

Bachelorscriptie: Over de legitimiteit van non-gouvernementele organisaties ten opzichte van donateurs

Cursusnaam: Bachelorproject – Internationale Politiek

Naam docent: Tanja Aalberts

Naam student: Ralf de Jong

Studentennummer: 0927716

Aantal woorden van scriptie (exclusief literatuurlijst): 8798

Hoofdstuk 1 - Introductie

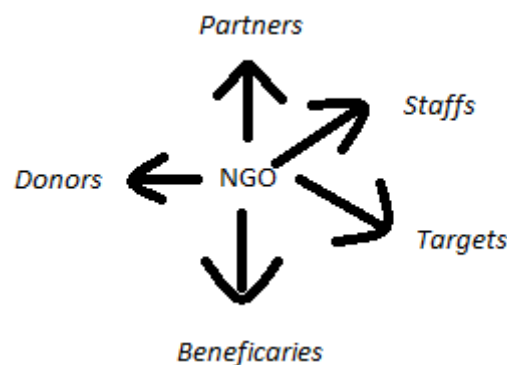
Hoewel de nuance per auteur verschilt, is er in de literatuur inmiddels een consensus bereikt over de opkomst van een *global civil society*. Dit betekent volgens Matthews dat er een einde is gekomen aan het systeem van geconcentreerde macht in de handen van staten die met de Vrede van Westfalen in 1648 is bewerkstelligd (Matthews, 1996: 50). Met name het einde van de Koude Oorlog en de versnellingen in de technologische ontwikkelingen hebben er volgens haar aan bijgedragen dat informatie, geld, vervuiling, maar ook verschijnselen als een *popular culture* en internationale bedreigingen als terroristengroeperingen - onafhankelijk van politieke staatsgrenzen - middels transnationale actoren vorm zijn gaan geven aan het dagelijks leven van burgers. Andere auteurs concluderen iets voorzichtiger dat er wel gesteld kan worden dat de invloed van transnationale actoren is toegenomen doordat zij nu verweven zijn in de internationale structuur. Het is dan ook niet correct om óf een *society centred*- óf een *state dominant view* te adopteren (Risse, 2001: 268-9). Je kunt beter de term *global civil society* uitbannen aangezien je hiermee een scheiding tussen een omgeving van statelijke structuren en een omgeving van transnationale actoren suggereert. Nauwkeuriger is het om te stellen dat er geen scheiding tussen deze twee werelden aanwezig is, dat zowel *state actors* als *societal actors* in de publieke sfeer opereren en dat met name die laatste groep actoren de afgelopen decennia aan invloed heeft gewonnen (Peterson, 1992: 386).

Een veelgenoemd probleem is echter dat deze transnationale actoren misschien wel geïncorporeerd zijn in een structuur van statelijke en non-statale actoren, maar dat lang niet alle spelers in deze structuur dezelfde legitimiteit bezitten. De regeringen die vanzelfsprekend een centrale rol spelen in het formuleren van beleid, kunnen legitimiteit claimen door te wijzen op de verkiezingsuitslagen. Non-gouvernementele organisaties (NGO's) als Amnesty International en GreenPeace kunnen dit echter niet: zij zijn op het eerste gezicht niet op een vergelijkbare manier als regeringen in een positie gekomen om invloed uit te (proberen) oefenen. NGO's mogen dan wel bepaalde issues aankaarten doordat zij een uitgebreider netwerk hebben en daardoor over meer informatie beschikken, maar dit geeft hen niet automatisch de legitimiteit om, indien mogelijk, invloed uit te oefenen. Daarom moet de legitimiteit van NGO's geïncorporeerd worden (Risse, 2001: 267). Er bestaan gebrekkige rechtvaardigingen voor de politieke en sociale acties van NGO's (Atack, 1999: 855). "NGOs themselves are not necessarily democratic, which raises the question of who represents what to whom" (Gordenker en Weiss, 1995a: 553). Deze vorm van gebrekkige legitimiteit is mede ontstaan doordat een organisatie macht zou bezitten, zonder dat de *stakeholders* duidelijk

zichtbaar. Deze *stakeholders* zijn juist degene die de organisatie kunnen afrekenen, zoals burgers dat bijvoorbeeld tijdens verkiezingen bij politieke partijen kunnen doen.

Relativering

Het is belangrijk om eerst de ogenschijnlijke gebrekkige legitimiteit van NGO's te relativeren, los van hoe deze legitimiteit er precies uitziet. Ten eerste moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende actoren waar naartoe een NGO verantwoordelijk is, voordat gesteld kan worden of de legitimiteit gebrekkig is (Brown en Moore, 2001). In elke relatie heeft een NGO namelijk andere verantwoordelijkheden. Dit maakt het extra moeilijk om criteria voor een model van legitimiteit op te stellen. Brown en Moore maken onderscheid tussen vijf verschillende actoren waarnaartoe een NGO verantwoordelijkheid bezit, die in *Figuur 1* schematisch zijn weergegeven (2001: 1-2).



Figuur 1: Actoren waar naartoe een NGO verantwoordelijkheid bezit

NGO's bezitten naar donateurs (*donors*) toe de verantwoordelijkheid om hun geld goed te besteden. Zeker wanneer een organisatie in grote mate afhankelijk is van giften, speelt deze verantwoordelijkheid een belangrijke rol. NGO's zijn daarnaast naar *partners* (andere NGO's, regeringen en mediapartners) verantwoordelijk voor de juistheid van hun informatie waarmee ze het beleidsproces trachten te beïnvloeden. Simpelweg omdat je geen beleid kunt maken wanneer dit is gebaseerd op onwaarheden over de werkelijkheid. Verder is de NGO naar de begunstigden (*beneficiaries*) toe verantwoordelijk om in overeenstemming met de doelstellingen van de organisatie hen te helpen. Wanneer een NGO een school in Mozambique neerzet terwijl de doelstelling van de organisatie is om de begunstigden van voedsel en drinken te voorzien, wordt gezien de verantwoordelijkheid van de NGO niet juist gehandeld. Tenslotte noemen Brown en Moore nog de *targets*: denk hierbij bijvoorbeeld aan

de regering van een corrupt land waar Amnesty kritiek op heeft. Deze kritiek moet natuurlijk gerechtvaardigd zijn.

Tegelijkertijd kan de mate van legitimiteit in elke machtsrelatie (dus: een relatie tussen de NGO en de donateur of de NGO en de regering) ook niet continu onafhankelijk van de andere relaties worden beschouwd. Soms is er sprake van een nauw verweven web aan verantwoordelijkheden. Met name bij de NGO's die betrokken zijn bij ontwikkelingshulp zie je deze problemen terugkomen, die ook wel worden aangeduid met de term *multiple accountabilities* (Edwards en Hulme, 1995: 9-10). Doordat regeringen geld doneren en hieraan bepaalde politieke voorwaarden verbinden, kunnen NGO's middelen worden om beleid uit te voeren en bepaalde democratische hervormingen door te voeren. Er kan een conflict ontstaan tussen de NGO en de begunstigen omdat zij de hulp niet willen aanvaarden wanneer zij aan andere voorwaarden verbonden zitten. Conclusie is dus dat de NGO soms prioriteit moet geven aan de belangen van de éne partij en daarbij in conflict kan komen met de andere partij.

Ten tweede vervullen NGO's een andere functie dan regeringen (Atack, 1999: 855). Zij maken geen beleid voor alle inwoners van een land, maar dienen bijvoorbeeld om bepaalde belangen te vertegenwoordigen van een selecte groep mensen, dieren, planten, monumenten enzovoorts. Op deze manier verlenen NGO's bepaalde diensten of proberen zij invloed uit te oefenen op het beleidsproces (Brown en Moore, 2001). Oftewel: staten maken beleid voor de gehele maatschappij, terwijl het functioneren van NGO's meer gericht is op de specifieke belangen of aparte groepen mensen (Frantz, 1987: 122). Hierbij worden NGO's ook niet per se beperkt tot één land: zij kunnen internationaal opereren, los van de staatsgrenzen.

Deze twee constateringingen leiden naar een belangrijk uitgangspunt van deze paper. Wanneer specifiek wordt gekeken naar de relatie tussen donateurs en de NGO en wanneer in gedachten wordt gehouden dat een NGO een andere functie vervult dan staten, is het dan noodzakelijk dat zij een vergelijkbare legitimiteit bezitten? Het antwoord hierop zit eigenlijk al in de vraagstelling: de machtspositie van een NGO hoeft niet op dezelfde manier te worden gerechtvaardigd, wanneer je kijkt naar de functie die de organisatie vervult voor donateurs. Hoe gebrekkig is de legitimiteit van de NGO ten opzichte van de donateurs dan eigenlijk?

