1917

Dear Lord Rothschild,

I have much pleasure in conveying to you, on behalf of His Majesty's Government, the following declaration of sympathy with Jewish Zionist aspirations which has been submitted to, and approved by, the Cabinet.

"His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country."

I should be grateful if you would bring this declaration to the knowledge of the Zionist Federation.

Yours sincerely,

Arthur James Balfour

Bron: A. Balfour, *Letter to Lord Rothschild*, 2 November 1917. The Avalon Project