

WORKING PAPER



BUDDYPROGRAMMA'S VOOR ANDERSTALIGE NIEUWKOMERS

INSPIRATIE UIT DE ORGANISATIE VAN
BUDDYPROGRAMMA'S IN DRIE LANDEN

Marije Reidsma & Peter De Cuyper

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR
ARBEID EN SAMENLEVING

BUDDYPROGRAMMA'S VOOR ANDERSTALIGE NIEUWKOMERS

Inspiratie uit de organisatie van buddyprogramma's in drie landen

Marije Reidsma & Peter De Cuyper

Projectleiding: Peter De Cuyper

Onderzoek in opdracht van Decenniumdoelen

COMMENTAAR IS WELKOM peter.decuyper@kuleuven.be; marije.reidsma@kuleuven.be

KU Leuven
HIVA - ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
<http://hiva.kuleuven.be>

D/2020/4718/032 – ISBN 9789055507047

© 2020 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden veeleevuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Inhoud

1 Inleiding en onderzoeksopzet	5
2 Case: Duitsland	8
2.1 Situatieschets	8
2.1.1 Inburgeren in Duitsland	8
2.1.2 Buddyprojecten in Duitsland	9
2.2 <i>Menschen stärken Menschen</i> : ruim 500 projecten onder één overheidsprogramma	10
2.2.1 Waar staat <i>Menschen stärken Menschen</i> voor?	10
2.2.1.1 Doelen en inhoud van het programma	10
2.2.1.2 Inhoud van de lokale projecten	11
2.2.2 Hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen het programma <i>Menschen stärken Menschen</i> verdeeld?	13
2.2.2.1 De federale overheid	13
2.2.2.2 De programmadragers	13
2.2.2.3 De lokale organisaties	14
2.2.2.4 Overige partners	14
2.2.3 Lessen uit het programma	15
3 Case: Nederland	16
3.1 Situatieschets	16
3.1.1 Inburgeren in Nederland	16
3.1.2 Buddyprojecten in Nederland	17
3.2 Buddy to Buddy: van één lokale naar één landelijke en meerdere lokale stichtingen	18
3.2.1 Wat doet Buddy to Buddy?	18
3.2.1.1 Doelen en inhoud van het programma	18
3.2.1.2 Het traject	18
3.2.2 Hoe is Buddy to Buddy georganiseerd?	19
3.2.2.1 Eén landelijke en meerdere lokale stichtingen	19
3.2.2.2 Betrokkenheid van de verschillende overheden	20
3.2.2.3 Samenwerking met andere middenveldorganisaties	20
3.2.3 Lessen uit het programma	20
4 Case: Catalonië	22
4.1 Situatieschets	22
4.1.1 Inburgeren in Catalonië	22
4.1.2 Buddyprojecten in Catalonië	23
4.2 Het mentoringprogramma binnen het <i>Programa català de refugi</i> (PCR): de overheid organiseert, middenveldorganisaties voeren uit	23
4.2.1 Wat doet het Catalaanse vluchtelingenprogramma?	24
4.2.1.1 Doelen en inhoud van het programma	24
4.2.1.2 Het traject	24
4.2.2 Hoe is het mentoringprogramma binnen het PCR georganiseerd?	26
4.2.2.1 De Catalaanse overheid	27
4.2.2.2 De <i>Coordinadora Mentoría Social</i>	27
4.2.2.3 Organisaties die instaan voor de begeleiding	28
4.2.2.4 Organisaties die werken met asielzoekers en vluchtelingen	28
4.2.2.5 Overige partners	28
4.2.3 Lessen uit het programma	29
5 Conclusie	30
5.1 Samenvatting	30
5.2 Aandachtspunten voor het Vlaamse buddyproject	33

5.2.1	Buddyprojecten en het inburgeringsbeleid	33
5.2.2	De rol van het middenveld	34
5.2.3	Het lokale en het bovenlokale niveau	35
5.2.4	Het belang van expertiseopbouw	35

Referenties	39
--------------------	-----------

1 | Inleiding en onderzoeksopzet

Het huidige inburgeringsbeleid in Vlaanderen bestaat uit drie pijlers: lessen Nederlands, maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding (naar werk, naar verdere studies, ...). In de beleidsnota *Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering voor de periode 2019-2024* is een uitbreiding van het huidige inburgeringstraject voorzien met een vierde pijler: sociale netwerking en participatie. De inburgeraar zal een bijkomend traject op maat van 40 uur aangeboden krijgen met als doel de versterking van het sociaal netwerk, om zo beter te kunnen participeren aan de maatschappij. Bovendien worden via deze vierde pijler contacten tussen nieuwkomers enerzijds en de omgeving anderzijds, en daarmee het omgaan met diversiteit, bevorderd. Het traject zal de vorm krijgen van ‘een buddyproject, een kennismakingsstage bij een bedrijf, vereniging, organisatie of lokaal bestuur, of vrijwilligerswerk’ (Somers, 2019, p. 25). Deelname aan dit nieuwe traject zal niet verplicht zijn voor mensen die werken, studeren of vrijwillig het inburgeringsprogramma volgen (Somers, 2019).

Opvallend bij de uitbouw van de vierde pijler is dat dit een decretale opdracht wordt van de lokale besturen. Op dit moment ligt de regierol voor het inburgeringstraject bij het Agentschap Integratie en Inburgering. Met de introductie van de vierde pijler gaat men dus naar een co-regisseurschap van het inburgeringstraject. De nieuwe pijler in het beleid zorgt naast het inhoudelijk en organisatorisch opzetten van de trajecten dan ook voor de nodige uitdagingen en vragen op het vlak van samenwerking en governance: hoe zal de concrete afstemming verlopen tussen gemeenten en het Agentschap, maar ook breder met OCMW’s, VDAB en vrijwilligersorganisaties? Een belangrijke vraag is daarnaast hoe de verhouding ‘lokaal’ – ‘bovenlokaal’ er zal uitzien.

De regierol voor de lokale besturen is nieuw, maar buddyprojecten zijn dat niet. Er bestaan in Vlaanderen al verschillende kleinschalige vormen van buddyprojecten, waarvan sommigen ook gericht op nieuwkomers. De interesse voor buddywerkingen is niet enkel te verklaren door de potentiële meerwaarde die het instrument met zich zou kunnen meebrengen. Om de sterke interesse voor buddywerkingen volledig te begrijpen, is het volgens De Cuyper en Vandermeerschen (2018) van belang om dit te plaatsen binnen een ruimere maatschappelijke context. We stellen namelijk vast dat in verschillende maatschappelijke domeinen ‘duo-werkingen’ (waarbij iemand uit een doelgroep aan een vrijwilliger wordt gekoppeld) in de lift zitten. Voorbeelden zijn legio, denken we maar aan ‘mentoring-naar-werk’, het bieden van opvoedingsondersteuning aan kwetsbare gezinnen met kleine kinderen, het begeleiden van maatschappelijk kwetsbare jongeren, het ondersteunen van volwassenen met een beperking, enzovoort. Het idee van duo-werkingen (geconceptualiseerd als buddyprojecten, mentoring-projecten, maatjesprojecten, ...) past namelijk in het plaatje van de ‘participatiesamenleving’, waarbij de achterliggende idee is dat de burger actief betrokken is en verantwoordelijkheid opneemt (Van Robaey & Lyssens-Danneboom, 2016). Dit gaat gepaard met een herverdeling van verantwoordelijkheden, waarbij taken die voorheen door de overheid werden ingevuld en/of door professionele krachten, nu vaker door burgers worden opgenomen, weliswaar vaak met ondersteuning door professionals. Het gaat daarbij niet louter om een ‘overhevelen van taken’, maar eerder om een samenwerkingsrelatie tussen vrijwillige burgers en professionals (van Bochove, Tonkens, & Verplanke, 2014).

Nieuw aan het buddyproject in het kader van de vierde pijler is evenwel de schaal waarmee de buddyprojecten worden uitgerold en het feit dat dit structureel deel gaat uitmaken van het inburgeringstraject. Ook de verplichting tot deelname voor verschillende groepen inburgeraars is een nieuw element. Dit staat in contrast tot heel wat andere projecten die vrijwilligheid juist als kernprincipe beschouwen (De Cuyper, Vandermeerschen, & Purkayastha, 2019).

In dit korte verkennende onderzoek (quick scan) zijn we op zoek gegaan naar hoe buddyprojecten in andere landen of regio's inhoudelijk worden ingevuld, hoe ze worden georganiseerd, welke rol de (lokale en/of centrale) overheid daarin speelt en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden voor Vlaanderen. Op vraag van de opdrachtgever Decenniumdoelen hadden we daarbij specifieke aandacht voor de rol die middenveldorganisaties speelden in dit geheel en hoe de verhouding lokale/bovenlokale overheden en het middenveld wordt vormgegeven. Concreet hebben we ons laten leiden door de volgende vragen:

- Hoe ziet het buddyproject eruit?
 - Wat zijn de doelstellingen van het buddyproject?
 - Hoe is het buddyproject vormgegeven?
 - Hoe wordt het buddyproject uitgevoerd?
- Hoe zijn de bevoegdheden bij de organisatie van het buddyproject verdeeld?
 - Van wie kwam het initiatief voor het buddyproject?
 - Wie heeft het buddyproject ontworpen?
 - Wie organiseert, coördineert en financiert het buddyproject?
 - Wie voert het buddyproject uit?
- In hoeverre sluit het buddyproject aan bij het inburgeringsprogramma?
- Welke elementen uit de vormgeving of organisatie van het buddyproject zijn mogelijk relevant voor het Vlaamse buddyproject?

Bij de selectie van de cases zijn we uitgegaan van landen/regio's met een sterk vergelijkbare context. Een belangrijk criterium was dan ook dat de cases een inburgeringsprogramma hebben voor nieuwkomers. Op deze wijze konden we nagaan hoe de verhouding was tussen het buddyproject en het bestaande programma. Een tweede selectiecriterium was de rol die de (boven)lokale overheid speelt ten aanzien van het buddyproject. We streefden daarbij de nodige diversiteit na. Op basis van deze criteria hebben we uiteindelijk gekozen voor Duitsland, Nederland en Catalonië: in Duitsland treedt de overheid voornamelijk als facilitator op en ligt de uitwerking bij de middenveldorganisaties, in Nederland is de nationale overheid tot nog toe helemaal niet betrokken bij een landelijk buddyproject dat bestaat uit één landelijke organisatie met meerdere lokale zelfstandige stichtingen, en in Catalonië is er juist wel een centraal aangestuurd overheidsprogramma waarbij de middenveldorganisaties slechts tot op zekere hoogte inspraak hebben. Voor het uitwerken van de casestudies hebben we gebruik gemaakt van enerzijds de beschikbare documentatie in publicaties en op websites en anderzijds interviews met een beperkt aantal betrokken actoren zoals middenveldorganisaties, programmaverantwoordelijken en experts. De cases zijn telkens als volgt opgebouwd:

- We beginnen met een overzicht van het inburgeringsprogramma (of het integratiebeleid) in het desbetreffende land of regio. De bedoeling hiervan is om na te gaan in hoeverre het buddyprogramma hierbij aansluit.
- Vervolgens bekijken we het veld van buddywerkingen in het desbetreffende land of de desbetreffende regio in een kort overzicht. We gaan na of er een traditie is van buddyprojecten en rond welke thema's deze projecten zich situeren.
- Daarna gaan we dieper in op de buddywerking centraal in de casebeschrijving. Dit kan zowel een specifiek project zijn of een overkoepelend programma waar meerdere projecten bij betrokken zijn. We richten ons op zowel de inhoud als de organisatie van de buddyprojecten.

- Als afsluiting van een case formuleren we een aantal lessen die we uit de desbetreffende case kunnen leren.

We sluiten de nota af met een conclusie, waarin we dieper ingaan op de lessen die we uit deze beperkte casestudies kunnen trekken voor de uitwerking van een vierde pijler in Vlaanderen.

2 | Case: Duitsland

2.1 Situatieschets

2.1.1 Inburgeren in Duitsland

In het federale Duitsland zijn veel bevoegdheden overgeheveld naar de Duitse deelstaten, maar op het vlak van migratie en in mindere mate integratie blijft de federale overheid grotendeels de bevoegde instantie. Concreet zit de verantwoordelijkheid voor deze materie bij het BAMF, het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* of de federale dienst voor migratie en vluchtelingen, die zich onder andere bezighoudt met de aanvragen en erkenning van asielzoekers, wetenschappelijk onderzoek naar migratie, en de Duitse inburgeringscursus.¹ De deelstaten hebben echter wel eigen speelruimte als het om integratiemaatregelen gaat: zo staan zij in voor bepaalde domeinen die een rol spelen bij de integratie van nieuwkomers (bijvoorbeeld onderwijs, cultuur en religie). De lokale overheden implementeren vervolgens het federale beleid op lokaal niveau. De lokale gemeenten kunnen daarbij ondersteund worden door de deelstaten (Wohlfarth, 2017).

De verantwoordelijkheid voor het inburgeringsprogramma ligt met het BAMF volledig bij de federale overheid.² De inburgeringscursus bestaat sinds 2005 en is verplicht voor personen met een verblijfsvergunning van na 2005 die een - afhankelijk van het type verblijfsvergunning - vooraf bepaald niveau van de Duitse taal niet beheersen. De bevoegde immigratiedienst bepaalt of een inburgeringscursus noodzakelijk is. Ook zij die een bepaald type werkloosheidsuitkering ontvangen kunnen verplicht worden om de inburgeringscursus te volgen, evenals migranten die een bijzondere nood aan integratie hebben (wanneer zij bijvoorbeeld instaan voor de zorg van een minderjarig kind dat in Duitsland woont zonder voldoende taalkennis te hebben). Personen uit de Europese Unie en personen uit het Oostblok van Duitse herkomst zijn niet verplicht om deel te nemen aan de cursus.