Kader voor legitimiteit

Uitgangspunt van deze scriptie is om een kader voor de legitimiteit van NGO's ten opzichte van de donateurs te geven, in de structuur van statelijke en transnationale actoren. De opzet van het onderzoek is echter wel intra-statelijk: pas wanneer één zo klein mogelijk onderdeel van de legitimiteit van NGO's is onderzocht, kunnen er verdere generalisaties gemaakt worden over dit onderwerp. In Hoofdstuk 2 wordt allereerst ingezoomd op de relatie tussen een donateur en de NGO. De donateur geeft met een donatie een goedkeuring aan het gedrag van de NGO. Dit moet heel breed worden opgevat: onder gedrag vallen alle keuzes, alle politieke en sociale acties van een NGO. Denk hierbij aan de hulp aan begunstigden, omgang met donateurs of de wijze waarop donateurs worden geworven vallen hier onder. Vervolgens probeert de NGO deze goedkeuring voor het gedrag vast te houden. Frictie, de gedragsafkeuringen van de NGO door donateur, moet beperkt blijven aangezien anders de donatie wordt stopgezet. Er zullen daarom rechtvaardigingen voor de politieke en sociale acties van de NGO moeten worden gevonden. Op deze manier tracht de NGO de frictie te verminderen door zichzelf te rechtvaardigen en te wijzen op criteria waaruit blijkt dat er weldegelijk sprake is van legitimiteit. Bijvoorbeeld door te laten zien hoeveel geld wordt besteed aan de missie van de organisatie.

Het is hierbij echter onvermijdelijk om weer uit te zoomen, om het beeld van het grotere geheel mee te nemen en onder meer de effectiviteit van de hulp van de NGO te betrekken bij de legitimiteitskwestie tussen donateurs en de organisatie. Dit zijn dingen die in Hoofdstuk 3, het tweede gedeelte van het theoretisch raamwerk, zullen worden besproken. Onder andere op basis van Atack's vier criteria voor legitimiteit van ontwikkelingshulporganisaties zullen er verschillende rechtvaardigingen voor het gedrag van een mensenrechtenorganisatie worden besproken. In Hoofdstuk 4 volgt vervolgens de analyse waarin deze criteria vervolgens getoetst op de casus van dit onderzoek: Amnesty International Nederland.

Casus

Amnesty International Nederland (AIN) is de casus van dit onderzoek. Met ongeveer 300.000 donateurs, een som der baten van ruim 26 miljoen euro in 2010 waarvan ruim 14 miljoen euro afkomstig was van donateurs en een uitgebreide rapportering over de organisatie, is deze casusselectie gerechtvaardigd (Amnesty International Jaarverslag, 2010). AIN is zonder

twijfel een NGO die legitimiteit naar de donateurs toe moet bezitten aangezien zij een belangrijkste bron van inkomsten zijn voor de organisatie. In relatie tot de hoofdvraag van dit onderzoek is het belangrijk dat de NGO een grote mate van legitimiteit naar de donateurs moet bezitten. Dit is het geval wanneer een substantieel deel van de inkomsten van de organisatie afkomstig is van de donateurs, zoals bij AIN. Doordat er specifiek wordt ingezoomd op de relatie tussen donateurs en AIN is het ook van belang om te kijken hoe autonoom de organisatie precies kan opereren. Wanneer er nauwelijks een onderscheid valt te maken tussen AIN en de internationale organisatie is het fout om te stellen dat er op een zo'n klein mogelijk onderdeel van de legitimiteit van de NGO wordt ingezoomd. Dan zou je feitelijk de legitimiteit tussen Nederlandse donateurs en de internationale Amnesty-organisatie kijken. Dat is niet de bedoeling omdat je dan beter alle donateurs van Amnesty International wereldwijd moet meenemen in het onderzoek, terwijl de insteek van dit onderzoek juist is om een kleine schakel te nemen en uitspraken over deze legitimiteitsrelatie te doen. Overigens zal in Hoofdstuk 2 nóg een reden worden genoemd waarom het van belang is juist alleen deze relatie tussen de donateurs en de organisatie eruit te lichten.

Amnesty International is een internationale non-gouvernementele organisatie (INGO) die zich bezighoudt met de slachtoffers van mensenrechtenschendingen.¹ Vanuit het hoofdkantoor in Londen vindt de coördinatie van Amnesty-onderzoekers plaats die zich bezighouden met het verzamelen en ordenen van gegevens van de situatie per land. Deze onderzoekers leggen zo de basis voor de rapporten en acties van de organisatie. In verschillende landen, waaronder Nederland, is een nationale afdeling gevestigd. Vanuit het Landelijke Secretariaat in Amsterdam vindt de coördinatie van AIN plaats. De voornaamste activiteiten van deze vereniging bestaan uit het geven van voorlichting, lobbywerk, uitvoeren van acties en het werven van leden en fondsen. Daarnaast wordt van hieruit het contact onderhouden met het hoofdkantoor in Londen.

In de begindagen van Amnesty International beschikten de nationale afdelingen over een grote mate van autonomie om bijvoorbeeld casussen te selecteren waarvoor men zich wilde gaan inzetten (Scoble, 1974: 17). Met name in de jaren tachtig speelde de Nederlandse afdeling een voortrekkersrol bij een divers aantal issues zoals politieke verdwijningen en vluchtelingen.² Hoe onafhankelijk de nationale organisatie bijna veertig jaar later nog te werk

¹ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/de-organisatie> (Geraadpleegd op 18 mei 2012)

² Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/de-organisatie/geschiedenis> (Geraadpleegd op 15 mei 2012)

kan gaan, is niet direct zo te zeggen. Op basis van een tweejaarlijkse vergadering waar vertegenwoordigers van alle nationale afdelingen in Londen samen komen, wordt de grote lijn van Amnesty's beleid opgesteld. Voor de keuze met welk land of thema de nationale organisatie vervolgens aan de slag gaat, gelden een aantal criteria.³ Dit wordt mede bepaald door de ernst van de situatie, de toegevoegde waarde van AIN ten opzichte van andere organisaties en de aanwezige (Nederlandse) expertise hierover. Dit suggereert dus wel een redelijke mate van autonomie voor AIN om ergens verslag van te doen en iets op de politieke agenda te brengen, waarschijnlijk met goedkeuring van het hoofdkantoor in Londen.

In dit onderzoek wordt dus specifiek gekeken naar de legitimiteit van AIN ten opzichten van donateurs. Hieronder vallen degenen die met een donatie een regelmatige bijdrage aan de organisatie leveren. Eind 2010 waren dit 298.452 leden die een bijdrage leverden van €14.991.522 (Amnesty International Jaarrekening, 2010: 16). Daarbij kan nog de bijdrage van de Nationale Postcode Loterij van €5.369.282 worden opgeteld aangezien enkele deelnemers hiervan wellicht meedoen met als motief AIN te steunen. Echter, aangezien er dan minder sprake is van een direct goedkeuringsverband, wordt dit buiten beschouwing gelaten.

Doel en opbouw

Door eerst specifiek in te zoomen op de relatie tussen de donateurs de organisatie zelf en dit vervolgens te plaatsen in een bredere context, tracht dit onderzoek duiding te geven aan de legitimiteit van een NGO. De doelstelling van dit onderzoek is om aan te tonen dat er wel degelijk een legitieme basis aanwezig is bij een organisatie als AIN, waardoor een raamwerk wordt aangeboden om in ieder geval één aspect van de gebrekkige legitimiteit van NGO's te relativeren. Vervolgens kunnen er op basis van vervolgonderzoek meer algemene conclusies worden getrokken over de legitimiteit van een NGO als geheel, wanneer ook de andere verantwoordelijkheden naar andere actoren toe in acht worden genomen. De hoofdvraag van deze scriptie luidt als volgt: in hoeverre kan er gesproken worden van een gebrekkige legitimiteit tussen Amnesty International Nederland en haar donateurs? Om hier een antwoord op te geven zijn drie deelvragen geformuleerd.

³ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/veelgestelde-vragen#t132n4785> (Geraadpleegd op 15 mei 2012)

1. Welke functie vervult een donatie aan AIN voor haar donateurs?

Voordat je een uitspraak kunt doen over de legitimiteit van een NGO, of de rechtvaardigingen voor de acties van de organisatie gebrekkig zijn, is het belangrijk om deze deelvraag te beantwoorden. De functie die een donatie vervult bepaalt namelijk waarop de samenwerking tussen de NGO en de donateur is gebaseerd. Het antwoord op deze deelvraag vormt dan ook één van de belangrijkste assumpties van dit raamwerk voor de legitimiteit van een NGO. Bij deze deelvraag zal gesteld en nader verklaard worden dat, onafhankelijk van de onbegrensde hoeveelheid motieven die een donateur kan hebben om een organisatie met een geldelijke donatie te steunen, de donatie altijd zal functioneren een goedkeuring van de donateur voor AIN.

Uitgangspunt dat bij deze deelvraag zal worden uitgewerkt is het idee van Pitkin dat bij representatie een conflict tussen de vertegenwoordiger (AIN) en de vertegenwoordigden (de donateurs) voorkomen moet worden (Pitkin, 1967). Met behulp van deze uitwerking van een representatiestructuur wordt er een referentiekader geschetst waarbinnen het gedrag van een NGO geplaatst dient te worden, binnen welke context rechtvaardigingen voor de politieke en sociale acties van AIN geplaatst moeten worden.

2. Welke criteria moeten er gesteld worden aan het gedrag van een NGO als AIN voordat er gesproken kan worden van legitimiteit ten opzichte van de donateurs?

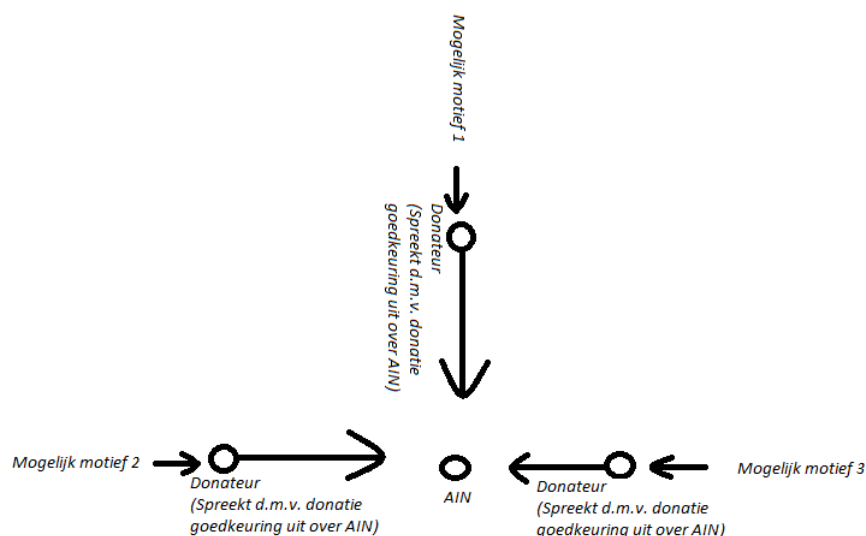
Hier wordt een kader geschetst voor de legitimiteit van een NGO als AIN, aan de hand van onder andere Atack's vier legitimiteitscriteria voor ontwikkelingshulporganisaties. Een NGO als AIN dient hieraan te voldoen om te kunnen spreken van legitimiteit ten opzichte van donateurs.

3. In hoeverre voldoet AIN aan de criteria voor legitimiteit ten opzichte van de donateurs?

Bij deze deelvraag zal worden onderzocht hoe goed AIN in de praktijk voldoet aan de criteria uit het vorige hoofdstuk; in hoeverre bestaan er rechtvaardigingen voor de politieke en sociale acties waarmee een mogelijk conflict met de donateurs wordt voorkomen? Dit is de laatste stap die nodig is om een uitspraak te kunnen doen over de legitimiteit van AIN.

Hoofdstuk 2 - Functioneren van een NGO voor donateurs

Een NGO als AIN kan voor een donateur verschillende functies vervullen. Hij of zij kan het verlangen bezitten om een sociale identiteit op te bouwen door zich als donateur meer aan een *in-group* te verbinden (Cottam *et al*, 2010: 47). Of iemand wil vooral de wereld verbeteren en vindt het doen van een donatie een goede manier om dit te bereiken. Zo zijn er nog wel meer verklaringen te bedenken voor het gedrag van donateurs, maar dit levert vooral heel veel verschillende antwoorden op de vraag welke functie AIN voor de donateurs vervult. De motieven voor donateurs om AIN te steunen kunnen daarom niet zomaar gecategoriseerd worden. Een op het eerste gezicht minder rationeel motief als “Het welkomstgeschenk spreekt me aan”, maakt het complex om uitspraken te doen over het functioneren van een NGO voor donateurs. Om deze oneindige hoeveelheid motieven van een donateur toch mee te nemen in een onderzoek zodat dat er niet veel gecategoriseerd hoeft te worden en dus de motieven van zoveel mogelijk donateurs naar voren komen, zal in dit onderzoek gekozen worden voor de volgende benadering. Zonder verder al te veel uitspraken te doen over de mogelijke verschillende motieven van burgers om met een donatie AIN te steunen, wordt gesteld dat uit deze motieven een goedkeuring voor de organisatie spreekt (zie *Figuur 2*). Dit lijkt aannemelijk wanneer een donateur een positieve waarde hecht aan geld (en dus ook aan een donatie) kun je stellen dat de donateur hiermee een goedkeuring over AIN uitspreekt. Een donateur is dan een rationele actor. De motieven van een donateur kunnen nu dus vrijwel elke vorm aannemen zolang de donateur maar waarde hecht aan zijn of haar donatie. Iemand die AIN wil dwarsbomen en daarom donateur is, valt dus buiten het model aangezien hij of zij dan geen rationele actor is en geen positieve waarde hecht aan geld.



Figuur 2: Donatie functioneert als goedkeuring voor AIN, los van het motief

Brown en Moore stellen dat er tussen een NGO en een donateur een relatie is waaruit legitimiteit moet voortvloeien (2001: 5). De relatie tussen de donateur en de NGO is zojuist gedefinieerd als een goedkeuring van de donateur voor de NGO. Brown en Moore zeggen dat het voornaamste bezwaar om voor deze relatie nu de *principal-agent* benadering te gebruiken, is dat een NGO naar meerdere actoren verantwoordelijkheid bezit (Brown en Moore, 2001: 6). Hierdoor is het moeilijker om een *principal* en een *agent* aan te wijzen. Aangezien in dit onderzoek echter juist maar op één relatie wordt ingezoomd (die tussen de NGO en de donateur), kan aan de hand van de *principal-agent* benadering een zinvolle analyse worden gedaan.

Principal-agent benadering

De meest versimpelde versie van een *principal-agent* relatie gaat ervan uit dat individuen andere individuen aanstellen om iets voor hen te doen (Bruto Viera & Runciman, 2008: 66). Een kiezer stelt bijvoorbeeld een politicus aan om zijn of haar belangen te vertegenwoordigen (Hindmoor, 2006: 134). Een belangrijke voorwaarde bij representatie is dat de *principal* op een of andere manier is vertegenwoordigd in de actie van de *agent* (Bruto Viera & Runciman, 2008: 67). Dit zorgt er voor dat de *agent* niet slechts iets doet voor de *principal*, maar ook dat hij daadwerkelijk een verantwoordelijkheid naar de *principal* toe bezit en schuldig is. In de politiek vindt er door middel van verkiezingen een autorisatie plaats en zijn de regeringspartijen bij het maken van hun beleid vervolgens verantwoording schuldig naar hun kiezers. Dit beleid slaat immers op de burgers en dus deels op de kiezers.

Een probleem met dit soort relaties is dat het voor de *principal* vaak erg veel kost (qua tijd of moeite) om erachter te komen of de *agent* handelt in zijn of haar belangen. Dit geldt zeker voor politieke representatie waar een volksvertegenwoordiger in het parlement iedere dag, vaak buiten het zicht van de kiezer, keuzes moet maken. Dit kan verholpen worden door een nauw, gedefinieerd kader mee te geven waarbinnen de vertegenwoordiger moet handelen, bijvoorbeeld een aannemer die contractueel wordt vastgelegd voor het uitvoeren van bepaalde klussen. Het is echter lang niet altijd mogelijk om zo'n kader mee te geven waardoor er sprake is van een *agency slack*, een ruime mogelijkheid voor de *agent* om zelf te bepalen wat in het belang van de *principal* is (Bruto Viera en Runciman, 2008: 67). Een gevolg hiervan is dat de *agent* regelmatig zijn of haar gedrag moet verantwoorden door uit te leggen waarom hij of zij bepaalde keuzes heeft gemaakt.

Als aanvulling op de *principal-agent* benadering kunnen de ideeën van Pitkin over politieke representatie gebruikt worden als referentiekader voor de legitimiteit van een NGO ten opzichte van de donateurs. Pitkin stelt dat er van representatie gesproken kan worden wanneer de vertegenwoordiger in het belang van de vertegenwoordigden handelt (Pitkin 1967, 209). Verder moeten de vertegenwoordigden onafhankelijk kunnen oordelen over het handelen van de vertegenwoordiger. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door een sterke responsiviteit aan de kant van de representant. Daarnaast dient er volgens Pitkin normaalgesproken geen conflict plaats te vinden. Als dit wel gebeurt, dan moet de representant een verklaring kunnen geven voor waarom de wensen van de vertegenwoordigden niet in lijn zijn met hun belangen.