De cursus bestaat uit een taalgedeelte en oriëntatiegedeelte en bestaat standaard uit 700 leseenheden (600 eenheden voor de taal en 100 eenheden voor de oriëntatie), wat afhankelijk van de concrete situatie ingekort of uitgebreid kan worden. De inhoud van de cursus kan verschillen naargelang het type cursus: naast de algemene cursus bestaan er namelijk ook cursussen speciaal gericht op bijvoorbeeld ouders, vrouwen, jongeren en laaggeletterden. De inhoud van de taallessen wordt ten dele afgestemd op de specifieke doelgroep van de cursus: zo wordt er bij jongeren bijvoorbeeld gefocust op de benodigde woordenschat om zich aan te melden voor een leerstage. De bedoeling van de taalcursus is alleszins om niveau B1 van het Europees Referentiekader te behalen. Het oriëntatiegedeelte focust op het leven in Duitsland: het rechtssysteem, de rechten en plichten, en belangrijke Duitse waarden maken bijvoorbeeld deel uit van dit onderdeel. Beide onderdelen worden afgesloten met een examen, waarna de inburgeraar bij positief resultaat het 'certificaat inburgeringscursus' ontvangt. Met dit certificaat is het mogelijk om na zeven in plaats van acht jaar legaal verblijf in Duitsland de Duitse nationaliteit aan te vragen. Bovendien kan met dit certificaat de kennis van het Duitse

¹ Voor meer informatie, zie <https://www.bamf.de/EN/Behoerde/Aufgaben/aufgaben-node.html>

² Voor meer informatie over de inburgeringscursus, zie <https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/integrationskurse-node.html> en <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/gesellschaft-integration/integration/integrationskurs-faq-liste.html>

rechts- en sociale systeem aangetoond worden, wat nodig is om een permanente verblijfsvergunning aan te kunnen vragen.

Om deel te nemen aan de inburgeringscursus, moet de inburgeraar eerst een toelating krijgen. Deze toelating kan verlopen wanneer de inburgeraar niet binnen het jaar na inschrijving bij een cursus start of de cursus voor meer dan een jaar onderbreekt. De inburgeraars bepalen zelf bij welke aanbieder ze de cursus zullen volgen. In principe wordt verwacht dat de inburgeraar zelf instaat voor de kosten, al zijn er wel mogelijkheden om hiervan vrijgesteld te worden indien de financiële situatie deelname aan de cursus verhindert. Ook is het mogelijk om de helft van de kosten voor de cursus terugbetaald te krijgen, indien een inburgeraar binnen de twee jaar na het verkrijgen van de toelating slaagt voor het examen. Inburgeren is voor een groot deel dus de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, al komt de overheid wel tussen indien nodig.

Het inburgeringsprogramma in Duitsland focust dus voornamelijk op het verwerven van de taal, al dan niet aangepast aan een specifieke doelgroep. Buddywerkingen, waarbij meer aandacht is voor sociale netwerken en participatie, maken dan ook geen deel uit van het Duitse inburgeringsprogramma. Wel spelen ze daarbuiten een belangrijke rol bij de integratie van nieuwkomers.

2.1.2 Buddyprojecten in Duitsland

In Duitsland zijn zogenoemde ‘*Patenschaften*’ al jaren een populaire manier om kwetsbare groepen of individuen in de samenleving te ondersteunen. De terminologie van ‘buddy’s’ is minder gangbaar in Duitsland, maar het principe komt op hetzelfde neer: een persoon die op een bepaald vlak of in een bepaalde situatie ondersteuning nodig heeft wordt gekoppeld aan iemand die op dat vlak ervaring heeft, en via begeleiding in het dagelijks leven of gemeenschappelijke vrijetijdsactiviteiten wordt deze kennis doorgegeven.³ Volgens het *Bundesverband Deutscher Stiftungen* zijn de meest voorkomende types *Patenschaften* die:

1. waar vrijwilligers scholieren of studenten ondersteunen bij het leren;
2. waar anderstaligen het spreken van een andere taal (meestal Duits) kunnen oefenen;
3. en waar (voornamelijk) kinderen en jongeren ondersteund worden bij het lezen.

Ook zijn er *Patenschaften* die zich richten op een algemene ondersteuning van een kind, jongere of familie.⁴ Dergelijke projecten worden voornamelijk uitgevoerd door lokale middenveldorganisaties die al dan niet op hoger niveau verenigd zijn in één koepelorganisatie die in heel Duitsland opereert (zie verder).

De federale overheid is zelf niet betrokken bij de uitvoering en inhoud van dergelijke projecten, maar ondersteunt de werking wel op een andere manier: via overheidsinitiatieven bevordert de federale overheid onder andere de vorming van netwerken tussen verschillende projecten, het delen van kennis en expertise tussen de organisaties en het bekend maken van *Patenschaften* bij de bredere bevolking. Twee van elkaar losstaande programma’s richten zich hierbij op personen met een migratieachtergrond: de ‘*Aktion zusammen wachsen*’ (Actie samen groeien) en ‘*Menschen stärken Menschen*’ (Mensen versterken mensen). Deze programma’s staan volledig los van de inburgeringscursus zowel wat betreft de doelgroep, de organisatie als de inhoud.

³ <https://www.stiftungen.org/verband/was-wir-tun/initiativen-und-projekte/patenschaften-und-mentoring.html>

⁴ Ibid.

Het eerste programma bestaat sinds 2008 en focust op kinderen en jongeren met een migratieachtergrond, waarbij projecten centraal staan die kinderen en jongeren bij hun schoolloopbaan begeleiden en voorbereiden op een vervolgopleiding of job.⁵ Via verschillende activiteiten ondersteunt de ‘*Aktion zusammen wachsen*’ bestaande projecten. Zo is er op de website van het programma een databank beschikbaar waarin projecten opgenomen kunnen worden (deze bestond in augustus 2020 uit ruim 850 projecten).⁶ Daarnaast verzamelt en publiceert het betrokken overheidsdepartement actuele informatie over *Patenschaften* en integratie op de website van de ‘*Aktion zusammen wachsen*’, stelt het regelmatig projecten voor op de website en biedt het handleidingen en leidraden aan rondom alles wat met *Patenschaften* te maken heeft. Er werden daarbij ook kwaliteitsstandaarden opgesteld die projecten kunnen gebruiken ter oriëntering.⁷ Bovendien organiseert de ‘*Aktion zusammen wachsen*’ ook evenementen en congressen om kennis uit te wisselen. Tevens vormt de ‘*Aktion zusammen wachsen*’ een servicepunt waar men terecht kan voor allerlei vragen en informatie. Tot slot staat het in voor de pr om het programma en de *Patenschaften* bekender te maken bij de bredere bevolking. De overheid speelt zelf geen rol bij de financiering van de projecten: voor het verkrijgen van voldoende financiering (bij bijvoorbeeld private bedrijven en/of lokale overheden) zijn in eerste instantie de projecten zelf verantwoordelijk.

Het tweede programma, *Menschen stärken Menschen*, is in 2016 gestart en had in eerste instantie vluchtelingen als focus. Eind 2018 is besloten om de doelgroep uit te breiden tot alle personen die zich in een benadeelde positie bevinden. We hebben ervoor gekozen om deze case verder uit te werken vanwege de interessante rol die de overheid speelt - faciliterend met een grote vrijheid voor de betrokken middenveldorganisaties, en de doelgroep die - in tegenstelling tot de *Aktion zusammen wachsen* - zowel uit kinderen als uit volwassenen bestaat.

2.2 Menschen stärken Menschen: ruim 500 projecten onder één overheidsprogramma

In deze paragraaf bespreken we het overheidsprogramma *Menschen stärken Menschen*. In 2017 is de werking van het programma in opdracht van de federale overheid door een extern onderzoeksinstituut geëvalueerd met een rapport als output, waar we de meeste informatie uit zullen halen (Nell, Lehmann, Mohr & Roth, 2017). Ook maken we gebruik van een evaluatie van één van de grotere en overkoepelende projecten, een overzicht met korte beschrijving van de lopende projecten, en de informatie op de website van het overheidsprogramma.⁸ Als laatst hebben we ook gesproken en gemaïld met een aantal experts en betrokkenen bij de overheid. In de beschrijving gaan we dieper in op de rol die de overheid en de uitvoerders van de projecten spelen en bekijken we kort de projecten van twee *Programmträger* (‘programmadragers’, zie verder) die over het hele land uitgerold zijn.

2.2.1 Waar staat *Menschen stärken Menschen* voor?

2.2.1.1 Doelen en inhoud van het programma

Het programma *Menschen stärken Menschen* werd begin 2016 opgestart door het *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Bondsministerie voor familie, senioren, vrouwen en jeugd; afgekort BMFSFJ). Met het programma worden *Patenschaften* gesteund waarin persoonlijke relaties deuren naar een gelijkwaardige deelname aan de samenleving openen (BMFSFJ, 2019). Volgens het BMFSFJ

5 Voor meer informatie, zie <https://www.aktion-zusammen-wachsen.de/startseite.html>

6 De databank is te vinden via https://www.aktion-zusammen-wachsen.de/no_cache/projekte/projektseitenbank.html

7 Voor meer informatie over mogelijke kwaliteitsstandaarden in de context van mentoring, zie De Cuyper, P. (2020, forthcoming). Naar minimale kwaliteitscriteria voor mentoring naar werk programma's.

8 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/engagement-staerken/menschen-staerken-menschen>

helpen *Patenschaften* niet alleen de integratie van vluchtelingen (en vanaf 2019 ook andere personen in benadeelde posities) te bevorderen door de concrete aandacht en begeleiding die de vluchteling krijgt, maar zorgen zij ook voor het versterken van gevoelens van samenhang binnen de maatschappij. De doelen van het programma zijn dan ook de volgende: (1) de sociale cohesie versterken, (2) de overgang van een spontane hulpbereidheid naar een duurzaam maatschappelijk engagement bevorderen door nieuwe vrijwilligers te engageren en vrijwilligers ook voor de lange termijn aan zich te binden, en (3) de integratie van vluchtelingen bevorderen (Nell *et al.*, 2017). Het programma richt zich dus zowel op vluchtelingen (en tegenwoordig alle personen in een benadeelde positie) als de ontvangende samenleving.

Om iets over de inhoud van het programma te kunnen zeggen, is het eerst van belang om al kort in te gaan op de specifieke wijze van organisatie. Deze heeft namelijk belangrijke gevolgen voor de inhoud van het programma. Er zijn namelijk drie niveaus bij het programma betrokken: het federale niveau, het niveau van de ‘*Programmträger*’ of programmadragers, en de lokale organisaties. De programmadragers (27 in 2020) zijn organisaties uit het middenveld (o.a. vrijwilligerscentrales, organisaties uit de ‘*Stiftungssektor*’, liefdadigheidsinstellingen en migrantenorganisaties; zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van programmadragers) die over het hele land actief zijn en als taak hebben lokale organisaties te mobiliseren en begeleiden bij het opzetten van *Patenschafts*projecten. Later zullen we de taken en bevoegdheden van de drie niveaus nog verder in detail bespreken. Aangezien de programmadragers en lokale organisaties zo verschillend zijn, varieert ook de inhoud, doelgroep en wijze van organisatie van de projecten sterk. Dit laat toe te beantwoorden aan de lokale realiteit en individuele behoeften van de betrokkenen. Binnen *Menschen stärken Menschen* worden de organisaties dan ook grotendeels vrij gelaten in hun invulling van het programma, en de operationele doelen van het programma zijn ook eerder in algemene termen geformuleerd: (1) de opbouw, opleiding en begeleiding van zoveel mogelijk nieuwe duo’s, (2) de opbouw van een systematische kennistransfer tussen de programmadragers, en (3) de verdere ontwikkeling en implementatie van kwaliteitsstandaarden voor *Patenschafts*programma’s. De drie niveaus gezamenlijk zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de doelen (Nell *et al.*, 2017). In augustus 2020 waren er via het programma al meer dan 120 000 *Patenschaften* verdeeld over ongeveer 600 organisaties opgezet.⁹

2.2.1.2 Inhoud van de lokale projecten

De federale overheid bepaalt dus enkel de algemene doelgroep en doelstellingen van het programma. Daarbinnen kunnen de programmadragers de nodige accenten leggen. Dit gebeurde ten tijde van de evaluatie van de werking van het programma in 2016-2017 voornamelijk op het vlak van het type organisatie dat in aanmerking komt om een project op te starten of op het vlak van het profiel van de vrijwilligers. Wat betreft het profiel van de vluchtelingen, de regio en de uitvoering van het project lieten de programmadragers de invulling veelal over aan de lokale organisaties. In de evaluatie van het programma is ook verder ingegaan op hoe de lokale organisaties de projecten invullen. Het is gebleken dat de meeste projecten zich richten op het initiëren van eerder laagdrempelig contact tussen de duo’s: een gezamenlijke vrijetijdsbesteding of dagelijkse begeleiding staan veelal centraal in de projecten. De overgrote meerderheid van de lokale organisaties begeleidt 1:1-relaties tussen een vrijwilliger en een volwassen vluchteling, maar er zijn ook projecten waar vrijwilligers (of een familie van vrijwilligers) worden gekoppeld aan een familie of minderjarige vluchteling. Bij de matching van de duo’s wordt rekening gehouden met de behoeften, capaciteiten en verwachtingen van de vrijwilligers en vluchtelingen (Nell *et al.*, 2017).

De activiteiten zijn sterk verschillend van koppel tot koppel: ondersteuning bij het leren van de taal komt vaak terug, maar ook het ondernemen van gezamenlijke vrijetijdsactiviteiten en dagelijkse

⁹ <https://www.bafza.de/engagement-und-aktionen/menschen-staerken-menschen/>. Geraadpleegd op 30 september 2020.

begeleiding (bv. meegaan naar afspraken met bepaalde instanties of het bezoeken van een arts) zijn veelvoorkomende activiteiten. Een derde van de vrijwilligers onderneemt ook activiteiten om de vluchteling te ondersteunen bij de zoektocht naar een opleiding, stage of job. Hoe vaak en hoe lang de duo's elkaar zien, is bij twee derde van de lokale organisaties vooraf vastgelegd. De meerderheid van de duo's spreekt minstens iedere week af.

De aanwezigheid van een vast aanspreekpunt bij vragen of problemen is bij vrijwel alle organisaties aanwezig. Bovendien biedt tachtig procent van de organisaties een ondersteunings- en begeleidingsaanbod aan voor de tandems, individueel of in groep. Twintig procent van de organisaties laten vrijwilligers ook verplicht aan een scholing deelnemen, al bepalen de vrijwilligers liever zelf van welk ondersteuningsaanbod ze gebruik maken (Nell *et al.*, 2017).

a) *Ankommenspatenschaften*

Eén van de programmadragers is 'bagfa' of het *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V.* (Federaal Samenwerkingsverband van Vrijwilligersbureaus). De bedoeling van het project, dat de eerste jaren de term '*Ankommenspatenschaften*' hanteerde en tegenwoordig spreekt van '*Impulspatenschaften*', is om het aangaan van een *Patenschaft* zo laagdrempelig mogelijk te maken zodat zoveel mogelijk mensen eraan kunnen deelnemen. Het bagfa beschouwt deze vorm van *Patenschaften* niet als vervanging, maar eerder als aanvulling op het bestaande aanbod van *Patenschaften* waar doorgaans meer voorwaarden en verwachtingen aan verbonden zijn. Van vrijwilligers wordt verwacht dat ze hun Pate of buddy in eerste instantie drie keer ontmoeten in het kader van een concrete activiteit, waarna de duo's zelf bepalen of ze elkaar blijven zien. Uit de resultaten van een in 2016 uitgevoerde evaluatie blijkt dat deze laagdrempelige aanpak werkt: ruim twee derde van de vrijwilligers zijn mensen die voorheen nog geen ervaring hadden met vluchtelingenwerk, wat aantoont dat een nieuwe groep vrijwilligers wordt bereikt. Daarnaast blijft een groot deel van de duo's elkaar ook na de drie verplichte momenten zien (Schüler, 2017). De bedoeling is om in 2020 tot 2 300 *Patenschaften* op te zetten, waarvoor 27 vrijwilligersbureaus in 11 deelstaten de uitvoering van het project op zich nemen.¹⁰ De vrijwilligersbureaus zijn vrij om binnen het format te bepalen hoe ze de *Patenschaften* invullen en staan ook zelf in voor de voorbereiding, matching en begeleiding van de duo's. Bagfa zorgt wel voor mogelijkheden om bureaus met elkaar in contact te laten komen en kennis en ervaringen uit te wisselen. Daarnaast verspreidt de organisatie materialen met informatie over vluchtelingen en over het opleiden van vrijwilligers (Schüler, 2017).

b) *Alt & Jung – Chancenpatenschaften*

Een ander project is in handen van het 'BaS' of het *Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros* (Federaal Samenwerkingsverband van Seniorenbureaus) onder de naam '*Alt & Jung – Chancenpatenschaften*'. Dit project zet vooral in op het engagement van ouderen: zij kunnen vanuit hun levenservaring vluchtelingen helpen hun weg te vinden in de Duitse samenleving.¹¹ Ouderen worden gekoppeld aan individuen, families of groepen. De invulling van de *Patenschaften* wordt overgelaten aan de duo's zelf, centraal staat de ontmoeting en het elkaar leren kennen. Het BaS ondersteunt de lokale organisaties via Webinars, projectbezoeken en het stimuleren van kennisdeling. In 2020 was het BaS van plan om 750 *Patenschaften* te organiseren verdeeld over 18 locaties in heel Duitsland.¹²

10 <https://www.bmfsfj.de/blob/97590/0e72a098cd36b64445d2fbd8af9559a/patenschaftsprogramm-data.pdf>

11 <https://www.chancenpatenschaften.de/projekt/>

12 <https://www.bmfsfj.de/blob/97590/0e72a098cd36b64445d2fbd8af9559a/patenschaftsprogramm-data.pdf>

2.2.2 Hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen het programma *Menschen stärken Menschen* verdeeld?

Ondanks de verscheidenheid aan projecten en daarmee gepaard gaande verscheidenheid in de invulling ervan, is er toch een bepaalde taakverdeling te onderscheiden tussen de verschillende actoren binnen het programma. In tabel 2.1 staat een kort overzicht van de verschillende bevoegdheden, die in deze paragraaf verder uitgewerkt zullen worden.

Tabel 2.1 Taakverdeling binnen het programma 'Menschen stärken Menschen'

Federale overheid	Programmadragers	Lokale organisaties
Initiator van het programma	Kiezen de lokale organisaties uit die het project gaan uitvoeren (al dan niet via aanbesteding)	Voeren het project op lokaal niveau uit
Bepaalt de algemene doelstellingen en doelgroep	Bepalen meer of minder in detail de specificiteiten van het project dat onder hun vleugels uitgevoerd zal worden	
Ondersteunt de netwerkvorming van de verschillende betrokken organisaties	Ondersteunen het lokale niveau d.m.v. middelen en expertise	
Helpt het programma bekender en zichtbaarder te maken	Mobiliseren en begeleiden de verschillende lokale organisaties bij het opzetten en uitvoeren van <i>Patenschafts</i> projecten	
Voorziet financiële ondersteuning aan de projecten		
Werkt aan kwaliteitsstandaarden en kennistransfer	Werken aan kwaliteitsstandaarden en kennistransfer	Werken aan kwaliteitsstandaarden en kennistransfer

2.2.2.1 De federale overheid

De federale overheid is de initiator van het programma en heeft ook de doelstellingen en de algemene doelgroep van het programma bepaald. Waar de programmadragers – die de overheid kiest op basis van de individuele aanvragen van deze organisaties - en lokale organisaties instaan voor de uitvoering van de projecten onder het programma, neemt de federale overheid verder vooral een faciliterende rol op zich. Zo organiseert het netwerkbijeenkomsten, congressen en workshops waar programmadragers bijeen kunnen komen, kennis kunnen uitwisselen en eventuele samenwerkingsmogelijkheden kunnen identificeren. In het kader hiervan is ook een digitaal kennisplatform ontwikkeld waarin relevante documenten uitgewisseld kunnen worden en vragen kunnen worden gesteld via een forum. Ook ondersteunt de overheid bij het zichtbaar maken van het programma, door middel van bijvoorbeeld flyers en een korte film met uitleg over het programma. De overheid houdt ook een lijst bij met alle locaties waar reeds een project is opgestart. Daarnaast werkt de federale overheid rond kwaliteitsstandaarden en kennistransfer. Een laatste taak van de overheid is de financiële ondersteuning aan het project. Deze komt via de programmadragers bij de lokale organisaties terecht. Het beschikbare budget bedraagt sinds de uitbreiding van de doelgroep van het programma 18 miljoen euro per jaar. Deze ondersteuning is echter beperkt in de tijd, waardoor projecten na verloop van tijd voor een duurzame integratie afhankelijk zijn van andere financieringsbronnen. Er was sprake van dat in 2020 de beschikbare middelen vanuit de overheid gehalveerd zouden worden, wat leidde tot onzekerheid over de voortgang van de projecten op de huidige schaal. Uiteindelijk is toch besloten om de middelen te behouden (Schmidt, 2020).

2.2.2.2 De programmadragers

De programmadragers kunnen gezien worden als de organisaties die de uitvoering van het programma coördineren. Het is hun taak om enerzijds het lokale niveau te ondersteunen met financiële

middelen en expertise, en anderzijds de verschillende middenveldorganisaties, verenigingen en initiatieven te mobiliseren en begeleiden. Zij zijn ook degenen die de lokale organisaties selecteren om een project op te zetten. Deze lokale organisaties bevinden zich voor het overgrote deel al binnen de structuren van de programmadragers, maar er zijn ook organisaties die vóór deelname aan het programma nog geen band met de programmadragers hadden. Vooral bij de grotere programmadragers worden de lokale organisaties gekozen via aanbesteding. De keuze voor een lokale organisatie wordt gebaseerd op ervaring met de uitvoering van *Patenschaps*projecten, ervaring in het werken met vluchtelingen, ervaring in het omgaan met vrijwilligers, toegang tot vrijwilligers en vluchtelingen, en de inbedding van de organisatie in lokale structuren. Daarnaast probeerden de programmadragers er ook op te letten dat het aantal programma's goed werd verdeeld over de verschillende regio's, al zijn er nog wel regio's waar er nauwelijks tot geen projecten zijn opgezet. Als laatst hebben de programmadragers ook een taak naar het bewaken van de kwaliteit van de projecten toe.

De evaluatoren van het programma zagen dat programmadragers ten tijde van de evaluatie voornamelijk een rol op zich namen op het administratieve vlak (i.e. het doorspelen van informatie over het programma aan de lokale organisaties) en ten dele op het inhoudelijk vlak (i.e. inhoudelijke ondersteuning bij de opzet en uitvoering van *Patenschaps*projecten), maar zagen ook een (verdere) rol voor hen weggelegd bij onder andere de netwerkvorming tussen de lokale organisaties en de kwaliteitsbewaking. Tot op zekere hoogte werkten de programmadragers hier ook al aan: zij faciliteren bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten tussen lokale organisaties of organiseren Webinars (Nell *et al.*, 2017).

2.2.2.3 De lokale organisaties

De lokale organisaties implementeren het programma op lokaal niveau: zij spreken potentiële vrijwilligers en vluchtelingen aan, en matchen en begeleiden de duo's. Zoals hierboven reeds besproken, komen zij soms uit de structuren van de programmadragers voort en vormen ze soms externe partners. De overgrote meerderheid heeft al ervaring in de werking met vrijwilligers en met het organiseren en begeleiden van *Patenschaps*. Afhankelijk van de programmadragers hebben ze bij de implementatie van het programma meer of minder vrijheid om het project zelf vorm te geven.

Ten tijde van de evaluatie was er bij iets meer dan de helft van de organisaties contact met andere organisaties (of locaties van éénzelfde organisatie) om kennis en praktijken uit te wisselen (Nell *et al.*, 2017).

2.2.2.4 Overige partners

Lokale organisaties werken vaak samen met andere organisaties: vooral met organisaties die opvang bieden aan vluchtelingen, vrijwillige initiatieven ondernemen rond vluchtelingen of met adviesorganen. Een samenwerking met het gemeentebestuur vindt slechts in iets meer dan de helft van de gevallen plaats en dan vooral om informatie uit te wisselen, te ondersteunen bij de netwerkvorming van vrijwillige engagementen voor vluchtelingen, en om het programma bekender te maken. Een derde van de lokale organisaties werkt samen met gemeenten om (financiële) middelen te ontvangen of gebruik te kunnen maken van lokalen. Een uitbreiding van de samenwerking met gemeentebesturen zien programmadragers vooral op het vlak van het organiseren van activiteiten ter bevordering van de netwerkvorming op lokaal niveau (zowel tussen de lokale organisaties die *Patenschaps* organiseren onderling als tussen deze en andere lokale organisaties) en het beschikbaar stellen van ruimtes en gratis tickets voor evenementen die duo's kunnen ondernemen.

Samenwerkingen met ondernemingen waren ten tijde van de evaluatie nog beperkt: slechts twintig procent gaf aan samen te werken met ondernemingen. Deze samenwerking was vooral gericht op het

toegang krijgen tot stage-, opleidings- en werkplaatsen, om vrijwilligers te verzamelen of om (financiële) middelen te ontvangen (Nell *et al.*, 2017).

2.2.3 Lessen uit het programma

Het programma *Menschen stärken Menschen* wordt gekenmerkt door een sterke betrokkenheid van de overheid, die zich - naast de initiële inhoudelijke betrokkenheid bij de opstart van het programma - echter hoofdzakelijk bezighoudt met het faciliteren (financieren, netwerkvorming bevorderen, programma bekender maken, ...) van het programma. Doordat de overheid weinig inhoudelijk stuurt en ook niet alle programmadragers concrete richtlijnen opzetten, is er veel variatie tussen de projecten op allerlei vlakken (doelgroep, inhoud van het contact, duur van de relatie, ...). Het voordeel hiervan is dat de lokale organisaties de projecten kunnen aanpassen aan de lokale noden, maar uit de evaluatie is ook gebleken dat de heterogeniteit van de projecten uitdagingen stelt op het vlak van het uitwerken van een opleidings- en begeleidingsaanbod naar de lokale organisaties toe en dat de beoordeling van de projecten door de programmadragers bemoeilijkt wordt. Een expert stelt in deze context ook dat er op deze wijze weinig zicht is op welke projecten nu al dan niet effectief zijn. De evaluatoren zijn dan ook van mening dat programmadragers in de toekomst best een concept uitwerken van een aantal formats voor het opzetten van *Patenschaften* dat gebruikt kan worden als oriëntering voor lokale organisaties, zeker voor organisaties die nog maar weinig ervaring hebben met het opzetten van *Patenschaften*.

Daarnaast is de beperkte overheidsfinanciering van projecten in het kader van het programma '*Menschen stärken Menschen*' positief voor de opstart van nieuwe projecten, maar bemoeilijkt het wel hun integratie in het bestaande aanbod op de lange termijn. Nadat de financiering door de overheid stopt, moeten de projecten immers op zoek naar andere financieringsbronnen. Soms wordt dan financiering gevonden bij de lokale gemeente, eventueel door het buddyprogramma deel te laten worden van een ander programma dat al financiële middelen ontvangt. Het is dus lang niet zeker dat projecten op de lange termijn structureel verankerd kunnen worden, wat tot grote onzekerheid bij de organisaties kan leiden. Daarnaast is het voortbestaan van de verschillende projecten ook voornamelijk afhankelijk van spelers op het lokale niveau, waardoor het mogelijk is dat de doelstelling om projecten in alle regio's van het land te voorzien op de langere termijn niet bewerkstelligd wordt. Het is dan ook belangrijk dat hier (blijvend) voldoende aandacht aan besteed wordt.