NGO's

Je kunt stellen dat een donateur (de *principal*) met een donatie aan de NGO een *agent* aanstelt. Zolang iemand donateur is, functioneert de donatie voor een donateur als goedkeuring van AIN, als aanstelling van de *agent* door de *principal*. Je kunt spreken van een autorisatie in een representatieproces: de steun van de donateur aan AIN wordt vertegenwoordigd middels de geldelijke donatie. Overigens moet dus niet worden gedacht dat op deze manier altijd de belangen van de donateur zouden worden vertegenwoordigd. Dan wordt het kader van de functie van de NGO te nauw gedefinieerd, aangezien er ook met de *principal-agent* benadering helemaal niet is gezegd dat dit de functie is die de donatie voor de donateur vervult. De donatie functioneert zuiver als algemene goedkeuring van AIN. Een burger kan een vertegenwoordiging van zijn of haar belangen dus wel als motief hebben om AIN met een donatie te steunen, maar er kunnen ook andere motieven zijn (zie *Figuur 2*).

De *agent* AIN is door de donatie verantwoording schuldig naar de donateurs. De donatie zorgt er namelijk voor dat de *agent* ook de verantwoordelijkheid bezit om op een manier met de geldelijke steun om te gaan, zonder de donateur zijn of haar steun wil intrekken. Er is echter geen nauw gedefinieerd kader aangegeven waarbinnen de *agent* dient te handelen, AIN krijgt immers niet van elke donateur directe instructies voor hoe de organisatie zich moet gedragen. Hierdoor is er sprake van een *agency slack* en zal een donateur veel moeite moeten doen om erachter te komen of AIN in zijn of haar belangen opereert. Door de *agency slack* zijn er criteria nodig om het gedrag van de organisatie te beoordelen. Tegelijkertijd kan AIN zich beroepen op deze criteria om zo legitimiteit te

claimen. Deze criteria zullen in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod komen, maar zullen nu in combinatie met Pitkin kort passeren.

Wanneer je de ideeën van Pitkin toepast op de legitimiteitsrelatie tussen een NGO en de donateurs, dient AIN als *agent* voor de *principals* (de donateurs) zó te handelen waardoor het motief voor donateurs om de organisatie te steunen overeind blijft. Donateurs moeten in de gelegenheid te zijn om, indien zij dat willen, de organisatie te beoordelen of zij hierin slagen. Daarvoor moet dus bepaalde informatie beschikbaar zijn en hier komt het belang van een sterke responsiviteit naar voren. AIN wil als vertegenwoordiger dus de (geldelijke) goedkeuring van de donateur blijven bezitten en moet zich hiervoor responsief opstellen. Zo zijn er natuurlijk nog meer criteria die aan het gedrag van Amnesty gesteld kunnen worden waardoor de organisatie rechtvaardigingen bezit voor zijn gedrag. Hier zal in Hoofdstuk 4 verder op worden ingegaan, aan de hand van de vier criteria die in het volgende hoofdstuk worden genoemd. Transparantie/een hoge mate van responsiviteit is een onderdeel van één van deze criteria.

Pitkins concept conflict kan in de context van deze paper vertaald worden als de overweging bij de donateur om de donatie stop te zetten. Dit ‘conflict’ kan daarom misschien beter omschreven worden als ‘frictie’, als wrijving tussen de donateur en de organisatie, als een deksel dat zich moeilijker op een potje laat passen. Hoe groter de frictie, hoe groter de kans aanwezig is dat de steun aan de organisatie wordt ingetrokken. Dit is mede afhankelijk van de baten die iemand haalt uit een donateurschap: als iemand daar een dusdanig groot deel van zijn of haar sociale identiteit op baseert, dan weegt dit normaalgesproken op tegen een klein conflict met AIN. Zolang de donateurs tevreden zijn over de manier waarop AIN met hun steun omgaat, bestaat er weinig tot geen frictie. Wanneer een donateur de donatie echter stopzet, vindt er geen representatie plaats en heeft de frictie geleid naar een conflict, aangezien de donateur zich niet meer wil laten vertegenwoordigen bij AIN. De autorisatie is ingetrokken. Om de goedkeuring van de donateur vast te houden, dient Amnesty daarom rechtvaardigingen voor haar gedrag te hebben.

Politieke representatieproces?

Pitkin concludeert dat politieke representatie in eerste instantie een publieke, geïnstitutionaliseerde constructie is waar verschillende groepen mensen bij betrokken worden (Pitkin, 1967: 222). De algehele structuur waarmee het politieke systeem functioneert maakt

het tot representatie, waardoor mensen vertegenwoordigd zijn in het handelen van de regering. Doordat donateurs een bedrag overmaken naar AIN waarmee ze hun goedkeuring aan de organisatie uitspreken, kun je zeggen dat zij in het handelen van de NGO vertegenwoordigd zijn. Zeker aangezien ruim de helft van Amnesty's inkomsten afkomstig is van vaste leden. Toch kan het representatieproces dat in deze paper wordt besproken niet gelijk worden gesteld aan het politieke representatieproces waarop bijvoorbeeld Pitkin doelt. In deze scriptie zullen een aantal keren de woorden 'representatie' en 'vertegenwoordiging' vallen, waardoor soms de suggestie wordt gewekt dat deze vorm van representatie en politieke representatie hetzelfde zijn. Het is echter belangrijk om de hierboven genoemde definitie van Pitkin in het achterhoofd te houden: aangezien je in deze paper verder niet kunt spreken van een algehele, geïnstitutionaliseerde structuur is. Er wordt immers alleen ingezoomd op de relatie tussen donateurs en AIN. Ook deze relatie is nauwelijks een geïnstitutionaliseerde structuur te noemen. De donateurs zijn vertegenwoordigd in het handelen van AIN en daardoor is de organisatie verantwoording schuldig aan hen, maar dit is de voornaamste overeenkomst.

Conclusie

Het in dit hoofdstuk geschetste model vormt het basisfundament voor de analyse én het tweede deel van het theoretisch raamwerk in het volgende hoofdstuk. Door donateurs als *principal* en AIN als *agent* aan te wijzen wordt van hun relatie een representatiestructuur gemaakt. Aangezien dit onderzoek zich specifiek op deze twee actoren richt, kan de legitimiteit van een NGO nu veel beter geanalyseerd worden. De volgende stap is nu om te kijken naar de manieren waarop Amnesty een conflict met de donateurs probeert te voorkomen: wat zijn de legitimiteitscriteria waarmee de organisatie rechtvaardigingen van haar gedrag implementeert?

Hoofdstuk 3: Legitimiteit van een NGO

Hoewel het probleem van een democratisch tekort van NGO's of hun gebrekkige legitimiteit vaak in de literatuur voorbijkomt, is er minder geschreven over welke voorwaarden er nodig zijn om te spreken van legitimiteit voor NGO's. In dit hoofdstuk zal er geprobeerd worden om een kader te geven voor hoe de legitimiteit van een NGO als AIN eruit dient te zien. Het gaat hier om rechtvaardigingen voor het gedrag van de organisatie die van belang kunnen zijn voor de legitimiteit ten op zichten van de donateurs, maar deze rechtvaardigingen kunnen tegelijkertijd ook in de relatie tussen de NGO en de staat van belang zijn. Doordat we te maken hebben met een mensenrechtenorganisatie, vallen bijvoorbeeld de criteria die aan de effectiviteit van de organisatie gesteld kunnen worden, minder scherp te formuleren. Het gaat bijvoorbeeld om gevangenen die onterecht vastzitten en dit is moeilijk te meten wanneer een staat hier geen openheid over geeft. Voor het begrip legitimiteit zal in dit hoofdstuk een vrij brede betekenis worden aangehouden, met als uitgangspunt het idee van een rechtvaardiging voor het gedrag, dus de sociale en politieke acties, van de NGO (Atack, 1999: 855).

Legitimiteit in de politicologie

Waar autoriteit vaak specifiek wordt gebruikt voor de erkenning van één person om macht te gebruiken, heeft het begrip legitimiteit een veel bredere betekenis. "It refers to whether people accept the validity (...) of the political system as a whole." (Hague en Harrop, 2007: 13). Deze legitimiteit kan een staat claimen door te stellen dat het zich houdt aan bepaalde internationale normen (Barnett, 2008: 165). Het doel van dit onderzoek is om specifiek de legitimiteit van een NGO in relatie tot de donateur te duiden. Zoals in Hoofdstuk 1 op basis van Brown en Moore schematisch is weergegeven, moet een NGO in verschillende andere relaties ook legitimiteit bezitten: anders kun je niet spreken van legitimiteit voor een breed publiek. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is het nu van belang om rechtvaardigingen voor het gedrag van Amnesty te vinden. Met deze criteria kan de organisatie zich naar de donateurs toe verantwoorden voor haar gedrag én kunnen tegelijkertijd de donateurs AIN afrekenen.