3 | Case: Nederland

3.1 Situatieschets

3.1.1 Inburgeren in Nederland

In Nederland is er een nationaal inburgeringsprogramma dat onder de verantwoordelijkheid valt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het volgen van de cursus is verplicht voor de meeste nieuwkomers, al zijn er uitzonderingen (voor bijvoorbeeld personen uit EU-landen, personen jonger dan 18 jaar of ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd, en personen die een opleiding in de Nederlandse taal hebben gevolgd). Een inburgeraar heeft vanaf aankomst in Nederland drie jaar de tijd om zich in te burgeren, waarvan sprake is als men slaagt voor zeven examens:¹³ (1) kennis van de Nederlandse maatschappij, (2) spreekvaardigheid, (3) luistervaardigheid, (4) leesvaardigheid, (5) schrijfvaardigheid, (6) oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, en (7) het ondertekenen van de participatieverklaring.¹⁴

Het inburgeringstraject gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar: de inburgeraar bepaalt zelf hoe hij of zij zich voorbereidt op het examen (klassikaal of via zelfstudie) en bij welke cursusaanbieder hij of zij de inburgeringscursus zal volgen. In principe kan ook iedereen een cursus aanbieden, vanuit de gedachte dat een concurrentiële markt een positief effect heeft op de prijs-kwaliteitverhouding. Wel is een keurmerk in het leven geroepen om de kwaliteit van de cursussen te waarborgen. Ook de kosten van het traject worden gedragen door de inburgeraar zelf, al is er wel de mogelijkheid om een lening aan te gaan die kwijtgescholden zal worden als men binnen de termijn van drie jaar slaagt voor het examen (met uitzondering van gezinsmigranten die de lening wel zelf zullen moeten terugbetalen) (Blom, Bakker, Goedvolk, Van der Maas-Vos, & Van Plaggenhoef, 2018).

Momenteel ligt er een wetsvoorstel voor een nieuwe inburgeringswet op tafel in de Nederlandse Eerste Kamer om het inburgeringsstelsel te hervormen. Uit de procesevaluatie van de huidige wet is immers gebleken dat het huidige stelsel niet op alle vlakken voldoet (Blom *et al.*, 2018). Een belangrijke bevinding is dat de inburgeringscursus niet voldoende aansluit op het participeren aan de samenleving. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor de arbeidsmarktparticipatie van al hun inwoners (wat wil zeggen dat iedereen die kan werken ook effectief aan de slag gaat, al dan niet met de nodige ondersteuning vanuit de gemeente), maar zijn zij niet betrokken bij het inburgeringsproces. Het komt dan ook voor dat deze beide trajecten niet voldoende op elkaar zijn afgestemd waardoor de inburgeraar niet (op tijd) aan de verplichtingen kan voldoen. Een andere bevinding is dat inburgeraars niet gestimuleerd worden om een zo hoog mogelijk taalniveau na te streven, omdat zij bij het niet-tijdig slagen op een bepaald taalniveau gesanctioneerd worden door middel van een boete. Hierdoor kiezen zij vaak voor een lager taalniveau, om zeker tijdig te kunnen slagen (Blom *et al.*, 2018).

¹³ Voor meer informatie, zie <https://www.inburgeren.nl/images/folder-voor-asielmigranten.pdf>

¹⁴ In dit onderdeel wordt gefocust op de waarden, rechten en plichten in de Nederlandse samenleving. Ondertekening van de verklaring houdt in dat de inburgeraar deze waarden kent en zal respecteren.

De nieuwe wet legt de nadruk meer op maatwerk en de aansluiting met de praktijk. De gemeenten worden nauw betrokken bij het inburgeringstraject van hun inwoners en ook zullen duale trajecten, waarbij de inburgeraar tegelijkertijd zowel taalonderwijs volgt als aan het werk is of een stage volgt, de norm worden in plaats van de uitzondering.¹⁵

Het huidige inburgeringstraject bereidt dus via cursussen voor op deelname aan de Nederlandse samenleving. Het participeren zelf, via werk of op een andere manier, is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Behalve het beschikbaar stellen van instrumenten aan gemeenten om te kunnen voldoen aan deze verantwoordelijkheid, is er daarom ook geen landelijk beleid om voorbij het inburgeringstraject de participatie aan de samenleving te bevorderen - ook niet in de vorm van buddy-en/of mentoringprojecten. Dat wil echter niet zeggen dat er geen van dergelijke initiatieven bestaan: gemeenten en (private) organisaties nemen deze rol op en hebben dan ook op verschillende locaties projecten opgezet.

3.1.2 Buddyprojecten in Nederland

In Nederland zijn maatjesprojecten al meerdere jaren bijzonder populair (Van der Tier & Potting, 2015). Buddyprojecten maken hier onderdeel van uit, maar de term maatje wordt ook breder gebruikt: het is “een verzamelnaam voor alle initiatieven waarbij een vrijwilliger als coach, mentor of Maatje een-op-een gekoppeld wordt aan iemand die even wat extra aandacht, ondersteuning of begeleiding nodig heeft.”¹⁶ Dergelijke projecten passen binnen de gedachte van de participatiesamenleving, waarbij “van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving” (Troonrede van 17 september 2013¹⁷). De Rijksoverheid is dan ook nauwelijks betrokken bij deze projecten en laat het nemen van dergelijke initiatieven over aan de samenleving. Vrijwilligers vormen binnen de participatiesamenleving een belangrijke schakel, of zoals Van der Tier en Potting (2015) het verwoorden: “Maatschappelijk betrokken burgers die zich willen inzetten voor de kwetsbare medemens, vormen het sociaal kapitaal van onze samenleving” (p. 9). Daarnaast zien ze als bijkomende verklaring voor de populariteit de kosteneffectiviteit van maatjesprojecten, aangezien burgers geactiveerd worden voor taken die voorheen door een professional werden uitgevoerd.

Maatjesprojecten zijn te vinden voor allerlei doelgroepen en worden georganiseerd door een verscheidenheid aan actoren. De betrokkenheid van het Oranje Fonds, het grootste sociaal fonds in Nederland en dat al sinds 2007 maatjesprojecten ondersteunt, is een belangrijke factor in het stimuleren van (de opstart van) maatjesprojecten. Zo zijn er vanuit het Oranje Fonds al meerdere campagnes gehouden om vrijwilligers, ook wel maatjes genoemd, te werven. Bovendien deelt het Oranje Fonds kennis over maatjesprojecten en kunnen organisaties financiële ondersteuning aanvragen. Het Oranje Fonds heeft in het kader van de campagne ‘Maatjes Gezocht’ ook een online databank opgezet waar organisaties en vrijwilligers elkaar kunnen vinden.¹⁸ Op 29 juli 2020 bestond de databank uit 1685 projecten, gegroepeerd per gemeente en verspreid over heel Nederland. De drie belangrijkste thema’s waren ‘zorgen voor elkaar’, ‘eenzaamheid’ en ‘kansen in het leven’. Een eerste blik op de databank leert dat daar niet enkel projecten in de specifieke zin van het woord in voorkomen, maar ook bijvoorbeeld organisaties die voor één persoon een maatje zoeken. Daarnaast zijn organisaties

¹⁵ Voor meer informatie over de nieuwe wet, zie

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie-naar-nederland/nieuws/2019/06/25/maatwerk-en-snelheid-centraal-in-nieuw-inburgeringsstelsel>

¹⁶ <https://www.maatjesgezocht.nl/veelgestelde-vragen>

¹⁷ Voor de volledige tekst, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>

¹⁸ Niet alle organisaties in de databank zijn aangesloten bij het Oranje Fonds. De bedoeling van de databank is vooral om vrijwilligers en organisaties met elkaar in contact te brengen. De databank is te vinden via <https://www.maatjesgezocht.nl/wat-doen-maatjes/zoeken>.

met projecten in verschillende steden meerdere keren in de databank opgenomen. Hoeveel maatjesprojecten er in Nederland momenteel bestaan, is dan ook moeilijk te zeggen.

Meerdere maatjesprojecten hebben specifiek nieuwkomers als doelgroep. Dit zijn echter voornamelijk lokale initiatieven die los van elkaar opereren en niet met elkaar verbonden zijn. Er is niettemin één organisatie, Stichting Buddy to Buddy, die vanuit een lokaal initiatief is begonnen met het uitbreiden van haar project naar andere Nederlandse gemeenten. Omwille van deze bijzondere structuur - een landelijke organisatie met meerdere lokale zelfstandige stichtingen - hebben we besloten om dieper in te gaan op deze case.

3.2 Buddy to Buddy: van één lokale naar één landelijke en meerdere lokale stichtingen

In wat volgt bespreken we de werking van de stichting Buddy to Buddy. Voor deze beschrijving hebben we gebruik gemaakt van twee documenten met de groeistrategie (waarvan één openbaar) en de beschikbare informatie op de website.¹⁹ Ook hebben we gesproken met een lid van het managementteam van de stichting Buddy to Buddy. We richten ons zowel op de inhoud van het programma als de organisatiestructuur.

3.2.1 Wat doet Buddy to Buddy?

3.2.1.1 Doelen en inhoud van het programma

Het doel van Buddy to Buddy is tweeledig: enerzijds is de bedoeling het sociaal isolement van nieuwkomers te doorbreken, en anderzijds wil Buddy to Buddy ook de betrokkenheid van Nederlandse inwoners bij de opvang en integratie van nieuwkomers vergroten. Het programma staat open voor alle nieuwkomers, maar de focus ligt op vluchtelingen die recent of minder recent naar Nederland gekomen zijn. Zij hoeven nog geen verblijfsvergunning gekregen te hebben om deel te kunnen nemen aan het programma. Concreet is de bedoeling om in te spelen op het gevoel van eenzaamheid dat nieuwkomers in de Nederlandse samenleving kunnen ervaren, door hen te koppelen aan iemand die al langere tijd in Nederland verblijft - dat kan dus ook iemand van buitenlandse herkomst zijn - en die vervolgens vier maanden lang wekelijks afspreken. Opvallend (en samenhangend met het doel van het programma) is dat hier geen resultaat aan gekoppeld wordt: Buddy to Buddy vertrekt vanuit het faciliteren van niet-functioneel contact. Ze gaan ook uit van de gelijkwaardigheid van de relatie “door rekening te houden met de verschillen en mensen te helpen om daarmee om te gaan. Hierdoor kan in ongelijke situaties de weg toch vrij zijn voor gelijkwaardige ontmoeting” (Buddy to Buddy, 2019b, p. 10). Hoe de buddy’s het contact invullen, wordt dan ook voornamelijk aan hen overgelaten. Naast dit een-op-eencontact worden ook activiteiten georganiseerd waar meerdere duo’s aan deel kunnen nemen. Dit draagt bij aan de community building en bovendien wordt daarmee het netwerk van de nieuwkomers sterk uitgebreid. In april 2020 waren er ruim 1 500 duo’s gematcht.

3.2.1.2 Het traject

In principe kan iedere inwoner van Nederland die geëngageerd is om buddy te worden, deelnemen aan het programma. Wel wordt een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)²⁰ gevraagd. Ook moet het engagement aanwezig zijn om iedere week voor vier maanden af te spreken met een buddy, al is dit de eigen verantwoordelijkheid. Met iedere buddy wordt van tevoren een gesprek gehouden waarin de organisatie de buddy leert kennen en op basis waarvan de matches worden gemaakt. Er zijn vijf

¹⁹ <https://buddytobuddy.nl/>

²⁰ Deze verklaring is de Nederlandse vorm van het uittreksel uit het strafregister.

van deze matchingsrondes per jaar, waar idealiter minstens 25 duo's uit voortkomen. De buddy's leren elkaar vervolgens kennen op één groot gemeenschappelijk evenement. Voorafgaand aan de matching vindt ook een informatiebijeenkomst plaats, waar het traject wordt toegelicht. De opvolging van de buddy's gebeurt via drie intervisiemomenten gedurende het traject, waarbij een buddy geacht wordt om minstens twee keer aanwezig te zijn. Bovendien kunnen ze ook zelf altijd met vragen of problemen bij de organisatie aankloppen. Daarnaast worden regelmatig activiteiten georganiseerd waar alle buddy's, dus niet enkel degenen die zich op dat moment in een traject bevinden, aan kunnen deelnemen. Door deze laagdrempelige ontmoetingen groeit het sociale netwerk van de nieuwkomers verder dan enkel de buddy waarmee gematcht is.

Het verloop van het traject wordt ook door Buddy to Buddy geëvalueerd via een enquête die iedere buddy na het traject invult. Ook evalueren ze de matches een jaar na de afsluiting van het traject. Hieruit is gebleken dat ruim zeventig procent van de buddy's elkaar nog vaker dan twee keer per maand ziet. Om het programma te evalueren, is ook een onafhankelijke impactmeting uitgevoerd (Buddy to Buddy, 2019b).

3.2.2 Hoe is Buddy to Buddy georganiseerd?

Zoals we al eerder aangehaald hebben, hebben we besloten om Buddy to Buddy mee te nemen in deze nota omwille van de bijzondere organisatiestructuur. De taakverdeling geven we kort weer in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Taakverdeling binnen Buddy to Buddy

Landelijke stichting	Lokale stichtingen	Lokale gemeenten
Bepaalt het algemene format	Voeren het project uit	Financieren de lokale stichtingen
Zet pilots op in nieuwe locaties	Franchisenemers van de landelijke stichting	Helpen bij de netwerkvorming tussen de lokale stichting en mogelijk relevante partners
Faciliteert kennisdeling en expertise-uitwisseling tussen de lokale stichtingen		
Levert expertise waar nodig		
Voorziet aanjaagcapaciteit		

3.2.2.1 Eén landelijke en meerdere lokale stichtingen

Buddy to Buddy is een grassroots initiatief: de directe aanleiding is een persoonlijke ervaring van één van de initiatiefnemers, die vervolgens in 2015 met het idee voor het project aan de slag is gegaan. In eerste instantie was Buddy to Buddy een lokale stichting, maar via een welbepaalde groeistrategie zijn ze aan het uitbreiden gegaan naar andere gemeenten: momenteel loopt het programma in zeven gemeenten. Het is de bedoeling dat de stichtingen in deze gemeenten zelfstandig opereren, maar binnen het door de landelijke organisatie bepaalde format. Verder is de rol van de landelijke organisatie voornamelijk ondersteunend van aard: onder meer kennisdeling, expertise-uitwisseling en het voorzien van aanjaagcapaciteit om de nieuwe stichtingen lopende te krijgen zijn taken die de landelijke organisatie op zich neemt (Buddy to Buddy, 2019b). De belangrijkste financieringsbronnen van de landelijke organisatie zijn verschillende fondsen en de *fees* die de lokale franchisenemers jaarlijks betalen.

Ook bij de opstart van een nieuwe locatie speelt de landelijke organisatie een belangrijke rol. Op het moment dat er sprake is van een mogelijke nieuwe locatie, op vraag van een groep geëngageerden of

van de desbetreffende gemeente, worden eerst twee pilots georganiseerd die in samenwerking met de groep geëngageerden door de landelijke stichting worden uitgevoerd. Als de tweede pilot succesvol is afgerond en er lokaal initiatiefnemers zijn opgestaan, kan de stap naar een zelfstandige stichting gemaakt worden (Buddy to Buddy, 2019a). Deze lokale stichting wordt voornamelijk gefinancierd via de gemeenten en in bepaalde gevallen de provincie, particuliere giften en sponsoring, het Oranje Fonds en kleinere lokale fondsen. Deze fondsen financieren echter enkel tijdens de opstartperiode, waarna de rol van de giften en sponsoring, en andere vormen van financiering, belangrijker wordt.

3.2.2.2 Betrokkenheid van de verschillende overheden

Om van start te kunnen gaan in een nieuwe gemeente, is de betrokkenheid van de lokale overheid onontbeerlijk. Deze speelt zowel een rol bij de financiering als bij het delen van lokale contacten. Ook kan de gemeente infrastructuur beschikbaar stellen. De gemeente houdt zich niet bezig met de inhoud van het programma, maar heeft puur een faciliterende rol. Met de provincie en landelijke overheid is de samenwerking momenteel nog beperkt, al is wel de bedoeling om ook deze niveaus bij de werking te betrekken. De schaalvergroting en het bijbehorende netwerk laten immers toe om sneller op andere locaties aan de slag te gaan.

3.2.2.3 Samenwerking met andere middenveldorganisaties

Buddy to Buddy staat open voor samenwerkingen met andere middenveldorganisaties wanneer die volgens de stichting passen bij hun visie en een bijdrage kunnen leveren aan hun missie. Andere organisaties kunnen bijvoorbeeld een rol spelen bij de werving van de buddy's, wat nu ook ten dele gebeurt. De bedoeling is om daar in de toekomst meer op in te zetten.

3.2.3 Lessen uit het programma

Bij Buddy to Buddy zijn ze voorstander van een faciliterende rol voor de overheid, zoals nu ook het geval is, waarbij de ontwikkeling en de uitvoering van het programma volledig de verantwoordelijkheid is van de (lokale) organisatie. Ze gaan immers uit van een organische groei van de verschillende lokale programma's: de vrijheid om het programma tot op zekere hoogte zelf vorm te kunnen geven zorgt volgens hen voor het nodige enthousiasme en de intrinsieke motivatie bij de lokale initiatiefnemers om hun schouders onder de uitbouw van een lokale stichting te zetten. Deze zienswijze past bij een organisatie die ontstaan is vanuit een grassroots initiatief en voor de uitbreiding in zeer grote mate afhankelijk is van geëngageerde burgers.

Daarnaast stelt Buddy to Buddy ook dat de overheid snel geneigd is om programma's op te zetten waar een (meetbaar) resultaat aan verbonden is. Het doel van Buddy to Buddy is echter om op een zo laagdrempelig mogelijke manier contact te faciliteren in een ongedwongen sfeer: zij zien dit als een eerste stap, waarna het mogelijk is om aandacht te geven aan meer resultaatgerichte integratie- en participatieprocessen. Door de rol van de overheid te beperken tot het faciliteren van het programma en de inhoud en uitvoering van het programma volledig bij de landelijke en lokale stichtingen te houden, blijft deze doelstelling volgens de organisatie gewaarborgd. Alleszins ziet Buddy to Buddy de betrokkenheid van de verschillende overheden als zeer belangrijk voor het voortbestaan van de organisatie: een faciliterende overheid op de verschillende niveaus garandeert immers de werking van de stichting op de lange termijn zonder afhankelijk te zijn van private sponsors. Daarnaast kunnen de overheden een belangrijke faciliterende rol spelen bij het creëren van netwerken die, zeker op landelijk en provinciaal niveau, het toelaten om sneller nieuwe stichtingen op te zetten: afspraken op hoger niveau betekenen immers dat op het lokale niveau enkel nog details doorgesproken zullen moeten worden.

Interessant is ook de structuur met één landelijke en meerdere lokale zelfstandige stichtingen. Het bestaan van een overkoepelende stichting die het format van het programma bepaalt, zorgt ervoor dat er geen wirwar van lokale projecten ontstaat die langs elkaar heen werken en verschillende visies en doelstellingen hanteren. Een overkoepelende stichting kan ook de kennisuitwisseling tussen de verschillende lokale organisaties faciliteren. Het zelfstandig opereren van lokale stichtingen aan de andere kant laat toe om wel lokale accenten te leggen die aangepast zijn aan de lokale context, zodat voor iedere regio het programma geoptimaliseerd kan worden afhankelijk van de specifieke noden in die regio.

4 | Case: Catalonië

4.1 Situatieschets

4.1.1 Inburgeren in Catalonië

In Spanje zitten de bevoegdheden die te maken hebben met de opvang en integratie van nieuwkomers voornamelijk bij de autonome regio's, terwijl de Spaanse centrale overheid bevoegd is voor het migratie-, asiel- en naturalisatiebeleid (Franco-Guillén, 2018). Catalonië is dus bevoegd voor de integratie van nieuwkomers. Centrale thema's in de Catalaanse integratieprogramma's zijn gelijke rechten en kansen voor zowel nieuwkomers als Catalanen, en toegang tot de reguliere diensten (OECD, 2018). Dit wil de Catalaanse overheid bereiken door nieuwkomers in staat te stellen op autonome wijze deel te nemen aan de samenleving. Anders dan in België en Nederland (en tot op zekere hoogte Duitsland) maakt een inburgeringscursus echter geen verplicht deel uit van de integratiemaatregelen voor een nieuwkomer. Het is wel mogelijk om vrijwillig deel te nemen aan een dergelijke cursus die de Eerste Onthaal Service (*'Servei de Primera Acollida'*) wordt genoemd.²¹ Dit is een training die wordt opgedeeld in drie modules: een taalcursus van 90 uur met focus op zowel het Catalaans als het Spaans tot niveau A2 volgens het Europees Referentiekader, een cursus van 15 uur met als focus arbeidsmarkt en werk (wettelijke kaders, informatie over vakbonden, informatie over mogelijkheden om een job te zoeken, ...), en een cursus van 15 uur over de Catalaanse samenleving en de gemeente waar de nieuwkomer staat ingeschreven (rechten en plichten, het politieke en administratieve systeem, het systeem van sociale zekerheid, ...). Op het einde van de training krijgt de deelnemer een certificaat van deelname. Deze training helpt de nieuwkomer zelfredzaam te maken binnen de samenleving, maar het certificaat kan ook gebruikt worden bij bijvoorbeeld het verkrijgen of verlengen van een verblijfsvergunning waarvoor het nodig is om taal- en cultuurkennis (of inspanningen om die kennis te vergaren via het volgen van een cursus) aan te tonen.²² Iedere buitenlander die ingeschreven staat in Catalonië kan deelnemen, maar enkel binnen het jaar na inschrijving in een gemeente. De training moet binnen twee jaar afgerond worden en er wordt een aanwezigheid van minstens 75 procent verwacht voor iedere module. De Eerste Onthaal Service is lokaal georganiseerd: de lokale administraties kunnen de nieuwkomer informeren over en doorverwijzen naar de lokale Eerste Onthaal Service. Deze laatste staat in voor de training en voor het valideren van al eerder opgedane kennis dat kan leiden tot vrijstellingen. Wat betreft het taalgedeelte staat het de cursist vrij zelf te kiezen waar hij of zij de training volgt, maar geldt dat enkel certificaten van vooraf bepaalde instanties of leercentra geldig zijn.²³

Buddyprojecten maken dus geen deel uit van de Eerste Onthaal Service. Wel initieert de Catalaanse overheid verschillende buddyprojecten, waarvan één specifiek gericht op vluchtelingen en asielzoekers.

21 https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicas/05immigracio_refugi/16_Servei_primera_acollida/versio_angles/Triptic-Acollida-ANGLES-marca-tall.pdf

22 Er zijn ook andere manieren om de benodigde kennis voor bijvoorbeeld het verkrijgen of verlengen van een verblijfsvergunning aan te tonen.

23 https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicas/immigracio/acollida/servei-de-primera-acollida/preguntes-frequeents/

4.1.2 Buddyprojecten in Catalonië

Programma's waarbij een buddy of mentor wordt ingezet, zijn nog vrij nieuw in Catalonië. Pas sinds een aantal jaar winnen dergelijke projecten aan populariteit. Voorheen bestonden al wel een aantal mentoringprojecten, maar in zeer beperkte mate (Fernández Juncosa, 2017). De projecten die momenteel bestaan, focussen voornamelijk op personen die (sociale) exclusie riskeren en hebben de bedoeling om hun inclusie en de sociale cohesie in de samenleving te bevorderen en te komen tot gelijke kansen voor iedereen.²⁴ Een belangrijke speler in dit veld is de *Coordinadora de Mentoría Social* [Coördinator van Sociale Mentoring], verder ook *Coordinadora* of CMS genoemd. Deze organisatie vormt een platform van organisaties die mentoringprojecten ontwikkelen gericht op groepen in kwetsbare situaties en fungeert voornamelijk als netwerk.²⁵ De CMS definieert mentoring als een sociale interventie die de relatie tussen personen bevordert, waarbij één persoon op vrijwillige wijze individuele ondersteuning geeft aan een andere persoon die sociale exclusie riskeert.²⁶ De voornaamste functie van de CMS is om de kwaliteit van mentoringprojecten te waarborgen door kennis over mentoringprojecten te verzamelen en te ontwikkelen en van daaruit de deelnemende projecten te ondersteunen. Om de kwaliteit van de deelnemende projecten te garanderen, kunnen projecten enkel deel uitmaken van de organisatie als ze aan bepaalde kwaliteitsvereisten voldoen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze van selectie en training van mentoren, de opvolging en begeleiding van duo's en het beëindigen van de tandems. In totaal zijn er tien algemene vereisten die telkens zijn opgedeeld in meerdere concrete criteria, en bij het voldoen aan deze vereisten krijgt het project een kwaliteitsstempel dat drie jaar geldig is.²⁷ Daarnaast biedt de *Coordinadora* ook trainingen aan (zowel open trainingen als trainingen voorbehouden aan partners binnen het netwerk) en probeert het aandacht te genereren voor de betrokken projecten en sociale kwesties. Momenteel is de CMS actief in heel Spanje, al ligt het zwaartepunt wel nog steeds in Catalonië, en maken achttien programma's deel uit van het netwerk. De meeste programma's richten zich op kwetsbare jongeren. Eén programma richt zich specifiek op (jonge) migranten, alhoewel nieuwkomers als kwetsbare groep wel vaak onder de doelgroep vallen in andere projecten.²⁸

Waar de *Coordinadora* normaal voornamelijk een netwerk- en kennisfunctie heeft, is het sinds een aantal jaar echter ook ontwerper en coördinator van het mentoringprogramma van de overheid. Dit programma richt zich specifiek op asielzoekers en vluchtelingen en wordt gekenmerkt door een sterke overheidsbetrokkenheid. Om meer zicht te krijgen op de rol die de overheid kan spelen bij de organisatie van een buddy- of mentoringproject, hebben we dit programma als case gekozen om uit te werken in de volgende paragraaf.

4.2 Het mentoringprogramma binnen het *Programa català de refugi* (PCR): de overheid organiseert, middenveldorganisaties voeren uit

In deze paragraaf staat het mentoringprogramma binnen het Catalaanse vluchtelingenprogramma (PCR) centraal. De informatie in deze paragraaf komt voornamelijk van de website van het betrokken ministerie²⁹ (zie verder), de tender die de overheid heeft uitgestuurd om partners te vinden voor de uitvoering van het programma,³⁰ een interview met de *Coordinadora de Mentoría Social* en een interview met een expert in het veld van mentoring.

24 <http://mentoriasocial.org/nuestra-mision/#.X1C07ygzY2w>

25 <http://mentoriasocial.org/>

26 Ibid.

27 Voor een vergelijking van deze kwaliteitscriteria met die van andere programma's, zie De Cuyper, P. (2020, forthcoming). *Naar minimale kwaliteitscriteria voor mentoring naar werk programma's*.

28 Voor meer informatie, zie de website van de Coordinadora de Mentoría Social: <http://mentoriasocial.org/>

29 https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/immigracio/persones_refugiades/programa_catala_refugi/

30 De tender is in PDF-format te vinden, onder de naam 'Informe proposta.pdf', via https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/ca_ES/notice.pscp?idDoc=34250813&reqCode=viewCn

4.2.1 Wat doet het Catalaanse vluchtelingenprogramma?

4.2.1.1 Doelen en inhoud van het programma

Het Catalaanse vluchtelingenprogramma valt onder het Departement Werk, Sociale Zaken en Families [*Departament de Treball, Afers Socials i Famílies*] van de Catalaanse overheid. Het Departement omschrijft het programma als een ‘solidariteitsactie’ met als doel te voorzien in de basisbehoeften van vluchtelingen en hen in staat te stellen zelfstandig deel te nemen aan de samenleving. Het programma is gestart in 2017 en focust voornamelijk op asielzoekers, maar ook vluchtelingen met een verblijfsvergunning vallen onder de doelgroep. Het PCR bestaat uit drie delen: (1) de toegang tot een gewaarborgd inkomen voor vluchtelingen die het landelijke programma hebben doorlopen maar nog niet zelfstandig kunnen voorzien in hun basisbehoeften en minstens een jaar in Catalonië staan ingeschreven, (2) ondersteuning bij het vinden van huisvesting en toegang tot de arbeidsmarkt door de samenwerking met verschillende betrokken partners (de Catalaanse huisvestingsdienst, ondernemersverenigingen, werkgevers, vakbonden, ...), en (3) het mentoringprogramma. We richten ons hier verder enkel op het mentoringprogramma.