Criteria voor legitimiteit

Brown en Moore noemen in hun artikel drie zaken waarvoor NGO's verantwoordelijk mogen worden gesteld: efficiëntie, integriteit en impact van de organisatie (Brown en Moore, 2001: 1). Deze drie criteria kunnen goed geïntegreerd worden met de vier criteria die Atack noemt voor de legitimiteit van NGO's die zich bezighouden met ontwikkelingshulp (Atack, 1999: 858), namelijk:

1. *Representation* (transparantie, participatie en verantwoordelijkheid)
2. *Distinct values*
3. *Effectiveness*
4. *Empowerment*

Atack verstaat onder *representation* (representatie) drie begrippen: transparantie, participatie en verantwoordelijkheid. Het al eerder aangehaalde democratische aspect van de legitimiteit, dus dat een groep mensen gekozen heeft voor een persoon of partij die zo op een machtspositie terecht waarop machtspositie terecht komt, kan onder dat die laatste twee worden geschaard. Juist doordat NGO's niet op dezelfde formele manier opereren als regeringen van staten en meer afhankelijk zijn van de informele structuren van netwerken, moet er op een andere manier naar hun representativiteit gekeken worden: "Whereas hierarchy is the natural organising principle of states, and markets are the natural organizing principle of business organizations, networks are readily associated with NGOs" (Gordenker en Weiss, 1995b: 375). Het is dus niet reëel om aan de representatiefunctie van NGO's en donateurs dezelfde eisen te stellen als aan het politieke representatieproces. Wel moeten er mogelijkheden zijn om verantwoording aan de donateurs af te kunnen leggen.

Atack's tweede criterium voor de legitimiteit van NGO's die betrokken zijn in ontwikkelingshulp is *distinct values*. Hiermee wordt bedoeld dat NGO's afhankelijk zijn van bepaalde waarden bij hun vrijwilligers en zij daarom ook zelf deze waarden moeten uitstralen of bezitten. Dit geldt overigens niet alleen voor ontwikkelingshulporganisaties, maar ook voor mensenrechtenorganisaties. Net zoals prijs een reguleringsprincipe is in een economisch model van vraag en aanbod, is solidariteit in dat opzicht een vergelijkbaar reguleringsprincipe voor NGO's (Thomas, 1992: 132). Volgens Korten kunnen er alleen door een sterke solidariteit *financial and human resources* gemobiliseerd worden (Korten, 1990: 2). Dit lijkt misschien wat al te stellig gezegd, maar er moet onderschreven worden dat

distinct values een belangrijk onderdeel zijn van de legitimiteit van NGO's. Media vergroten het graag uit wanneer de directie van een goed doel een salaris van boven de honderdduizend euro verdient⁴. Kilby refereert ook naar dit legitimiteitscriterium, maar dan met het begrip *Weltanschauung*, dat misschien beter de lading dekt van het verschijnsel waarop Atack doelt (Kilby, 2006: 954). Het gaat hier immers om met welke waarden de NGO de wereld tegemoet treed, welke waarden de organisatie van anderen verwacht en welke waarden het daarom zelf dient uit te stralen. AIN is afhankelijk van de solidariteit van hun vrijwilligers met het doel van de organisatie om op te komen voor mensenrechten. Wanneer de organisatie vervolgens naar andere actoren uitstraalt hier zelf – dus binnen de organisatie - minder waarde aan hecht, zal dit de legitimiteit aantasten. Het eerder aangehaalde criterium integriteit van Brown en Moore zou hier ook onder geplaatst kunnen worden, al geven deze auteurs zelf nauwelijks toelichting op dit begrip.

Het derde criterium *effectiveness* (effectiviteit) slaat met name op organisaties die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking, maar kan niettemin ook worden toegepast op AIN. Het is alleen moeilijker te meten doordat cijfers over de economische groei van een land of het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking, bijvoorbeeld veel exacter zijn dan een schaal waarmee je de persvrijheid probeert aan te geven. Voor een meer kwantitatieve aanpak hiervan zou je kunnen kijken hoeveel procent van de uitgaven van AIN opgaat aan de doelstelling van de organisatie – en hoeveel aan administratiekosten en het werven van donateurs. Dit valt alleen meer onder efficiëntie, één van de criteria die Brown en Moore aanhalen waarvoor een NGO naar donateurs toe verantwoordelijkheid dient af te leggen (Brown en Moore 2001, 1). Om de (effectieve) impact van de organisatie te meten zal daarom ook gekeken moeten worden naar de behaalde resultaten.

Tenslotte Atack's vierde criterium: *empowerment*. Hiervan is sprake wanneer individuen zelf weer de controle krijgen over hun leven. Hoewel dit criterium heel specifiek is opgesteld voor een NGO die zich bezighoudt met ontwikkelingssamenwerking, kan het ook voor AIN gebruikt worden aangezien politieke gevangenen ook niet over de volledige

² RTL Nieuws. 20 september 2010.

http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2010/09_september/20/binnenland/riant-salaris-voor-directie-goede-doelen.xml (Geraadpleegd op 21 mei 2012)

controle over hun eigen lot beschikken. Zij zitten immers opgesloten. Toch kun je dit ook onder effectiviteit schalen aangezien het gaat om de resultaten van een mensenrechtenorganisatie gaat NGO, om hoe goed hun hulp helpt. Kilby noemt in zijn artikel juist alleen *empowerment* als criterium om de verantwoordelijkheid van NGO's te meten, maar dat komt ook doordat zijn raamwerk wordt toegepast op NGO's die zich bezighouden met ontwikkelingshulp (Kilby, 2006: 955).

Criteria voor mensenrechtenorganisaties

De criteria van Atack en Kilby voor de legitimiteit van NGO's zijn vooral toepasbaar op (economisch georiënteerde) ontwikkelingshulporganisaties en vormen daarom geen compleet raamwerk om de legitimiteit van AIN te analyseren aangezien deze een hele andere doelstelling en manier van werken heeft. Een mensenrechtenorganisatie als Amnesty opereert door te lobbyen en politieke druk uit te oefenen (Scoble & Wiseberg, 1974: 17-19). Dit is mede mogelijk doordat de organisatie over (potentieel) invloedrijke informatie beschikt. Deze kan worden voorzien van een bepaald *frame* en zo de wereld ingestuurd worden om een effect te sorteren (Keck en Sikkink, 1999: 95). Keck en Sikkink stellen bovendien expliciet dat niet-statelijke actoren voor hun legitimiteit afhankelijk zijn van hun toegang tot informatie (1999: 96). Zij leggen hiermee dus een direct verband tussen informatievoorziening en de mate van legitimiteit: wanneer een NGO een nieuwe toegang tot informatie verkrijgt, is dat een manier om meer legitimiteit op te bouwen en dus een rechtvaardiging van eventuele sociale of politieke acties. Deze rechtvaardiging kan zowel naar regeringen, media-partners en donateurs toe zijn: al deze actoren zullen jou meer legitimiteit geven wanneer jouw informatie betrouwbaar blijkt te zijn. Een NGO als Amnesty functioneert op die manier als een alternatieve informatiebron aangezien het beschikt over een netwerk waarover een statelijke actor niet beschikt, precies zoals Gordenker en Weiss dit in het eerder aangehaalde citaat deponeren. Er mag dus geconcludeerd worden dat de 'informatiebron' een vierde criterium is voor de legitimiteit van een NGO als AIN. Dit criterium kan getoetst worden door te kijken naar de grootte van het netwerk van een organisatie, de hoeveelheid informatie en de betrouwbaarheid van de informatie.

Vier criteria voor legitimiteit

Drie van de vier van Atack's criteria voor de legitimiteit van ontwikkelingsorganisatie kunnen worden overgenomen voor een model om de legitimiteit van een mensenrechtenorganisatie als Amnesty te bepalen. *Empowerment* wordt weggelaten aangezien dit al dichtbij de

betekenis van effectiviteit van mensenrechtenorganisaties komt. In plaats van de term *distinct values* wordt gekozen voor *Weltanschauung* van Kilby. Samen met representatie kom je zo aan drie criteria. Daarnaast mag op basis van de literatuur geconcludeerd worden dat de toegang tot informatie een belangrijke bron van legitimiteit kan zijn voor een NGO als Amnesty International. Dit criterium krijgt de naam ‘informatiebron’. De volgende stap in het onderzoek is om te bepalen in hoeverre AIN voldoet aan deze vier criteria, in hoeverre je kunt spreken van rechtvaardigingen voor het gedrag in de vorm van de politieke en sociale acties van de organisatie ten opzichte van de donateurs.

Hoofdstuk 4 – Verkleinen van frictie, vergroten van de legitimiteit

De goedkeuring van AIN door de donateur is in dit model een goedkeuring van het gedrag van de organisatie naar andere actoren toe. Wanneer een donateur bepaalde gedragshandelingen van de organisatie afkeurt, is er sprake van frictie. De criteria uit het voorgaande hoofdstuk zijn de rechtvaardigingen van AIN voor de gedragshandelingen - de politieke en sociale acties - op basis waarvan legitimiteit naar de donateur geclaimd kan worden. Hiermee tracht de NGO de frictie te beperken. Deze criteria zijn nodig als aanvullende voorwaarden voordat er gesproken kan worden van legitimiteit naar de donateurs toe. Hoe goed voldoet de mensenrechtenorganisatie hieraan? Dat zal in dit hoofdstuk worden onderzocht.

Representatie: transparantie, participatie en verantwoordelijkheid

Wanneer je gaat beoordelen hoe transparant AIN zich opstelt, valt hier weinig negatiefs over op te merken. Het volledige jaarverslag is voor iedereen toegankelijk via de website van de organisatie⁵. Zelfs de misschien was gevoelige informatie over het jaarsalaris van E.A.M. Nazarski, directeur van AIN, is met drie muisklikken vanaf de homepage gemakkelijk te vinden.⁶ Tenslotte bezit de organisatie ook het CBF-keurmerk omdat het aan de criteria van Het Centraal Bureau Fondsenwerving voldoet.⁷ Deze criteria slaan onder andere op het bestuur en beleid van de instelling, de manier waarop het geld wordt verkregen en besteed. Ook de manier waarop AIN hierover financieel verslag doet telt mee voor deze goedkeuring van het CBF.⁸

De participatie van donateurs in de ledenraad van AIN is goed mogelijk. Bovendien zijn donateurs een onderdeel van het informatienetwerk van de organisatie. Indien zij over waardevolle informatie beschikken, kan deze aan de organisatie doorgegeven worden. Echter, het zijn veelal landenexperts die informatie aandragen en rapporten uitbrengen. Dus de invloed van donateurs beperkt zich hier met name tot een mogelijke *input* voor deze rapporten.

⁵ Amnesty International. <http://jaarverslag.amnesty.nl/sites/default/files/pdf/AI-jaarverslag-2010-jaarrekening.pdf> (Geraadpleegd op 13 juni 2012)

⁶ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/veelgestelde-vragen#t196n4776> (Geraadpleegd op 13 juni 2012)

⁷ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/veelgestelde-vragen#t12n4779> (Geraadpleegd op 13 juni 2012)

⁸ Centraal Bureau Fondsenwerving. <http://www.cbf.nl/> (Geraadpleegd op 13 juni 2012)

Een NGO als Amnesty hoeft volgens dit criterium niet volledig door de leden bestuurd te worden om legitimiteit te krijgen, maar er moet wel verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor wat de organisatie precies doet (Edwards en Hulme, 1995: 14). Het gaat er dus om dat de organisatie verantwoordelijkheid draagt voor keuzes die het maakt en voor de acties die worden ondernomen. Daarvoor dient de ledenraad, als vertegenwoordiging van de Amnesty-leden, onder meer toezicht te houden op het bestuur.⁹ Voor het criterium *representation* kan dus geclaimd worden dat de legitimiteit van AIN die betrekking heeft op de donateurs goed is. Er is een buitengewoon hoge mate van transparantie, participatie voor donateurs is mogelijk en tenslotte kan de organisatie ook worden afgerekend op het beleid middels de ledenraad.

Weltanschauung

In 2010 had AIN ongeveer 300.000 leden. Daarnaast zetten in 2011 zo'n 40.000 mensen zich in tijdens een bliksemactie en 70.000 tijdens een internetactie.¹⁰ Uit deze cijfers spreekt dus een grote mate van vrijwillige inzet door de achterban. Echter, in 2011 had AIN ook 140 betaalde en 60 onbetaalde werknemers op het secretariaat in Amsterdam. Natuurlijk is het onvermijdelijk om mensen die jarenlang fulltime bezig zijn met de NGO een salaris te geven. Toch mogen er wel vraagtekens geplaatst worden bij waar de grens wordt getrokken. Is iemand die zich twintig jaar lang twee uur per week bezighoudt met het schrijven van protestbrieven nu zoveel minder waardevol dan degene die een jaar lang de organisatie probeert te leiden en daarvoor een jaarsalaris van bijna een ton ontvangt?

Het is buitengewoon moeilijk om voor een organisatie die voor het grootste deel draait op vrijwillige inzet, een beredeneerd onderscheid te maken tussen betaalde en onbetaalde werknemers/participanten. Hoewel AIN op het eerste gezicht een groot deel van de inkomsten besteedt aan de doelstellingen van de organisatie (zie: effectiviteit), vallen onder deze kostenpost bijvoorbeeld ook de salarissen van voorlichters en actievoerders. Het gevaar dreigt dat, nu AIN op de website precies aangeeft hoeveel uren of minuten je als vrijwilliger kwijt

⁹ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/de-organisatie> (Geraadpleegd op 13 juni 2012)

¹⁰ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/node/7896> (Geraadpleegd op 14 mei 2012)

⁶ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/wat-past-bij-mij> (Geraadpleegd op 14 mei 2012)

bent met een bepaalde actie¹¹, de organisatie zich binnenkort genoodzaakt voelt om een minimale vergoeding te geven aan mensen die zich een beperkt aantal uren inzetten. Dit zou dan zomaar kunnen leiden tot het begin van het einde van Amnesty's legitimiteit om vrijwillige inzet van participanten te vragen.

Zover is het natuurlijk nog niet. Juist dat er nog tienduizenden mensen bereid zijn om op vrijwillige basis mee te doen aan bepaalde acties van AIN, toont aan dat de organisatie in ieder geval op een zekere mate aan het criterium *Weltanschauung* voldoet en solidariteit uitstraalt. Daarom is de poging van AIN om vrijwillige inzet te claimen, nog wel een legitieme claim. Het is echter belangrijk om de balans tussen betaalde en onbetaalde werknemers goed in de gaten te houden zodat de organisatie niet wordt gedwongen om geld te gaan betalen voor (voormalige) vrijwillige inzet.

Effectiviteit

Een precieze weergave van de effectiviteit van de vereniging AIN is een grote en vrijwel onmogelijke opgave. Dit komt mede doordat er veel meer actoren zijn die de schendingen van mensenrechten aan de kaak stellen en een behaald resultaat onmogelijk aan één organisatie toegeschreven kan worden. Niettemin kan worden aangenomen dat AIN als transnationale actor invloed heeft op bijvoorbeeld veranderingen in wettelijke normen (Clark, 2001: 47). De effectiviteit van AIN zal hier in twee opzichten worden gemeten. Allereerst door te kijken naar hoe effectief AIN het geld van de donateurs besteedt aan de doelstelling van de organisatie. Ten tweede door te kijken naar de effectiviteit van de ledenacties.

Tabel 1: Uitgaven Amnesty International Nederland in 2010

	Bedrag in €	Percentage van totale kosten
Kosten doelstelling	24.548.797	83.5%
Administratiekosten, fondsenwerving en overig	4.850.011	16.5%
Totale kosten	29.398.808	100%

Uit *Tabel 1* blijkt dat 16.5% van de uitgaven van Amnesty International Nederland in 2010 aan andere zaken werd besteed dan aan de doelstelling van de vereniging. Dit betekent voor de donateurs dat van iedere euro waarmee zij hun goedkeuring geven aan het gedrag van de NGO, telkens 83.5 eurocent daadwerkelijk effectief besteed wordt. Het CBF stelt ook als norm dat de organisatie van een goed doel als AIN niet meer dan 25 procent van de inkomsten mag besteden aan fondsenwerving. Wanneer ook administratiekosten worden meegenomen, houdt AIN zich gemakkelijk aan deze norm. Er moet echter wel worden opgemerkt worden dat in 2010 de som der lasten bijna drie miljoen euro hoger lag dan de som der baten (Amnesty International Jaarverslag, 2010: 2-3). Dit is opgevangen door de financiële reserves die in de loop der jaren zijn opgebouwd. Wanneer 'Kosten doelstelling' met dit verlies wordt gecorrigeerd, gaat ongeveer 78% van de baten hiernaar toe. De conclusie dat de geldelijke steun van donateurs door AIN effectief besteed wordt aan de doelstellingen van de organisatie blijft hierom overeind, wanneer je dit beoordeelt op basis van de 25 procent norm van het CBF en ook nog de administratiekosten in deze berekening meeneemt.