Het doel van het mentoringprogramma is om asielzoekers en vluchtelingen zich helpen te ontwikkelen en actief deel te nemen aan de samenleving. Er wordt ingezet op drie domeinen: (1) het verwerven en consolideren van de taal, (2) de begeleiding en ondersteuning bij de zoektocht naar een job, en (3) het wegwijs worden in de omgeving en het creëren van een sociaal netwerk. Daarnaast wil de overheid met het programma ook de banden tussen de asielzoekers en vluchtelingen enerzijds en de Catalaanse inwoners anderzijds versterken, om zo de inwoners te sensibiliseren en tot een samenleving te komen die begaan is met de mensenrechten in zowel Catalonië als de rest van de wereld. Deelname aan het mentoringproject is voor vluchtelingen en asielzoekers momenteel niet verplicht. Wel wordt er over gesproken om het project binnen het huidige beleid op te nemen en het daarmee verplicht te maken, maar hier is nog geen zekerheid over. Sinds de start van het programma zijn er ongeveer 250 groepen (zie verder) opgestart.

4.2.1.2 Het traject

Met welomschreven richtlijnen is ervoor gezorgd dat het programma over het gehele Catalaanse grondgebied dezelfde doelstellingen heeft en op dezelfde manier wordt uitgevoerd. Niet iedereen kan zich bijvoorbeeld inschrijven als mentor; het ideale profiel van de mentor is als volgt:

- ouder zijn dan 25 jaar;
- zelfkennis hebben;
- zichzelf op emotioneel vlak kunnen managen;
- kennis hebben van het Catalaans en Spaans;
- de lokale omgeving kennen;
- proactief en assertief zijn;
- empathisch zijn en actief kunnen luisteren;
- toegewijd, wilskrachtig en enthousiast zijn;
- tolerant zijn voor frustratie en weerstand;
- geen paternalistische attitudes tonen;
- openstaan voor en leren van andere opvattingen en waarden;
- een vertrouwensrelatie op kunnen bouwen zonder een afhankelijkheidsrelatie te creëren.

Daarnaast is het aanbevolen dat mentoren nog andere talen en mogelijke herkomstlanden van vluchtelingen kennen, zelf ervaring hebben met migratie en al vaker vrijwilliger zijn geweest in sociale projecten. Alle potentiële mentoren worden ook geïnterviewd door een externe psycholoog om na te gaan of ze geschikt zijn als mentor. Een mentor heeft immers talrijke taken:

- de vluchteling ondersteunen en voorzien van middelen in verschillende aspecten van het leven;

- het doorgeven van ervaringen door de vluchteling te begeleiden;
- luisteren naar de mentee en geïnteresseerd zijn in hun situatie;
- de vluchteling oriënteren naar zijn of haar doelen zonder het stuur over te nemen;
- empathisch zijn en zich aanpassen aan de noden van de vluchteling;
- inzicht geven in wat de volgende stappen zijn en daarbij helpen grenzen en prioriteiten te stellen;
- op een constructieve manier kritiek geven, waarbij gefocust wordt op gedrag en niet op karakter;
- beschikbaar zijn, maar wel met inachtneming van de vooropgestelde grenzen.

Binnen het programma wordt van de mentoren verwacht dat ze minstens acht maanden tot maximum een jaar twee tot vier uur per week de tijd besteden aan hun mentee.

De mentees worden voornamelijk aangeleverd door organisaties die met asielzoekers en/of vluchtelingen werken, maar ze kunnen zichzelf ook los van een dergelijke organisatie aanmelden. Niet iedere asielzoeker of vluchteling wordt echter mee in het programma opgenomen, ze moeten namelijk voldoen aan de volgende criteria:

- in de mogelijkheid zijn om het meeste uit de mentoring te halen;
- voorzien zijn in de basisbehoeften;
- verbonden zijn aan een sociale entiteit of lokale administratie die de asielzoeker of vluchteling doorverwijst;
- op de hoogte zijn van het programma en bereidheid tonen om deel te nemen;
- een basis aan sociale en communicatieve vaardigheden hebben;
- het willen leren kennen en deel uitmaken van de sociale omgeving en gemeenschap;
- het voorstel voor deelname aan het programma begrijpen en het engagement accepteren;
- verantwoordelijk zijn en een respectvolle attitude hebben.

Ook moeten ze voldoen aan een aantal van de volgende karakteristieken:

- een gebrek hebben aan eigen referentiepersonen die hen kunnen ondersteunen bij hun integratie;
- een klein of weinig divers sociaal netwerk hebben;
- weinig kennis hebben van het Catalaans en/of Spaans evenals beperkte mogelijkheden om de taal te oefenen;
- moeite hebben om toegang te vinden tot de arbeidsmarkt;
- weinig kennis hebben over de sociale omgeving of moeite hebben om daarin te participeren.

Opvallend in het Catalaanse mentoringprogramma is dat de mentoring niet 1:1 plaatsvindt, maar dat mentoren een groep vormen van twee tot vijf personen die elkaar op voorhand al kenden (bv. familie, vrienden, collega's, ...). Hier is bewust voor gekozen, gezien de verschillende taken die van een mentor verwacht worden. Door een groep van mentoren te vormen waarbinnen iedere mentor zijn eigen expertise en kwaliteiten heeft, wordt de individuele last verlaagd en zal de mentoring effectiever zijn. De groep wordt vervolgens gekoppeld aan een individu of familie die naar Catalonië is gevlucht. De matching vindt plaats op basis van bepaalde kenmerken, die per geval kunnen verschillen. Er wordt ook voor zowel de mentoren als de mentees voor voldoende begeleiding gezorgd. De mentoren moeten vooraf een training van 12 uur volgen, waar ze o.a. leren over de rol van de mentor (wat wel en wat niet), het concept van mentoring, het concept van asielzoekers/vluchtelingen/immigranten, de doelen van het programma, mogelijke activiteiten die ze kunnen ondernemen met hun mentee, de mogelijkheden voor begeleiding binnen het programma, ... Ook wordt er aandacht besteed aan de kerncompetenties van mentoring tijdens deze training, die deel uitmaakt van de selectieprocedure voor mentoren. Tijdens de mentoring worden de groepen begeleid door negen externe lokale organisaties, die de groepen van nabij opvolgen. Van de mentoren wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze iedere maand samenzitten met hun begeleiders om de voortgang te bespreken. Ook is er wekelijks contact met de mentoren via een app, waar de mentoren na ieder contact met hun mentee een

vragenlijst kunnen invullen over wat ze hebben gedaan met hun mentee of waar ze over gesproken hebben. Twee of drie keer per traject komen de mentoren én mentees tegelijk samen met hun begeleider om de voortgang van het traject te bespreken, moeilijkheden of problemen te bespreken en de doelen en strategieën in het traject te (her)bekijken. Daarnaast worden ook groepsactiviteiten georganiseerd waarbij de verschillende mentoren en mentees elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen kunnen uitwisselen. Ook na de officiële stopzetting worden de duo's aangemoedigd om met elkaar te blijven afspreken, maar de begeleiding valt dan wel weg.

Ondanks de vooraf bepaalde doelstellingen en vereisten voor mentoren is er wel enige vrijheid om de relatie zelf invulling te geven. De taken die de mentoren hebben, zijn immers dusdanig breed geformuleerd dat hier wel variatie mogelijk is. Zo zullen de noden en doelen van vluchtelingen per individu verschillen, wat ook de invulling van de relatie anders maakt. De activiteiten die de groepen ondernemen, zullen dan ook toegespitst zijn op de doelstellingen die in het begin van het traject zijn afgesproken.

Er is nog geen officiële evaluatie geweest van het programma. Wel krijgen zowel de mentoren als de mentees iedere maand een vragenlijst met vragen over de kwaliteit van hun relatie en de behaalde resultaten, waar belangrijke informatie over de werking van het programma uit gehaald kan worden.

4.2.2 Hoe is het mentoringprogramma binnen het PCR georganiseerd?

Binnen het programma wordt sterk de nadruk gelegd op de betrokkenheid van de verschillende actoren en organisaties in de Catalaanse samenleving. Spelen immers een rol: de mentoren, de Catalaanse overheid, de lokale autoriteiten, organisaties die de mentoren en de duo's opvolgen, en organisaties die met asielzoekers en vluchtelingen werken. Deze brede betrokkenheid blijkt kenmerkend te zijn voor de integratie van migranten in de Catalaanse samenleving in het algemeen, waarbij middenveldorganisaties (bestaande uit o.a. vakbonden, werkgeversorganisaties, immigrantenorganisaties en ngo's) een belangrijke rol spelen en niet enkel beleidsbeslissingen implementeren, maar ook zelf projecten op poten zetten en een brede waaier aan dienstverlening aanbieden.³¹ In deze deelparagraaf gaan we dieper in op de specifieke rol die de betrokken partners spelen. Voor een overzicht van de huidige taakverdeling, zie tabel 4.1.

Tabel 4.1 Taakverdeling binnen het Catalaanse mentoringprogramma

Catalaanse overheid	<i>Coordinadora Mentoría Social</i>	Begeleiders	Asielzoekers- en vluchtelingenorganisaties
Bepaalt de doelstellingen	Heeft het programma ontworpen en stelt verbeteringen op methodologisch vlak voor	Begeleiden de mentoren en mentees gedurende het hele traject	Leiden mentees toe
Kiest de uitvoerders van het programma op basis van aanbesteding	Coördineren de begeleiders van de groepen	Trainen de mentoren	
Wordt betrokken bij eventuele wijzigingen in de uitvoering van het programma	Matchen de mentoren en mentees		
Financiert	Zetten in op het verbeteren van de samenwerking tussen de betrokken actoren		
Werkt samen met andere actoren			

³¹ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/spain>

4.2.2.1 De Catalaanse overheid

De Catalaanse overheid heeft het mentoringprogramma in het leven geroepen en bepaalt de doelstellingen van het programma, bepaalt welke organisaties het programma uitvoeren, volgt eventuele wijzigingen in de uitvoering van het programma nauwgezet op en staat in voor de financiering. Het jaarlijkse budget dat door de overheid beschikbaar gesteld wordt, bedraagt ongeveer 330 000 euro.³² De overheid staat ook in voor de samenwerking met andere actoren: zo heeft de overheid ervoor gezorgd dat de mentees gratis of goedkoop deel kunnen nemen aan bepaalde activiteiten, zoals het bezoeken van het theater of de cinema. In het begin stond de overheid ook in voor het aantrekken en trainen van de mentoren, een taak die nu bij de *Coordinadora Mentoría Social* ligt.

Om na de pilootfase in 2017 het programma via een professionele structuur te consolideren in 2018, heeft de Catalaanse overheid ervoor gekozen een tender uit te sturen om tien organisaties te contracteren. Negen daarvan zouden de opvolging van de groepen op zich nemen en de tiende staat in voor de coördinatie daarvan. Deze structuur zou moeten toelaten om de uitvoering van het programma te coördineren en verantwoording af te leggen over de verwachte resultaten van het programma. De negen organisaties zijn verdeeld over de verschillende (en op voorhand bepaalde) regio's in Catalonië, gebaseerd op waar de vluchtelingen zich bevinden. Er is bewust voor gekozen om een tender uit te sturen voor tien organisaties, zodat ook kleine en middelgrote ondernemingen en sociale organisaties deel kunnen nemen. De gehanteerde criteria om de offertes van de regionale organisaties te beoordelen, bespreken we later. Wat betreft de keuze voor de coördinerende organisatie heeft de overheid de volgende criteria opgesteld:

- de wijze waarop de begeleiders worden gecoördineerd en opgevolgd, met bijzondere aandacht voor de frequentie van de opvolging en de manier waarop het contact plaatsvindt;
- de opzet van een systeem dat (o.a. via feedbackmechanismen) informatie verzamelt en verwerkt over hoe de coördinatie van de begeleiders verloopt;
- de definitie en uitwerking van activiteiten die kunnen worden ondernomen om de begeleiding van de groepen te coördineren, met bijzondere aandacht voor de organisaties die de vluchtelingen toeleiden;
- de definitie van bindende, prioritaire en aanbevolen matchingcriteria;
- de definitie van het proces van de matching, waarbij ook rekening wordt gehouden met emotionele aspecten;
- een methodologisch voorstel om de begeleiders van de groepen te evalueren;
- ervaring van de betrokken medewerker in het leiden en uitvoeren van mentoringprogramma's;
- ervaring van de betrokken medewerker in het werken met vluchtelingen of het trainen en sensibiliseren aangaande deze materie;

4.2.2.2 De Coordinadora Mentoría Social

Waar de CMS normaal vooral andere programma's ondersteunt met hun expertise, zijn ze in dit geval rechtstreeks bij de uitvoering van het mentoringprogramma betrokken. Vanwege hun kennis over mentoringprojecten hebben zij het programma – binnen de door de overheid opgestelde kaders - mogen uittekenen en fungeren zij als expert in het programma door bijvoorbeeld verbeteringen op methodologisch vlak voor te stellen. Daarnaast coördineren ze de begeleiders die de mentoren en mentees tijdens het gehele traject begeleiden: ze geven bijvoorbeeld aan wanneer er trainingen georganiseerd moeten worden of wanneer er nood is aan bijkomende mentoren. Ook staan ze in voor de matching van de mentoren en mentees. Een laatste rol van de CMS is het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende actoren en het bouwen aan wederzijds vertrouwen.

³² <https://ec.europa.eu/migrant-integration/goodpractice/group-mentoring-to-promote-refugees-autonomy>

4.2.2.3 Organisaties die instaan voor de begeleiding

Zoals reeds besproken, heeft de overheid via een tender negen regionale organisaties gekozen die instaan voor de begeleiding van de mentoren en mentees. Het kan gaan om een bedrijf of een sociale organisatie, die - in tegenstelling tot in de beginfase van het programma (zie verder voor de bepalingen in de tender) - geen ervaring hoeft te hebben in het werken met vluchtelingen. Bij de keuze voor de negen organisaties via de tender hield de overheid rekening met de volgende inhoudelijke criteria:

- de methodologische uitwerking van de opvolging van de groepen, met bijzondere aandacht voor de frequentie van de opvolging en de manier waarop het contact plaatsvindt;
- de invulling van het contact met zowel de mentoren als met de vluchtelingen (via de organisaties die de vluchtelingen toeleiden);
- vooraf bepaalde strategieën om de relatie tussen de mentoren en mentees te stimuleren, met speciale aandacht voor het omgaan met moeilijke situaties;
- de definitie en uitwerking van activiteiten die kunnen worden ondernomen om de groepen op te volgen;
- voorstellen om de methodologie aan te passen aan de verschillende lokale contexten;
- voorstellen om informatie over de groep uit te wisselen en hun voortgang te evalueren met de organisaties die de vluchtelingen toeleiden, zodat deze organisaties ook bij het programma betrokken worden.
- ervaring van de afgevaardigde medewerker (zie verder) in het leiden en uitvoeren van mentoringprogramma's;
- ervaring van de afgevaardigde medewerker in het werken met vluchtelingen of het trainen en sensibiliseren aangaande deze materie;
- kennis van de meest voorkomende talen bij vluchtelingen in Catalonië bij de afgevaardigde medewerker (Engels, Frans, Arabisch, Russisch, Hindi of Urdu).