Dit eerste aspect raakt ook aan de efficiëntie van AIN en zegt nog weinig over hoeveel effect AIN heeft op het verbeteren van mensenrechtensituaties. Daarom zal kort worden onderzocht hoeveel van de door Amnesty behaalde resultaten in de periode van een half jaar (december 2011 tot en met mei 2012) te danken zijn aan een Bliksemactie, Write for Rights-actie of E-mailactie die de organisatie heeft georganiseerd. In totaal zijn er gemiddeld 84 van dit soort acties per jaar die elkaar overigens niet overlappen.¹² Op de site van AIN staat telkens elk resultaat van de organisatie vermeld, met daarbij de toevoeging of dit (mede) te danken is aan één van de drie eerder genoemde ledenacties. Uit de berichtgeving in de periode december tot en met februari wordt minder expliciet genoemd dat iets te danken is aan een specifieke ledenactie, mede doordat AIN pas enkele maanden deze actie-indeling heeft. AIN meldt in de betreffende periode 39 Goed Nieuws-resultaten te hebben geboekt.¹³ In twaalf van deze gevallen was er sprake van een ledenactie die je onder één van die drie categorieën kunt plaatsen.¹⁴ Uitgaande van 84 acties per jaar, betekent dit dat in de periode van december 2011

¹² Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/actiecentrum/actienetwerken> (Geraadpleegd op 11 juni 2012)

¹³ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws?page=3>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws?page=2>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws?page=1>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws> (Geraadpleegd op 11 juni 2012)

¹⁴ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/nigeria-minderjarige-gevangene-vrij-na-zeventien-jaar>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/brazilie-voorlopig-geen-huisuitzetting->

tot en met mei 2012 exact 35% van Amnesty's ledenacties effect hadden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat AI altijd 84 acties per jaar heeft die je kunt plaatsen in één van die drie categorieën. Dan is het geen probleem dat sommige succesvolle acties al eerder zijn gevoerd, al vóór de onderzochte periode uit dit onderzoek.

Toegang tot waardevolle en betrouwbare informatie

In deze paragraaf zal het criterium 'informatiebron' worden besproken. Hierbij wordt uitgezoomd van de Nederlandse naar de internationale organisatie aangezien het in deze context niet van belang is om een onderscheid te maken. De informatie waarover Amnesty International beschikt is immers dezelfde waarover de Nederlandse vereniging als alternatieve informatiebron kan gebruiken.

“The main weapon of Amnesty is words” (Scoble & Wiseberg, 1974: 17). Hoewel de analyse van Scoble en Wiseberg misschien wat gedateerd is en Amnesty tegenwoordig veel grootschaliger te werk gaat, blijft hun stelling valide dat informatie in de vorm van woorden het belangrijkste wapen van Amnesty International is. Het netwerk en daarmee de toegang tot bepaalde informatie, is misschien wel de belangrijkste bron van legitimiteit voor de gehele organisatie, niet slechts de Nederlandse afdeling. Niet voor niets heeft de organisatie een raadgevende bevoegdheid bij onder andere de Verenigde Naties.¹⁵ Op deze manier brengt Amnesty bepaalde issues op de politieke agenda en probeert de organisatie het internationale, politieke beleidsproces te beïnvloeden.

[inheemse-gemeenschap](http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-demonstrant-vrij), <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-demonstrant-vrij>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/onderzoek-naar-marteling-oekrainer-gaat-door>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/indiase-arts-niet-langer-in-gevaar>
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/spaans-hoogrechtshof-verklaart-aanklacht-ongegrond>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/bahreïnse-rechtbank-spreekt-naser-bader-vrij>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-demonstrant-amr-al-beheiry-is-vrij>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/huisuitzettingen-in-nigeria-uitgesteld-na-actie-sociale-media>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-bloggerjullie-kunnen-je-voorstellen-hoe-blij-ik-ben>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/actievoerders-lieten-fax-vastlopen-voor-norma-cruz>,
<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/myanmar-laet-opnieuw-politieke-gevangenen-vrij>
(Geraadpleegd op 11 juni 2012)

¹⁰ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/raadgevende-bevoegdheid>
(Geraadpleegd op 15 mei 2012)

Toch moet de macht van dit werk ook weer niet overschat worden. De site van Amnesty vermeldt weliswaar dat de organisatie drie miljoen leden, donateurs en vaste begunstigers heeft in 150 verschillende landen. Echter, wanneer zo'n tien procent hiervan in Nederland woont, is de waarde van dit deel van de drie miljoen leden minder groot vergeleken met duizend leden in Turkije. Nederland is immers een land waar het gros van de mensenrechten gewaarborgd wordt waardoor informatie van Nederlandse leden relatief minder waardevol is voor een publicatie. De kans is groter dat enkele leden in Turkije of China wel een relevante bijdrage kunnen leveren aan zo'n rapport over de schending van mensenrechten.

Aan de andere kant zijn het niet alleen de leden die een bijdrage leveren aan het netwerk van Amnesty International. Ook burgers die verder niet betrokken zijn bij de organisatie kunnen informatie over bepaalde issues aandragen. Dit maakt het echter moeilijker om uitspraken te doen over de grootte van het netwerk van de organisatie aangezien in theorie de gehele wereldbevolking hiertoe kan worden gerekend. De grootte van het netwerk is dus in theorie onbeperkt, maar moet gecorrigeerd worden met het gemak om hier toegang tot te verkrijgen. Dit gemak is bijvoorbeeld in Afrikaanse landen zonder internet minder sterk aanwezig waardoor het wordt bemoeilijkt om informatie snel uit te wisselen met Amnesty International, zeker als er ook geen nationale afdeling in het land aanwezig is.

De betrouwbaarheid van alle losse informatie hoeft natuurlijk niet per se groot te zijn. Echter, doordat landenexperts de rapporten over mensenrechtenschendingen opstellen en hiervoor verschillende bronnen combineren en nagaan, ontstaat er een veel scherper en genuanceerder beeld van de situatie in een bepaald land¹⁶. Dit maakt de rapporten en verslagen van Amnesty International dan ook betrouwbaar. Los van hoe groot het netwerk van de organisatie precies is, voldoet AIN aan het criteria 'informatiebron' zolang de organisatie over betrouwbare rapporten beschikt die relevante informatie bij het beleidsproces betreft. Zolang de raadgevende bevoegdheid van Amnesty International binnen de VN niet ter discussie staat, mag geconcludeerd worden dat de NGO voldoet aan het criterium 'informatiebron'.

¹⁶ Amnesty International. <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/missie-en-werkwijze> (Geraadpleegd op 17 mei 2012)

Conclusie

Op basis van de criteria representatie, *Weltanschauung*, effectiviteit en informatiebron kun je stellen dat de legitimiteit van AIN ten opzichte van de donateurs niet gebrekkig is. Met name het hoge percentage van iedere euro die een donateur naar de organisatie overmaakt en daadwerkelijk wordt besteed aan de doelen van de organisatie, draagt hieraan bij. Ook het aantal succesvolle acties waarbij leden worden betrokken draagt bij aan een hoge mate van effectiviteit van AIN. Bij *Weltanschauung* kunnen enkele uitroeptekens geplaatst worden bij het onderscheid tussen betaalde en niet-betaalde participanten dat moeilijk is om met argumenten in stand te houden. Zeker nu AIN zelf sterker de nadruk legt op de inzet van vrijwilligers in uren, kan zomaar het punt bereikt worden waarop het idee van vrijwillige inzet ondermijnd wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en daarom mag, zeker gezien Amnesty's functie als alternatieve informatie bron, geconcludeerd worden dat er naar de donateurs toe voldoende rechtvaardigingen voor de politieke en sociale acties van AIN bestaan.

Hoofdstuk 5 – Discussie en conclusie

Een eerste kritiekpunt op het onderzoek in deze scriptie is dat het legitimiteitsmodel misschien wel passend is voor de relatie tussen donateurs en de organisatie, maar dat er minder sterk is ingezoomd op deze relatie dan aanvankelijk gesteld. Het was juist de doelstelling van om één specifieke relatie te onderzoeken en hiervan de legitimiteit te bepalen. De conclusie voor dit onderzoek overlapt nu ook voor een deel met andere legitimiteitsrelaties. Hier kan tegenin worden gebracht dat het simpelweg onmogelijk is om vast te houden aan één machtsrelatie en hiervan de legitimiteit te bepalen. Er moet verder worden uitgezoomd om tot een veelzeggend model te komen.

Daarnaast valt er kritiek te leveren op de conceptualisering van het begrip legitimiteit. Nu wordt hieronder verstaan de ‘rechtvaardigingen voor de politieke en sociale acties voor het gedrag van de NGO’. Er is echter nauwelijks gekeken naar hoe AIN zich rechtvaardigt, alleen naar hoe de organisatie zich zou kunnen rechtvaardigen én naar de criteria waarop de donateurs AIN zou kunnen beoordelen. Het is dus veel meer een normatief kader dat met dit onderzoek wordt geboden. Dit strookt wel met de doelstelling van de scriptie.

Het model voor legitimiteit uit deze scriptie is vooral een individualistische benadering per donateur. Je kunt, wanneer je donateurs als één collectief beschouwt, beargumenteren dat Amnesty in staat is om deze grote groep mensen te mobiliseren, om zo bijvoorbeeld een grote protestbeweging op de been te brengen. Dan neem je echter een hele andere invalshoek waardoor het individuele representatieproces, zoals geschetst in Hoofdstuk 2, op de schop zou moeten. Zoals parlementsverkiezingen met een laag opkomstpercentage weinig legitimiteit verschaft aan een regering, zo zou je kunnen stellen dat een actie van Amnesty waarbij één miljoen leden een brief schrijven, juist meer legitimiteit aan de organisatie verschaft. Dit kun je echter weerleggen met het argument een grote mobilisatiecapaciteit verklaard kan worden met behulp van andere factoren die juist de bron van legitimiteit van de NGO zijn. De reden dat zoveel mensen willen meedoen aan een schrijfactie is dat de organisatie over relevante informatie beschikt door het brede netwerk aan informanten. Er wordt dus veel waarde gehecht aan de functie van informatiebron en zo kom je toch weer uit op de vier criteria van dit onderzoek: deze dragen bij aan de rechtvaardigingen voor de sociale en politieke acties en dus aan de legitimiteit van AIN.

Een laatste punt van kritiek is de meting van het Atack's criterium representatie. Aangezien Atack zelf zijn model ook niet heeft toegepast op een ontwikkelingsorganisatie, kon hier niet een voorbeeld voor de manier van aanpak worden gevonden. De onderdelen 'transparantie' en 'participatie' konden nog wel worden besproken, maar bij het onderdeel 'verantwoordelijkheid' ging dit veel minder eenvoudig. Toekomstig onderzoek zou dieper in kunnen gaan op een kwantitatieve aanpak hiervoor.

Conclusie

Hoewel in de literatuur over de *global civil society* meermalen het probleem van een gebrekkige legitimiteit voor NGO's ter sprake is gekomen, kan op basis van de resultaten in dit onderzoek geconcludeerd worden dat er in de relatie tussen leden en AIN voldoende (normatieve) rechtvaardigingen bestaan voor de sociale en politieke acties van de NGO. Leden van AIN spreken ten eerste met hun donatie een goedkeuring uit over de organisatie. Dit is het fundament voor de verdere analyse. In hoeverre er dan sprake is van legitimiteit ten opzichte van de donateurs hangt af van hoe goed de organisatie aan de criteria hiervoor voldoet. Aan de hand van onder andere Atack's criteria voor legitimiteit voor ontwikkelingsorganisaties en de werkwijze van Amnesty International, zijn vier criteria opgesteld: representation, *Weltanschauung*, effectiviteit en informatiebron. Afgezien van *Weltanschauung* scoort AIN goed op de verschillende criteria waardoor gesteld mag worden dat er geen sprake is van gebrekkige rechtvaardiging voor de politieke en sociale acties van de organisatie.

Al met al mag geconcludeerd worden dat er gesproken kan worden van legitimiteit tussen donateurs en AIN. Toekomstig onderzoek kan zich op de legitimiteit tussen bijvoorbeeld staten en Amnesty International richten. Hiervoor kunnen enkele van de normatieve criteria uit deze scriptie om Amnesty's legitimiteit te bepalen worden overgenomen. Pas wanneer de legitimiteit ten opzichte van verschillende actoren is onderzocht, kunnen er verdere conclusies worden getrokken over een *democratic deficit* bij een mensenrechtenorganisatie als Amnesty in de statelijke en niet-statelijke structuur van de internationale politiek.

Literatuurlijst

- Amnesty International Nederland (2011) 'Financieel jaarverslag', Amnesty International Jaarverslag. Beschikbaar op: <http://jaarverslag.amnesty.nl/content/jaarverslag-2010> (Geraadpleegd op 13 juni 2012).
- Amnesty International (2010) 'De organisatie'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/de-organisatie> (Geraadpleegd op 18 mei 2012).
- Amnesty International (2010) 'De geschiedenis'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/de-organisatie/geschiedenis> (Geraadpleegd op 15 mei 2012).
- Amnesty International (2010) 'Veel gestelde vragen'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/veelgestelde-vragen#t132n4785>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/veelgestelde-vragen#t12n4779>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/veelgestelde-vragen#t196n4776> (Geraadpleegd op 14 mei en 13 juni 2012).
- Amnesty International (2010) 'Missie en werkwijze'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/missie-en-werkwijze> (Geraadpleegd op 17 mei 2012).
- Amnesty International (2010) 'Goed nieuws'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws?page=3>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws?page=2>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws?page=1>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/goed-nieuws> (Geraadpleegd op 11 juni 2012).
- Amnesty International (2010) 'Kom in actie'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/actiecentrum/actienetwerken> (Geraadpleegd op 11 juni 2012).
- Amnesty International (2012) 'Resultaten'. Beschikbaar op: <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/nigeria-minderjarige-gevangene-vrij-na-zeventien-jaar>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/brazilie-voorlopig-geen-huisuitzetting-inheemse-gemeenschap>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-demonstrant-vrij>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/onderzoek-naar-marteling-oekrainer-gaat-door>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/indiase-arts-niet-langer-in-gevaar>

<http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/spaans-hoogrechtshof-verklaart-aanklacht-ongegrond>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/bahreinse-rechtbank-spreekt-naser-bader-vrij>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-demonstrant-amr-al-beheiry-is-vrij>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/huisuitzettingen-in-nigeria-uitgesteld-na-actie-sociale-media>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/egyptische-bloggerjullie-kunnen-je-voorstellen-hoe-blij-ik-ben>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/actievoerders-lieten-fax-vastlopen-voor-norma-cruz>, <http://www.amnesty.nl/over-amnesty/resultaten/myanmar-laat-opnieuw-politieke-gevangenen-vrij> (Geraadpleegd op 11 juni 2012).

Amnesty International (2011) 'Wat Amnesty bereikt'. Beschikbaar op:

<http://www.amnesty.nl/node/7896> (Geraadpleegd op 14 mei 2012).

Amnesty International (2010) 'Wat past bij mij'. Beschikbaar op:

<http://www.amnesty.nl/wat-past-bij-mij> (Geraadpleegd op 14 mei 2012).

Amnesty International (2010) 'Encyclopedie'. Beschikbaar op:

<http://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/raadgevende-bevoegdheid>

(Geraadpleegd op 15 mei 2012).

Barnett, M (2008) 'Social Constructivism' in: J. Baylis, S. Smith en P. Owens (eds), *The Globalization of World Politics* (Oxford University Press: New York) 160-73.

Bruto Viera, M. & D. Runciman, (2008) *Representation*, Cambridge: Polity Press, 65-83.

Brown, L. D., & M. H. Moore, (2001) 'Accountability, strategy and international non-governmental organisations' [Working Paper No. 7], Hauser Center for Nonprofit organizations, Kennedy School of Government, Harvard University. Beschikbaar op:

<http://www.institut-gouvernance.org/docs/accountability.strategy.and.international.Ngos.pdf>

(geraadpleegd op 13 april 2012).

Centraal Bureau Fondsenwerving (2010) Beschikbaar op: <http://www.cbf.nl/> (Geraadpleegd op 13 juni 2012).

Clark, A.M. (2001) *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Cottam, M. L. en B. Dietz-Uhler, E. Mastors, T. Preston (2010) *Introduction to Political Psychology*, New York: Psychology Press.

Edwards, M. & D. Hulme (1995) 'NGO performance and accountability: Introduction and overview', in: M. Edwards and D. Hulme (eds), *Non-Governmental Organizations*

- Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet* (Earthscan: London) 3-16.
- Frantz, T. R. (1987) 'The role of NGOs in the strengthening of civil society', *World Development* 15 (Suppl.) 121-27.
- Gordenker, L. & T. G. Weiss (1995a) 'NGO participation in the international policy process' *Third World Quarterly* 16 (3), 543-55.
- Gordenker, L. en T. G. Weiss (1995b) 'Pluralising global governance: Analytical approaches and dimensions', *Third World Quarterly* 16 (3), 357-87.
- Hague, R. en M. Harrop (2007) *Comparative Government and Politics – An introduction*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Keck, M. E. en K. Sikkink (1999) 'Transnational advocacy networks in international and regional politics', *International Social Science Journal* 51(159), 89-101.
- Kilby, P. (2006) 'Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations' *World Development* 34 (6), 951–63.
- Korten, D. C. (1990) *Getting to the 21st Century: Voluntary Actions and the Global Agenda*. West Hartford: Kumerian Press.
- Matthews, J. (1997) 'Power Shift: The Rise of Global Civil Society', *Foreign Affairs* 76, 50-66.
- Peterson, M. J. (1999) 'Transnational Activity, International Society and World Politics', *Millenium* 21 (3) 371-88.
- Pitkin, H. F. (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley en Los Angeles: University of California Press.
- RTL Nieuws (2010) 'Directie goede doelen goed betaald'. Beschikbaar op: http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2010/09_september/20/binnenland/ria-nt-salaris-voor-directie-goede-doelen.xml (Geraadpleegd op 21 mei 2012)
- Risse, T. (2001) 'Transnational Actors and World Politics,' in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London: Sage, 255-74.
- Scoble, H. M. & L.S. Wiseberg (1974) 'Human Rights and Amnesty International', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 413, 11-26.
- Thomas, A. (1992) 'Non-governmental organizations and the limits to empowerment', in: *Development Policy and Public Action*, M. Wuyts, M. Mackintosh en T. Hewit (eds), (Oxford: Oxford University Press) 117-146.