Opvallend is dat de organisaties zelf in de praktijk eigenlijk nauwelijks betrokken zijn bij het programma: concreet gaat het om negen personen die onder contract staan bij hun organisatie, vaak speciaal aangeworven voor deze specifieke taak, maar die in principe werken voor de CMS (die de werking van de begeleiders coördineert). De organisaties worden wel vergoed door de overheid, maar spelen inhoudelijk dus nauwelijks een rol. De negen personen begeleiden de groepen tijdens het traject en staan sinds 2019 ook in voor de training van de mentoren.

4.2.2.4 Organisaties die werken met asielzoekers en vluchtelingen

Deze organisaties zijn van groot belang voor de werking van het programma, aangezien zij de meerderheid van de mentees toeleiden. Zij worden betaald door de overheid en bepalen zelf welke vluchtelingen en asielzoekers in aanmerking komen om deel te nemen aan het mentoringprogramma. In kleinere gemeenten worden de asielzoekers en vluchtelingen ook wel doorgestuurd door de lokale welzijnsvoorzieningen.

4.2.2.5 Overige partners

De samenwerking met overige partners is nog beperkt. Er zijn wel mogelijkheden om samen te werken met bedrijven die bijvoorbeeld jobs kunnen aanbieden aan vluchtelingen, maar deze mogelijkheden worden nog nauwelijks benut. Ook de rol van de lokale gemeenten is beperkt tot het toeleiden van mentees en middelen op het eigen grondgebied beschikbaar stellen (zoals lokalen). Aangezien zij echter goed op de hoogte zijn van de lokale context en de organisaties en instanties kennen die met vluchtelingen (kunnen) werken, ziet de CMS een belangrijkere rol bij het programma voor hen in de toekomst.

4.2.3 Lessen uit het programma

Het mentoringprogramma voor asielzoekers en vluchtelingen in Catalonië wordt gekenmerkt door een sterk betrokken overheid die zelf instaat voor de organisatie van het programma. Het programma is er niet enkel gekomen op initiatief van de overheid, maar zij heeft ook de doelstellingen van het programma bepaald en heeft via tenders gekozen welke organisaties het programma mochten ontwerpen en uitvoeren (binnen de door de overheid opgestelde bepalingen). De overheid heeft de regie dus stevig in handen. Het voordeel hiervan is dat er geen wildgroei aan projecten kan ontstaan, maar dat er één overkoepelend programma met dezelfde doelstellingen is voor de gehele regio. Het nadeel is echter dat er weinig ruimte lijkt te zijn om het programma aan te passen aan de lokale context. Ook de vele voorwaarden die aan de mentoren gesteld worden, kan mogelijk op termijn problemen leveren bij de werving van mentoren. Vooralsnog lijkt er echter nog voldoende interesse te zijn. Daarnaast is in een dergelijk model een goede samenwerking met de verschillende partnerorganisaties essentieel om de werking van het programma te optimaliseren. Dat wil zeggen dat de kennis en expertise van iedere partner op waarde geschat wordt en ermee rekening gehouden wordt in de organisatie en uitvoering van het programma.

Daarnaast ziet de *Coordinadora Mentoría Social* een samenwerkingsnetwerk met de verschillende relevante organisaties als een belangrijke factor in de opzet van een succesvol project: input voor de werking van het programma komt immers best van zowel organisaties die reeds ervaring met mentoring hebben, als van organisaties die met asielzoekers en/of vluchtelingen werken. Naast een inhoudelijke bijdrage kunnen zij ook betrokken worden bij de uitvoering van het programma, zoals nu ook het geval is. De rol van de overheid situeert zich idealiter op het faciliterende vlak, waarbij na het formuleren van de doelstellingen het ontwerp en de concrete uitvoering van het programma overgelaten wordt aan de expertorganisaties.

5 | Conclusie

Het huidige inburgeringsbeleid in Vlaanderen bestaat uit drie pijlers: lessen Nederlands, maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding. In de beleidsnota Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering voor de periode 2019-2024 is een uitbreiding van het huidige inburgeringstraject voorzien met een vierde pijler: sociale netwerking en participatie. De inburgeraar zal een bijkomend traject op maat van 40 uur aangeboden krijgen met als doel de versterking van het sociaal netwerk, om zo beter te kunnen participeren aan de maatschappij. Het traject zal de vorm krijgen van “een buddyproject, een kennismakingsstage bij een bedrijf, vereniging, organisatie of lokaal bestuur, of vrijwilligerswerk” (Somers, 2019, p. 25). Terwijl buddyprojecten niet nieuw zijn in Vlaanderen, zijn de regierol voor de lokale besturen, de schaal van de uitrol, het verplichte karakter en de structurele (decretale) inbedding in het beleid dat wel.

In dit verkennend onderzoek zijn we op zoek gegaan naar hoe dergelijke projecten in andere landen georganiseerd worden, om hieruit inspiratie te halen voor Vlaanderen. We focussen ons daarbij op buddyprojecten. De focus in dit onderzoek lag specifiek op governance, of anders gezegd de financiering, de verdeling van de taken tussen de verschillende niveaus (nationaal, federaal, regionaal) en de rol die middenveldorganisaties spelen in het opzet, de uitwerking en de uitvoering van de projecten. Bij de keuze voor de cases zijn we uitgegaan van projecten of programma's die net zoals Vlaanderen een (al dan niet verplicht) inburgeringsprogramma hebben en een bovenlokale component kennen in de organisatie en/of uitvoering van het buddyproject. Wat betreft dit laatste criterium hebben we ook gelet op een onderlinge diversiteit in de rol van de verschillende actoren. Op basis van deze criteria hebben we er uiteindelijk voor gekozen om in deze nota dieper in te gaan op de buddyprojecten en –programma's in Duitsland, Nederland en Catalonië. In wat volgt vergelijken we eerst de cases via een samenvattende tabel, om vervolgens enkele aandachtspunten voor de uitrol in Vlaanderen te bespreken.

5.1 Samenvatting

In tabel 5.1 hebben we de belangrijkste bevindingen samengevat. Belangrijk om te vermelden is dat we de vergelijking maken tussen twee overheidsprogramma's (Duitsland en Catalonië) en een bottom-up gegroeid privaat initiatief (Nederland).

In de cases zijn zowel de doelgroep als de doelstellingen van het programma min of meer gelijklopend. Alle programma's zitten met een dubbele doelstelling, namelijk zowel het integreren van de doelgroep als het verhogen van de betrokkenheid van de (lokale) bevolking. Dit leunt aan bij de idee van integratie als een *'two-way process'*. Ook de doelgroep is gelijklopend met telkens een focus op vluchtelingen/nieuwkomers, al heeft men in Duitsland het programma recent verbreed tot de volledige populatie van kwetsbare personen.

Tabel 5.1 Overzicht: drie cases, drie types van organisatie

	Duitsland: overheidsprogramma 'Menschen stärken Menschen'	Nederland: stichting Buddy to Buddy	Catalonië: mentoringprogramma binnen het Catalaanse vluchtelingenprogramma
Organisatiestructuur	Verscheidenheid aan overkoepelende organisaties ('programmadragers'), lokale organisaties en projecten binnen één overheidsprogramma	Eén overkoepelende landelijke organisatie ondersteunt meerdere lokale zelfstandige stichtingen	Eén centraal door de overheid aangestuurd programma
Doelstelling van het programma	Het bevorderen van: 1) De sociale cohesie 2) Een duurzaam maatschappelijk engagement 3) De integratie van vluchtelingen	Het sociaal isolement van nieuwkomers doorbreken en de betrokkenheid van Nederlandse inwoners bij de opvang en integratie van vluchtelingen vergroten	Asielzoekers en vluchtelingen helpen zich te ontwikkelen en actief deel te nemen aan de samenleving, en de banden tussen de lokale bevolking en nieuwkomers versterken.
Doelgroep	Vluchtelingen, vanaf 2019 ook andere personen in benadeelde posities	Alle oud- en nieuwkomers, met een focus op vluchtelingen	Asielzoekers en vluchtelingen
Rol van de bovenlokale overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Bepalen van de algemene doelstellingen en doelgroep - Kiezen van programmadragers die het programma implementeren - De inhoudelijke invulling wordt overgelaten aan de projecten - Bevorderen van netwerkvorming tussen de verschillende organisaties - Bevorderen van kennisdeling tussen de verschillende organisaties - Beschikbaar stellen van (financiële) middelen - Creëren van transparantie/overzicht van de bestaande mentoringinitiatieven - Initiatieven nemen om de kwaliteit te bevorderen 	Geen	<ul style="list-style-type: none"> - Bepalen van de doelstellingen en doelgroep - Ten dele bepalen hoe het programma moet worden uitgevoerd - Bepalen van de (lokale) uitvoerders - Opvolging van de werking van het programma - Beschikbaar stellen van (financiële) middelen - Samenwerkingen opzetten met mogelijke partners
Rol van de lokale overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie-uitwisseling - Bevorderen van netwerkvorming tussen de verschillende organisaties - Promoten van het programma - Beschikbaar stellen van (financiële) middelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bevorderen van netwerkvorming tussen lokale stichtingen en mogelijke partners - Beschikbaar stellen van (financiële) middelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Toeleiden van mentees - Beschikbaar stellen van middelen

Tabel 5.1 Overzicht: drie cases, drie types van organisatie (vervolg)

	Duitsland: overheidsprogramma <i>‘Menschen stärken Menschen’</i>	Nederland: stichting Buddy to Buddy	Catalonië: mentoringprogramma binnen het Catalaanse vluchtelingenprogramma
Rol van de middenveldorganisaties	<p>Programmadragers:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keuze voor lokale uitvoerders - Informatie-uitwisseling - Begeleiden van de lokale organisaties - Bepalen van de (concrete) doelstellingen van het programma - Beschikbaar stellen van (financiële) middelen - Bewaken van de kwaliteit van de projecten <p>Lokale organisaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoerder 	<p>Landelijke stichting:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bepalen van de doelstellingen en doelgroep - Bepalen van het algemene format - Opzetten van pilots in nieuwe locaties - Bevorderen van netwerkvorming tussen de lokale stichtingen - Bevorderen van kennisdeling tussen de lokale stichtingen - Beschikbaar stellen van expertise aan de lokale stichtingen - Beschikbaar stellen van financiële middelen <p>Lokale stichtingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoerder - Franchisenemer van de landelijke stichting 	<p><i>Coordinadora Mentoría Social:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ontwerpen van het programma (binnen de door de overheid opgestelde kaders) - Inhoudelijk opvolgen van de begeleiders - Uitvoerder wat betreft de matching <p>Lokale begeleiders:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Begeleiden de mentoren en mentees gedurende het traject - Trainen de mentoren <p>Asielzoekers- en vluchtelingenorganisaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leiden mentees toe
Financierder	Op korte termijn de federale overheid, op langere termijn andere bronnen (via lokale programma's, de gemeente, ...)	Voornamelijk de gemeente, het Oranje Fonds, kleinere lokale fondsen, en via particuliere giften en sponsoring	De Catalaanse overheid
Uitvoerder	De lokale organisaties	Bij pilots op nieuwe locaties de landelijke stichting, daarna de lokale stichtingen	Eén coördinerende organisatie en negen lokale begeleiders

De drie cases verschillen wel sterk in de uitwerking, meer specifiek in de rol van de bovenlokale overheid. Waar in Nederland de bovenlokale overheid geen rol speelt, is dit in Duitsland en Catalonië wel het geval. Om die rol te typeren, maken we gebruik van het analysekader van Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004). Zij definiëren vier types regisseurs aan de hand van twee assen: of het bestuur al dan niet doorzettingsmacht heeft en of het bestuur al dan niet een eigen script of beleidskader heeft. Doorzettingsmacht betekent “de potentie van een actor - om daar waar nodig - voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen” (Pröpper et al., 2004, p. 14). De tweede as, het al dan niet hebben van een eigen beleidskader, ook wel “beleidsvrijheid” genoemd, refereert naar de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven. De beleidsvrijheid van bijvoorbeeld een lokaal bestuur kan ingeperkt worden door de centrale overheid of een samenwerkingsverband die het beleidskader bepalen. Op basis van deze assen worden vier types regisseurs omschreven: (1) de beheersingsgerichte regisseur, die zowel een grote doorzettingsmacht heeft als veel beleidsruimte; (2) de uitvoeringsgerichte regisseur, waarin het bestuur wel een grote doorzettingsmacht heeft maar beperkt is door het beleidskader dat van hogerhand opgelegd wordt; (3) de visionaire regisseur, waarbij het bestuur veel handelingsvrijheid heeft maar waarbij de samenwerking van de actoren op vrijwilligheid gebaseerd is; en (4) de faciliterende regisseur, waarin het bestuur noch doorzettingsmacht, noch een eigen beleidskader heeft (of besluit deze niet aan te wenden) en zijn rol dus beperkt blijft tot die van makelaar zich beperkt tot het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van het beleidskader van andere partijen.

Als we dit toepassen op onze cases, zou in Duitsland de rol van de federale overheid kunnen omschreven worden als een (uit eigen keuze) eerder faciliterende regisseur/overheid. De overheid bepaalt de grote doelstellingen en voorziet financiering, maar laat de invulling van de programma's over aan een divers veld van voornamelijk middenveldorganisaties. Hoewel ze inhoudelijk de programma's niet vastlegt, speelt de overheid/heeft de overheid de ambitie een faciliterende rol te spelen wat betreft het aanbrenge van transparantie, het zorgen voor kennisdeling en het aanzetten tot reflectie over de kwaliteit van buddyprojecten. In Catalonië zouden we eerder van een beheersingsgerichte regisseur/overheid kunnen spreken: de overheid bepaalt niet enkel de doelen, maar legt ook richtlijnen op voor de wijze waarop het programma moet worden uitgevoerd.

In beide gevallen is het ook opvallend is dat men tussen de uiteindelijke uitvoerders en het bovenlokale niveau telkens een tussenniveau voorziet die de lokale uitvoerders aanstuurt. In geen enkele case is de uitvoering daarnaast in handen van de bovenlokale of lokale overheid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt telkens bij de middenveldorganisaties, die al dan niet geclusterd zijn in koepelstructuren. Ook valt op dat de lokale overheden telkens een faciliterende rol aannemen binnen het project of programma: veelal stellen ze de benodigde infrastructuur of andere (al dan niet financiële) middelen beschikbaar, soms helpen ze ook bij de netwerkvorming op lokaal niveau.

5.2 Aandachtspunten voor het Vlaamse buddyproject

5.2.1 Buddyprojecten en het inburgeringsbeleid

Eén van de criteria die we hebben gehanteerd om de cases te kiezen, was de aanwezigheid van een inburgeringsprogramma dat raakvlakken vertoont met dat in Vlaanderen. In Vlaanderen wordt het nieuwe buddyproject immers deel van het inburgeringsprogramma, en we wilden nagaan hoe die afstemming in andere landen verloopt. Het is gebleken dat hoewel de gekozen cases allen een (al dan

niet verplicht) ongeveer gelijkaardig inburgeringsprogramma kennen, het buddyproject niet structureel deel uitmaakt van dit inburgeringsprogramma. In dit opzicht neemt Vlaanderen een unieke positie in. Aangezien het buddyproject in geen enkele case deel uitmaakt van het inburgeringsprogramma, is deelname aan het project ook in geen enkele case verplicht. Integendeel, in sommige cases ligt de nadruk zelfs sterk op het vrijwillige karakter van het project. Dit ligt in lijn met de meeste Vlaamse lokale buddyprojecten en komt ook terug in de literatuur (zie bijvoorbeeld De Cuyper, Vandermeersch en Purkayastha (2019) die in het kader van mentoring naar werk vrijwillige deelname van zowel de mentor als de mentee als één van de zeven essentiële kenmerken van mentoring beschouwen. Binnen de vierde pijler zal een verplichting tot deelname voor bepaalde categorieën van inburgeraars echter wel het geval zijn. Het lijkt noodzakelijk op te volgen wat de effecten daarvan zijn. Zo is er onder meer de vraag hoe dit te combineren is met het werken met vrijwilligers: kan van vrijwilligers verwacht worden dat ze zullen signaleren dat inburgeraars niet bereid en/of gemotiveerd zijn om te participeren? Willen vrijwilligers ook in deze context nog de rol van vrijwilliger opnemen?

5.2.2 De rol van het middenveld

In alle bestudeerde cases speelt het middenveld een rol. Aangezien alle projecten werken met vrijwilligers, is dat ook niet onlogisch. Een eerste verschil tussen de cases zit echter in de invulling van het takenpakket van de middenveldorganisaties. De taken hangen af van verschillende factoren, zoals de mate van overheidsbetrokkenheid en de wijze van invulling van het project (bv. één project dat overall hetzelfde uitgevoerd wordt of verschillende projecten met verschillende concrete doelstellingen en invullingen). In Nederland worden de doelstellingen, doelgroep en invulling van het programma door de middenveldorganisatie zelf bepaald. Dit komt uiteraard doordat het buddyproject een grassroots initiatief is en geen overheidsprogramma. Het valt echter op dat de twee programma's waarbij de overheid wel betrokken is, namelijk in Duitsland en in Catalonië, de middenveldorganisaties toch redelijk wat vrijheid krijgen in het bepalen van hoe het programma uitgevoerd wordt. Dit is meer het geval in Duitsland dan in Catalonië, en zal deels ook te maken hebben met het feit dat de Duitse overheid via het programma de opstart en uitbouw van een verscheidenheid aan projecten stimuleert – terwijl er in Catalonië sprake is van één programma dat in handen is van de overheid.

Een tweede verschil zit in het type middenveldorganisatie dat betrokken is bij het buddyproject. Zowel in Nederlands als in Catalonië gaat het om organisaties die zijn opgezet of reeds bestonden met als doel het organiseren en/of uitvoeren van buddyprojecten. In Duitsland is dat anders, daar wordt een verscheidenheid aan organisaties - zowel op het niveau van de programmadragers als de lokale organisaties - aangespoord om een buddyproject mee op te nemen in hun reeds bestaande werking. Een concreet voorbeeld van een betrokken organisatie is het eerder genoemde *'Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros'*, een netwerk van seniorenbureaus dat een vrijwillige inzet van ouderen in de samenleving stimuleert. Ook Caritas en het Rode Kruis zijn programmadrager en dus verantwoordelijk voor het opzetten van *Patenschaften* (ofwel binnen hun lokale geledingen ofwel via lokale partnerorganisaties), evenals organisaties met een focus op bijvoorbeeld de Turkse gemeenschap en moslimvrouwen. Hoewel deze organisaties wel al ervaring kunnen hebben met het opzetten van *Patenschaften* via andere projecten, hebben de meeste organisaties van oorsprong andere doelstellingen.

Concluderend kunnen we wel stellen dat het middenveld een belangrijke rol speelt in de uitwerking van de buddyprojecten. Ook op dit vlak stellen zich dus een aantal vragen voor Vlaanderen: welke rol kunnen middenveldorganisaties spelen bij de organisatie en uitvoering van het Vlaamse buddyproject? Wat is hun ideale profiel? Weegt het hebben van expertise met buddywerkingen (al dan niet specifiek gericht op nieuwkomers) door of het actief verbinden met de lokale samenleving (via seniorenverenigingen, jeugdwerkingen, etc.)?

5.2.3 Het lokale en het bovenlokale niveau

Een belangrijk punt is het evenwicht tussen het lokale en het bovenlokale niveau. Daarbij stelt zich vooral de vraag in hoeverre de bovenlokale overheid/bovenlokale organisatie het project inhoudelijk moet sturen. Zeker in het geval van Duitsland en Nederland wordt het belang van het lokale niveau benadrukt, met als reden dat iedere lokale context anders is en de lokale noden en behoeften sterk kunnen verschillen. De ruimte om het project aan deze lokale context en noden aan te passen, laat dan ook toe het programma te optimaliseren afhankelijk van de specifieke noden in de desbetreffende regio. Aan de andere kant leert de Duitse case dat dit leidt tot een grote verscheidenheid en heterogeniteit van projecten. Dit vormt dan weer een uitdaging op het vlak van de beoordeling van die projecten en voor het uitwerken van een opleidings- en begeleidingsaanbod naar de lokale organisaties toe. In dit opzicht lijkt het dan ook aangewezen om toch enig kader te voorzien op bovenlokaal niveau. Voor Vlaanderen ligt hier dan de taak om na te denken over hoeveel ruimte het lokale niveau precies moet krijgen, en wat best op bovenlokaal niveau vastgelegd wordt. Zo kan het bijvoorbeeld aangewezen zijn om op bovenlokaal niveau kwaliteitscriteria vast te leggen, waar iedere lokale afdeling aan moet voldoen. Ook naar inhoud en organisatie van het programma toe kunnen meer of minder strikte richtlijnen vastgelegd worden.

5.2.4 Het belang van expertiseopbouw

In alle cases wordt er telkens één of andere vorm van expertise verstrekt naar het lokale niveau ter ondersteuning van de lokale werkingen. Dit gebeurt dan door de bovenlokale overheid of door een koepelorganisatie. Deze structuur kan ook in Vlaanderen aangewezen zijn. Een mogelijke optie is om een beperkt aantal organisaties een coördinerende functie op zich te laten nemen. Zo kunnen wellicht nieuwe organisaties en groepen vrijwilligers betrokken worden (cf. de betrokkenheid van senioren in Duitsland), wat mogelijk een positieve invloed heeft op de sociale cohesie binnen de samenleving. Bovendien kunnen er op deze manier meerdere formats uitgeprobeerd worden, die elkaar al dan niet kunnen aanvullen. Dit is bijvoorbeeld de visie van de Duitse overheid: door de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de verschillende programmadragers te bevorderen en financiële middelen beschikbaar te stellen, laat de Duitse overheid maximaal de ruimte aan de verschillende organisaties om op zoek te gaan naar wat werkt. Afhankelijk van de concrete doelen die de Vlaamse overheid wil bereiken met het buddyprogramma, kan deze aanpak ook een optie zijn voor Vlaanderen. Het - zeker in het begin - werken met een beperkt aantal 'tussenorganisaties' is immers een optie die toelaat om goede praktijken te identificeren, zo breed mogelijk vrijwilligers te mobiliseren en uiteindelijk tot een sluitend aanbod te komen.

bijlage 1 Lijst van Duitse programmadragers in 2020

Vrijwilligerscentrales en verdere middenveldorganisaties

- Balu und Du e.V. → *mentoringprogramma*
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V. (bagfa)
- Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e.V. (BaS)
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)
- Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e.V. (BKJ)
- Bürger-helfen-Bürgern e.V. Hamburg
- djo – Deutsche Jugend in Europa Bundesverband e.V.
- ROCK YOUR LIFE! gGmbH → *mentoringprogramma*
- Start with a Friend e.V. (SwaF) → *mentoringprogramma*
- Verband kinderreicher Familien Deutschland e.V.

‘Stiftungssektor’

- Bundesverband Deutscher Stiftungen
- BürgerStiftung Hamburg (in samenwerking met Mentor.Ring Hamburg e.V.)
- Stiftung Bildung
- Stiftung Bürgermut
- Stiftung Lernen durch Engagement – Service-Learning in Deutschland
- ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Brucerius

Liefdadigheidsverenigingen

- AWO Bundesverband e.V.
- Der Paritätische Gesamtverband
- Deutscher Caritasverband e.V.
- Deutsches Rotes Kreuz
- Diakonie Deutschland
- Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V. (ZWST)

Migrantenorganisaties

- Türkische Gemeinde in Deutschland
- Sozialdienst muslimischer Frauen e.V.
- Wohlfahrtsstelle Malikitische Gemeinde Deutschland e.V.
- Verband für interkulturelle Wohlfahrtspflege, Empowerment und Diversity e.V. (VIW)
- Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.

bijlage 2 De tien kwaliteitsvereisten van de *Coordinadora Mentoría Social*

1. Er is een duidelijk proces om mentees te identificeren en accepteren.
2. Mentees waarvan de noden het best aansluiten bij wat het programma aanbiedt, nemen deel aan het project.
3. Er is een duidelijk proces om mentoren te identificeren en accepteren.
4. Mentoren waarvan de vaardigheden, motivatie en achtergrond het best aansluiten bij de doelstellingen en structuur van het project, nemen deel aan het project.
5. Mentees worden voorbereid en getraind om een geschikte mentoringrelatie op te bouwen.
6. Mentoren worden getraind om op een doeltreffende manier ondersteuning te kunnen bieden aan mentees.
7. Er is een duidelijk en consistent matchingsproces om impactvolle mentoringrelaties op te zetten.
8. Mentoringrelaties worden regelmatig opgevolgd om ervoor te zorgen dat deze naar tevredenheid verlopen en er resultaten worden bereikt.
9. Het project voorziet middelen ter ondersteuning voor mentoren om de impact van de relatie te versterken.
10. Het project heeft adequate procedures om met de beëindiging van mentoringrelaties om te gaan.

Referenties

- De Cuyper, P., & Vandermeerschen, H. (2018). *Mentoring naar werk voor personen van buitenlandse herkomst. Naar een conceptuele afbakening*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- De Cuyper, P., Vandermeerschen, H., & Purkayastha, D. (2019). Migrant mentoring to work: defining an old-but-innovative instrument. *International Journal of Evidence Based Coaching and Mentoring*, *17*(2), 108-121.
- Fernández Juncosa, I. (2017). *La Mentoría Social como herramienta de intervención socioeducativa*. Masterproef aan de Universitat Ramon Llull. Geraadpleegd via <http://www.projecterossinyol.org/wp-content/uploads/2017/07/FERNANDEZ-JUNCOSA-IRENE-TFG1617.pdf>
- Franco-Guillén, N. (2018). Intergovernmental relations on immigrant integration in Spain: The case of Catalonia. *Regional & Federal Studies*, *29*(5), 655-674. doi:10.1080/13597566.2018.1457026
- Nell, P., Lehmann, K., Mohr, S., & Roth, N. (2017). *Wirkungsanalyse des Patenschaftsprogramms im Bundesprogramm „Menschen stärken Menschen*. Berlijn: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- OECD. (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona*. Parijs: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264304062-en
- Pröpfer, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vucht: Partners+Pröpfer.
- Somers, B. (2019). *Beleidsnota 2019-2024. Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-gelijke-kansen-integratie-en-inburgering>
- Schmidt, T. (2020). *Von Integrationspatenschaften zu Chancenpatenschaften*. Caritas Magazin. Geraadpleegd via <https://www.caritas.de/beitraege/von-integrationsPatenschaften-zu-chancenpatenschaf/1600926/>
- Schüler, B. (2017). *Im Spiegel der Freiwilligenagenturen: Ankommenspatenschaften. Einsichten aus einem Modellprojekt für geflüchtete und einheimische Menschen*. Berlijn: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V.
- Van der Tier, M., & Potting, M. (2015). *Een maatje voor iedereen? Een wetenschappelijke basis onder de methode maatjesproject*. Utrecht: Movisie.
- Van Bochove, M., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2014). Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in *Zorg en Welzijn*. Platform 31; Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd via <https://www.platform31.nl/publicaties/kunnen-we-dat-niet-aan-vrijwilligers-overlaten>
- Van Robaey, B., & Lyssens-Danneboom, V. (2016). *Duo-werkingen in Vlaanderen. Eerste tussentijds onderzoeksverslag (oktober 2016)*. Antwerpen: Karel de Grote Hogeschool.
- Wohlfarth, C. (2017). *Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich (Policy Brief Nr. 2017-1)*. Berlijn: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH.