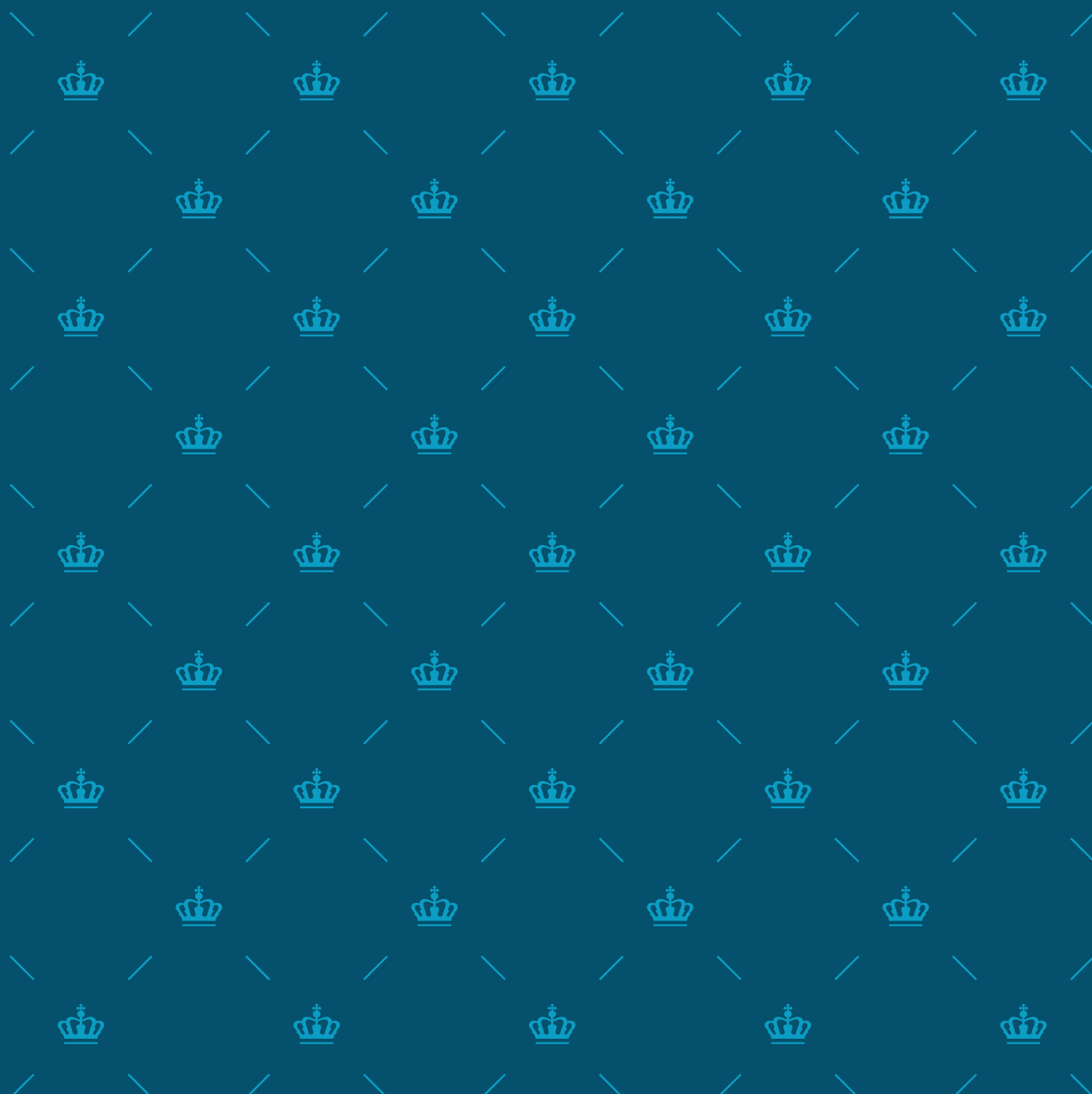




Udlændinge- og
Integrationsministeriet

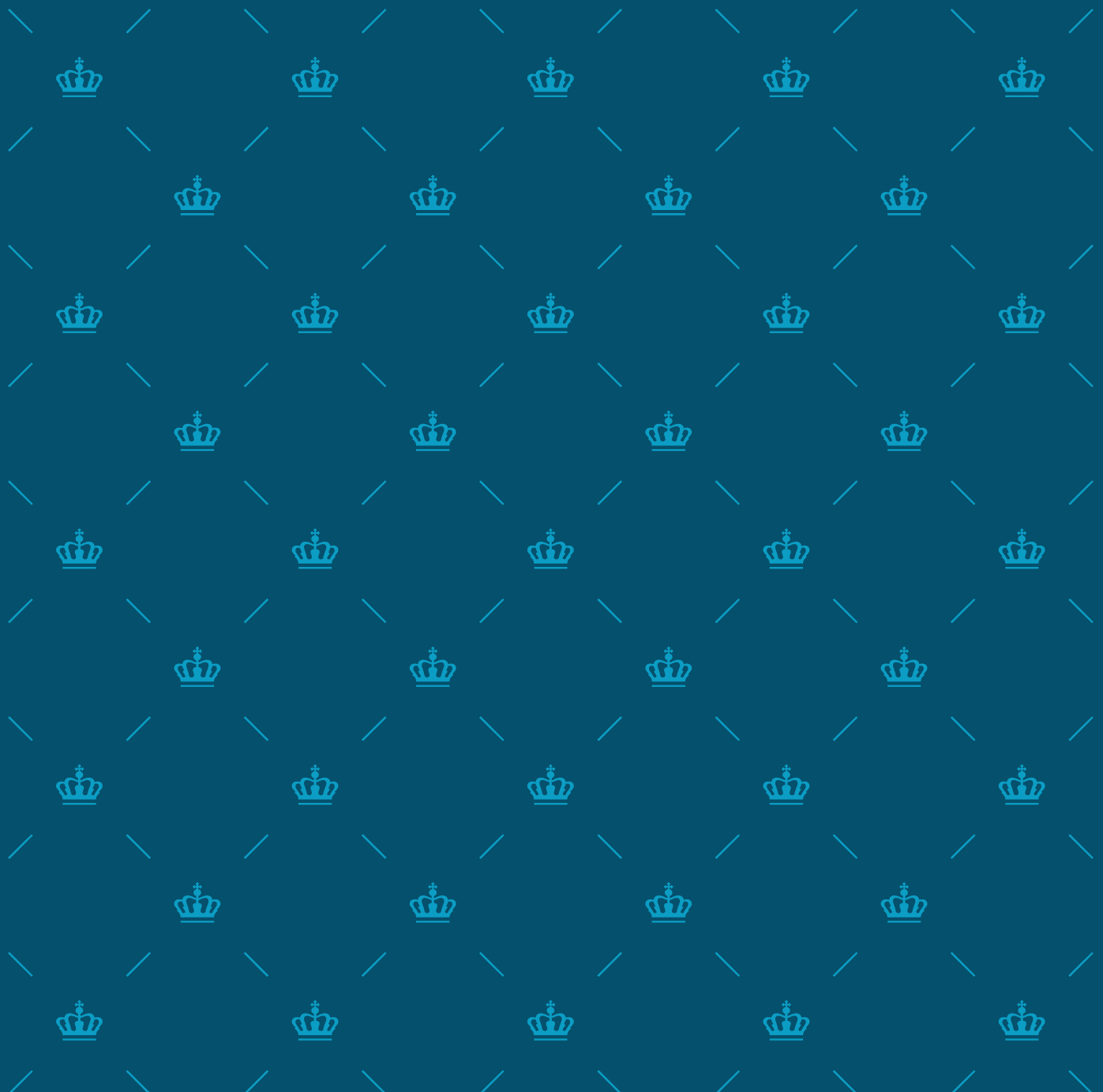
Udlændingestyrelsens tilsyn med asylindkvarteringsoperatører

Årsrapport 2019





Udlændinge- og
Integrationsministeriet



Årsrapport 2019

© 2021

Udlændingestyrelsen
Farimagsvej 51A
4700 Næstved

Tlf.: 35 36 66 00
E-mail: us@us.dk
www.nyidanmark.dk

Januar 2021

Alle rettigheder tilhører Udlændingestyrelsen.
Udgivelsen kan frit hentes på www.nyidanmark.dk
Udlændingestyrelsens udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse.

Indholdsfortegnelse

1.0	Resume	5
2.0	Indledning	6
	2.1 Kort om indkvarteringsopgaven	6
	2.2 Kort om tilsynskonceptet	7
	2.3 Risiko og væsentlighed	9
	2.4 Andre myndigheder og internationale organisationers tilsyn med asylcentre.....	10
3.0	Faglige tilsyn	11
	3.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger.....	12
	3.1.1 Besøgstilsyn	12
	3.1.2 Skriftlige tilsyn.....	13
4.0	Økonomiske tilsyn	15
	4.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger.....	15
	4.1.1 Besøgstilsyn	15
	4.1.2 Skriftlige tilsyn.....	16
5.0	Bygnings- og brandtilsyn	17
	5.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger.....	17
	5.2 Eksterne tilsyn	18
6.0	Informationssikkerhedstilsyn	19
	6.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger.....	19
7.0	Inventartilsyn	20
8.0	Samlet vurdering	21

1.0 Resume

Udlændingestyrelsen og styrelsens underleverandør, Socialtilsyn Midt, iværksatte og/eller gennemførte i alt 34 tilsyn med asylcenterdriften i 2019. Tilsynene tog udgangspunkt i tilsynskonceptet fra 2017 og det særlige koncept for tilsyn med indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige ligeledes fra 2017. Tilsynene dækkede med undtagelse af inventarområdet alle hovedområderne i tilsynskonceptet, alle centertyper og alle indkvarteringsoperatører. Ved udgangen af 4. kvartal 2019 var 25 af de 34 tilsyn endeligt afsluttet, mens de resterende 9 blev endeligt afsluttet i 1. og 2. kvartal 2020.

22 tilsyn blev gennemført som besøgstilsyn med fremmøde af Udlændingestyrelsen eller Socialtilsyn Midt på indkvarteringsstederne. Ved besøgstilsyn gennemføres samtaler med ledelse og personale, og i forbindelse med faglige besøgstilsyn gennemføres tillige samtaler med beboere om forholdene på indkvarteringsstederne. 12 tilsyn blev gennemført på skriftligt grundlag.

De 34 afsluttede tilsyn gav Udlændingestyrelsen anledning til at komme med 64 indskærpelser og 42 anbefalinger til indkvarteringsoperatørerne. 8 tilsyn blev afsluttet uden bemærkninger. 47 af 64 indskærpelser vedrørte det skriftlige faglige tilsyn med voksenundervisning og aktivering (VUA), som blev igangsat i 2018. Tilsynet viste, at der var en række udfordringer med administrationen af VUA-området, som gik på tværs af operatørerne, og at der generelt var behov for opfølgning på området.

Med undtagelse af de indskærpelser, der vedrørte VUA-området, var der en vis spredning i de forhold, der førte til indskærpelser og anbefalinger i 2019, og generelt var de forhold, der førte til indskærpelser, af mindre alvorlig karakter.

Tilsynene i 2019 har vist, at operatørerne fortsat har ledelsesmæssigt fokus på at følge op på tilsynene og på løbende at arbejde med kvalitetssikring. Asylcentrene i Danmark fremstår generelt veldrevne.

2.0 Indledning

Udlændingestyrelsen har i medfør af udlændingeloven ansvaret for at forsørge asylansøgere og andre udlændinge, som efter udlændingeloven er under Udlændingestyrelsens forsørgelse. Som led i denne forsørgelsespligt har Udlændingestyrelsen tillige ansvaret for at tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for de udlændinge, som forsørges af styrelsen. Udlændingestyrelsen indgår kontrakt med en række indkvarteringsoperatører om driften af indkvarteringsstederne, og det er de enkelte indkvarteringsoperatører, der står for den daglige drift og leveringen af ydelser til de indkvarterede på vegne af Udlændingestyrelsen.

I 2019 var der 2.816 årspersoner¹ indkvarteret i asylindkvarteringssystemet, og 18 indkvarteringssteder² var i drift i hele eller dele af året. Udlændingestyrelsen havde i 2019 kontrakt med syv indkvarteringsoperatører om driften af indkvarteringssteder for asylansøgere m.fl. Som følge af nedgangen i behovet for indkvarteringspladser ophørte Jammerbugt Kommune som indkvarteringsoperatør med udgangen af 1. halvår 2019.

Som følge af, at Udlændingestyrelsen har ansvaret for driften af et indkvarteringssystem for asylansøgere m.fl., og at ansvaret for driften er delegeret til en række indkvarteringsoperatører, fører Udlændingestyrelsen tilsyn med operatørernes opgavevaretagelse.

Der blev i 2019 iværksat og/eller gennemført 34 tilsyn fordelt på 14 faglige besøgstilsyn, 9 faglige skriftlige tilsyn, 3 økonomiske besøgstilsyn, 3 skriftlige økonomiske tilsyn, 3 bygnings- og brandtilsyn og 2 informationssikkerhedstilsyn.

Denne årsrapport gennemgår de væsentligste resultater inden for de enkelte tilsynsområder. Endvidere indeholder bilag 1 en samlet oversigt over alle tilsyn, som er iværksat og/eller gennemført i 2019. Af bilaget fremgår i forkortet form de indskærpelser og anbefalinger, som Udlændingestyrelsen har givet operatørerne ved de enkelte tilsyn.

2.1 Kort om indkvarteringsopgaven

Udlændingestyrelsen har ansvaret for at tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for de udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse. Udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, omfatter hovedsageligt asylansøgere, men også personer på tålt ophold, udlændinge som er udvist ved dom, og andre udlændinge, som opholder sig ulovligt i Danmark, og hvor det er nødvendigt for deres forsørgelse.

¹ En årsperson er defineret som én persons tilknytning til indkvarteringssystemet i et år, hvor det ikke er en betingelse, at det er den samme person, der modtager indkvartering og underhold hele året. Antallet er således ikke et udtryk for, at der har været 2.816 forskellige personer indkvarteret i asylcenter-systemet i løbet af 2019, da der kan have været personer, som er flyttet ind og ud af systemet. Antallet af unikke personer, som har været indkvarteret i asylcenter-systemet i 2019, er højere end 2.816.

² Dette inkluderer de to indkvarteringssteder Station Vest og Ask4US, som er særlige indkvarteringssteder uden for det ordinære asylcenter-system, som benyttes til indkvartering af personer, som ikke kan rummes på de øvrige centre.

Forsørgelsen af disse udlændinge omfatter som altovervejende udgangspunkt indkvartering på et asylcenter. På asylcenteret har de indkvarterede beboere adgang til en række ydelser, som leveres af de indkvarteringsoperatører, som Udlændingestyrelsen indgår kontrakt med om driften af indkvarteringsstederne. Ydelserne omfatter bl.a. nødvendig sundhedsbetjening og sociale foranstaltninger, undervisning og aktivering, udbetaling af kontante ydelser og udlevering af naturalieydelser.

I 2019 havde Udlændingestyrelsen kontrakt om driften af de i alt 18 indkvarteringssteder, som var i drift i hele eller dele af 2019, med Røde Kors, Vesthimmerlands Kommune, Jammerbugt Kommune, Tønder Kommune (AsylSyd), Kriminalforsorgen, Ask4US og Station Vest. Udlændingestyrelsens kontrakt med Jammerbugt Kommune var dog en såkaldt forlængelseskontrakt, som alene var gældende for 1. halvår 2019, hvorefter Jammerbugt Kommune, som følge af nedgang i behovet for indkvarteringspladser, ophørte som operatør af asylcentre.

Som overordnet ansvarlig for driften af indkvarteringssystemet og tilrettelæggelsen af de overordnede retningslinjer for operatørernes varetagelse af opgaven med at drive indkvarteringssteder er det Udlændingestyrelsens opgave at føre tilsyn med, at operatørerne leverer de ydelser, som de er forpligtet til. En række andre myndigheder og internationale organisationer fører dog også tilsyn med indkvarteringsoperatørernes opgavevaretagelse. Disse tilsyn beskrives ikke nærmere i denne årsrapport.

2.2 Kort om tilsynskonceptet

Selve opgaven med at føre tilsyn med indkvarteringsoperatørerne er ikke reguleret ved lov, men følger alene af det forhold, at Udlændingestyrelsen indgår kontrakt med eksterne parter om løsningen af en driftsopgave, som styrelsen er ansvarlig for i medfør af udlændingeloven.

Det er på denne baggrund indskrevet i operatørkontrakterne, at Udlændingestyrelsen fører tilsyn med operatørens opgaveløsning i form af faglige tilsyn, økonomiske tilsyn, bygningstilsyn, inventartilsyn og informationssikkerhedstilsyn og i form af anmeldte og uanmeldte tilsyn. Formålet med Udlændingestyrelsens tilsyn er at føre kontrol med og sikre, at operatørerne løbende leverer ydelser, der i indhold og omfang lever op til operatørkontraktens bestemmelser og gældende retningslinjer og myndighedsforskrifter, og at operatørerne i deres opgavevaretagelse understøtter det overordnede formål med driften af indkvarteringssystemet.

Udlændingestyrelsens tilsyn udføres på baggrund af et samlet koncept, som dækker alle de områder, styrelsen som overordnet driftsansvarlig for indkvarteringssystemet kan siges at have pligt til at føre tilsyn med. Tilsynskonceptet beskriver følgende fem overordnede tilsynsområder:

Faglige tilsyn er tilsyn med operatørernes levering af de ydelser, som asylansøgere og andre udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelse har krav på, mens de opholder sig på asylcentre. Tilsynene tager udgangspunkt i de ydelseskategorier, som er beskrevet i operatørkontrakten.

Faglige tilsyn bliver både gennemført som besøgstilsyn og som skriftlige tilsyn. Ved besøgstilsyn taler Udlændingestyrelsen typisk både med ledelse, medarbejdere og beboere for at få en så bred afdækning af emnerne som muligt. Skriftlige faglige tilsyn har et

væsentligt snævrere fokus end besøgstilsynene og benyttes, hvor fremmøde på indkvarteringsstederne ikke tilfører tilsynet nogen merværdi.

For de faglige besøgstilsyn er det desuden også et grundlæggende element, at der ses på den generelle trivsel blandt beboere, ligesom der ses på, om medarbejderne har kendskab til og efterlever de procedurer og retningslinjer m.v., som gælder for driften af asylcentre.

Faglige tilsyn gennemføres af Udlændingestyrelsens egne medarbejdere på indkvarteringssteder for voksne og familier, mens tilsyn med indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige i 2019 blev gennemført af Socialtilsyn Midt på vegne af Udlændingestyrelsen.

Økonomiske tilsyn er tilsyn med indkvarteringsoperatørernes forvaltning og administration af de midler, Udlændingestyrelsen udbetaler til operatørernes varetagelse af driftsopgaven. Økonomiske tilsyn omfatter både revisions- og regnskabsmæssige tilsyn og tilsyn med operatørernes udbetaling af kontante ydelser og udlevering af naturalieydelser til beboerne.

Bygnings- og brandtilsyn er både tilsyn med brandsikkerheden og tilsyn med standen af de ejendomme, der benyttes af indkvarteringsoperatørerne til indkvartering af udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse. Der ses bl.a. på, om bygninger er tilstrækkeligt og korrekt vedligeholdt. Der ses også på forhold vedrørende indeklima, rengøringsstandarder og energiforbrug.

Bygnings- og brandtilsyn gennemføres af Udlændingestyrelsens egne medarbejdere og/eller ved brug af eksterne byggerådgivere.

Informationssikkerhedstilsyn er tilsyn med, om operatørerne overholder den databehandlersaftale, som indgås mellem Udlændingestyrelsen og hver enkelt indkvarteringsoperatør om anvendelsen af Udlændingestyrelsens elektroniske Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystem (IBS). Tilsynet indbefatter, at der ses på visse fysiske forhold ved informationssikkerheden på centrene.

Inventartilsyn er tilsyn med operatørernes opbevaring, registrering og vedligehold af det inventar, som benyttes på centrene.

Besøgstilsyn kan gennemføres som *anmeldte* og *uanmeldte* tilsyn. Hovedparten af Udlændingestyrelsens besøgstilsyn gennemføres som anmeldte tilsyn, hvor operatøren i god tid inden tilsynets gennemførelse orienteres herom. På den måde kan operatøren nå at forberede sig på tilsynet herunder i forhold til at planlægge arbejdstilrettelæggelsen på centret den pågældende dag, både så tilsynet forstyrrer den daglige drift mindst muligt, og så det bliver muligt for Udlændingestyrelsens tilsynshold at tale med medarbejdere, ledelse og beboere³.

Uanmeldte tilsyn benyttes i det omfang, det tilfører tilsynet værdi, at operatøren ikke har mulighed for at forberede sig på tilsynet. Det vil ofte alene være relevant, når det

³ Udlændingestyrelsen gennemfører dog ofte beboersamtalerne over videokonference forud for besøgstilsynets gennemførelse på centret. Der stilles tolk til rådighed for beboernes samtaler med Udlændingestyrelsen.

indgår som et element i tilsynet at iagttage udførelsen af en konkret driftsopgave⁴. Ved uanmeldte tilsyn gives operatøren så kort et varsel (typisk en halv til en hel time), at det i praksis ikke er muligt for operatøren at forberede sig på tilsynet.

De enkelte tilsyn afsluttes med et afslutningsbrev, hvor Udlændingestyrelsens bemærkninger til operatørens varetagelse af den/de driftsopgave(r), som har været genstand for tilsynet, fremgår. Udlændingestyrelsen kan i den forbindelse give *indskærpelser*, hvis der i forbindelse med tilsynet er konstateret forhold, som styrelsen vurderer ikke er i overensstemmelse med operatørkontraktens indhold, ordlyd eller hensigt eller gældende regler og retningslinjer. *Anbefalinger* gives, hvis der ikke er konstateret forhold, som vurderes at være en misligholdelse af operatørkontrakten eller af retningslinjer m.v., men hvor opgaven alligevel vurderes at kunne løses mere hensigtsmæssigt.

Har Udlændingestyrelsen ikke fundet anledning til at give operatøren hverken indskærpelser eller anbefalinger, afsluttes tilsynet typisk uden bemærkninger.

Årsplan for tilsyn

Udlændingestyrelsen planlægger tilsynene for et år ad gangen med mulighed for løbende tilpasning af tilsynsplanen efter behov. Såfremt styrelsen vurderer, at der er behov herfor, iværksættes desuden supplerende tilsyn i løbet af året. Det kan være relevant at iværksætte et supplerende tilsyn, hvis Udlændingestyrelsen fx gennem pressen eller henvendelser fra beboere, personale eller eksterne parter får kendskab til, at der kan være forhold på et center, som der er behov for at undersøge nærmere.

Der gennemføres som altovervejende udgangspunkt årligt mindst et fagligt besøgstilsyn på operatørernes opholdscentre⁵. Derudover gennemføres der hvert år faglige besøgstilsyn på samtlige specialcentre, dvs. hjem- og udrejsecentre, omsorgs- og kvindecentre og centre, afdelinger og særlige indkvarteringssteder for bl.a. uledsagede mindreårige.

2.3 Risiko og væsentlighed

Udlændingestyrelsens planlægning og tilrettelæggelse af den årlige tilsynsplan og eventuelle beslutninger om at iværksætte supplerende tilsyn baserer sig på en vurdering af risiko og væsentlighed. Det betyder, at der ved udvælgelsen af centre⁶, som bliver genstand for tilsyn og fokusområder for de enkelte tilsyn, tages højde for den grad af risiko, der knytter sig til driften af det enkelte center eller udførelsen af den pågældende driftsopgave. Det indgår desuden i styrelsens overvejelser, hvor væsentlig den enkelte opgave er for driften af indkvarteringsystemet.

⁴ Uanmeldte tilsyn benyttes som udgangspunkt, når Udlændingestyrelsen fører tilsyn med operatørernes udbetaling af kontante ydelser og udlevering af naturalieydelser til beboerne. Tilsyn med de fysiske forhold vedrørende informationssikkerhed gennemføres tillige typisk som uanmeldte tilsyn og i forbindelse med tilsynet med ydelsesudbetalingen.

⁵ Kriminalforsorgen, Ask4US og Station Vest driver ikke opholdscentre.

⁶ En række centertyper er dog efter tilsynskonceptet genstand for faste årlige tilsyn, ligesom der på bygningsområdet gennemføres såkaldte cirkulæretilsyn med fast kadence.

2.4 Andre myndigheder og internationale organisationers tilsyn med asylcentre

På områder, hvor andre myndigheder har en retlig reguleret pligt til at føre tilsyn med indkvarteringsoperatørernes opgavevaretagelse, gennemfører de pågældende myndigheder selv tilsynene. Resultaterne af disse tilsyn inddrages efter behov i Udlændingestyrelsens tilsynsarbejde.

I de følgende fem afsnit gennemgås de enkelte tilsynsområders fokus i 2019 sammen med en beskrivelse af de temaer, som har givet anledning til bemærkninger hos flere operatører. En samlet beskrivelse af samtlige 34 tilsyn i 2019 og de bemærkninger, Udlændingestyrelsen har givet operatørerne, fremgår af bilag 1.

3.0 Faglige tilsyn

Faglige tilsyn er tilsyn med operatørernes levering af de ydelser, som asylansøgere og andre udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelse har krav på, mens de opholder sig på asylcentre. Tilsynene gennemføres med udgangspunkt i operatørkontrakten, hvor operatørens levering af de ydelser, der er beskrevet i kontrakten, bliver gennemgået.

Udlændingestyrelsen gennemførte i 2019 i alt 23 faglige tilsyn med indkvarteringsoperatørerne. Heraf blev de 14 gennemført som besøgstilsyn, mens 9 blev gennemført på skriftligt grundlag. Yderligere et skriftligt tilsyn, som blev iværksat i 2018, blev lukket uden en egentlig afslutning i 2019, idet Jammerbugt Kommune ophørte som indkvarteringsoperatør. Dette tilsyn tæller derfor ikke med i den samlede opgørelse af gennemførte tilsyn i 2019.

De faglige besøgstilsyn omfattede leveringen af ydelser til de indkvarterede beboere med udgangspunkt i operatørkontrakten. Endvidere omhandlede tilsynene den generelle trivsel blandt beboere og personale, personalets kendskab til regler og retningslinjer for driftsopgaven og ledelsens tilgang til og administration af indkvarteringsstedet.

Ved faglige besøgstilsyn afholder Udlændingestyrelsen samtaler med ledelsen og med udvalgte dele af personalet. Beboerne inviteres ved opslag på centret til at tale med Udlændingestyrelsen om forholdene på centret, og styrelsens medarbejdere taler med de beboere, som måtte ønske at tage imod tilbuddet. Der anvendes tolk ved samtalerne.

De skriftlige faglige tilsyn, der blev iværksat i 2019 omhandlede tandbehandling inden for det takststyrede område⁷ (sundhedsområdet). Tilsynene blev tilrettelagt som opfølgende tilsyn på baggrund af Udlændingestyrelsens tilsyn med fokus på sundhedsområdet i 2017 og 2018, som omfattede 9 centre drevet af de operatører, som Udlændingestyrelsen på daværende tidspunkt havde kontrakt med. Som følge af resultaterne fra tilsynene i 2017 besluttede Udlændingestyrelsen midlertidigt at hjemtage behandlingen af

⁷ Det fremgår af operatørkontrakten, at indkvarteringsoperatørerne skal sikre, at de indkvarterede beboere har adgang til nødvendig sundhedsbehandling. Operatøren kan selv iværksætte visse sundhedsbehandlinger uden forudgående godkendelse fra Udlændingestyrelsen, mens iværksættelse af andre typer af sundhedsbehandling kræver, at operatøren søger Udlændingestyrelsen om kaution til at afholde udgifterne til behandlingen.

Udgifter til sundhedsydelser, som indkvarteringsoperatøren kan give til beboerne, og som ikke kræver Udlændingestyrelsens forudgående godkendelse, afholdes af operatøren dels over den almindelige indkvarteringsstatistik og dels fra en fast bevillingsramme for sundhedsydelser.

De skriftlige faglige tilsyn i 2019 omhandlede operatørernes levering af tandbehandling, som finansieredes af taksten til almen sundhedsbetjening, og som altså ikke krævede Udlændingestyrelsens godkendelse. Indkvarteringsoperatørerne skulle i 2019 afholde de første 3.000 kr. til tandbehandling til en asylansøger af taksten.

kautionsager på tandområdet, således at operatørerne herefter skulle søge Udlændingestyrelsen om forudgående godkendelse af afholdelse af de udgifter til tandbehandling, som forud for tilsynet blev afholdt af operatørerne inden for den faste bevillingsramme til sundhedsydelser.

For at sikre en målrettet opfølgning på de indskærpelser, der blev givet operatørerne i 2018, besluttede Udlændingestyrelsen at gennemføre de faglige tilsyn med sundhedsområdet i 2019 som opfølgende tilsyn med tandbehandling på det takststyrede område. Tilsynene omfattede 3 centre drevet af 3 forskellige operatører.

Endvidere iværksatte Udlændingestyrelsen i 2018 tilsyn med indkvarteringsoperatørernes levering af undervisning og aktivering til de indkvarterede voksne beboere på 6 asylcentre fra 4 forskellige operatører. 3 af de 6 tilsyn blev afsluttet i 2019, mens 3 tilsyn er blevet endeligt afsluttet i løbet af 1. halvår 2020. Det samlede resultat af disse tilsyn er for overskuelighedens skyld medtaget i denne årsrapport, selv om tilsynene er iværksat, gennemført og afsluttet på tværs af kalenderår.

3.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger

3.1.1 Besøgstilsyn

De faglige besøgstilsyn i 2019 viste nogen variation i de temaer, som gav anledning til bemærkninger fra Udlændingestyrelsen til operatørerne. Generelt gjorde det sig gældende, at antallet af bemærkninger, både indskærpelser og anbefalinger, i 2019 samlet set lå på et lavt niveau.

Husorden

Det blev indskærpet over for nogle operatører, at husorden skal udleveres til beboerne oversat til de relevante sprog.

Lovligt fravær med økonomi

Enkelte operatører fik indskærpet, at centerpersonalet skal administrere korrekt efter reglerne om lovligt fravær med økonomi fra centrene, herunder sikre, at beboerne af centrene kan få tilladelse til op til tre dages fravær med økonomi⁸.

Deltagelse i undervisning og aktivering

Udlændingestyrelsen indskærpede over for to indkvarteringssteder hos samme operatør, at beboernes deltagelse i undervisning og aktivering skal registreres korrekt i Indkvarterings- og ydelsesberegningssystemet (IBS), og at operatøren skal kunne dokumentere dette.

Kendskab til centerledelsen

Udlændingestyrelsen kom med anbefalinger til enkelte operatører om at udbrede kendskabet til centrets ledelse blandt beboerne.

⁸ Lovligt fravær med økonomi betyder, at beboeren kan oppebære kontante ydelser under det lovlige fravær. Lovligt fravær i op til tre dage kan gives af centret, mens længerevarende lovligt fravær med økonomi gives af Udlændingestyrelsen efter ansøgning.

3.1.2 Skriftlige tilsyn

Tilsyn med sundhedsområdet

De opfølgende skriftlige faglige tilsyn med det takststyrede sundhedsområde viste, at der samlet set var sket en forbedring af operatørernes varetagelse af området, men at der fortsat var visse uregelmæssigheder på tværs af operatører.

Retningslinjer for bevilling af tandbehandling

Det blev indskærpet over for to ud af tre operatører, at centrene skal administrere efter retningslinjerne for bevilling af sundhedsbehandling til beboerne, navnlig at der alene kan afholdes udgifter til tandbehandling, som er nødvendig, uopsættelig og/eller smertelindrende.

Dokumentation

Det blev indskærpet over for to ud af tre operatører, at centrene skal sikre, at det i forbindelse med bevilling af tandbehandling bliver dokumenteret, at behandlingen lever op til kravet om at være nødvendig, uopsættelig og/eller smertelindrende. Indskærpelsen vedrørte alene operatørernes dokumentation. Styrelsen har ikke herved konkluderet, at den udførte behandling ikke reelt levede op til retningslinjerne for bevilling af tandbehandling til voksne.

På baggrund af det opfølgende skriftlige tilsyn besluttede Udlændingestyrelsen i 2019 delvist at tilbagegive behandlingen af tandsager på det rammestyrede sundhedsområde til operatørerne, således at Udlændingestyrelsen dog fortsat behandler kautionssager på tandområdet, der vedrører særligt omkostningstunge og komplicerede behandlinger.

Tilsyn med voksenundervisning og –aktivering (VUA)

Det faglige tilsyn med undervisnings- og aktiveringsområdet, iværksat i 2018, viste, at der på tværs af operatørerne var en række udfordringer med den praktiske administration. Det var således dette tilsynsområde, som i 2019 gav anledning til langt de fleste indskærpelser til operatørerne. I alt blev der givet 47 indskærpelser til operatørernes administration af undervisnings- og aktiveringsområdet ud af det samlede antal på 64 indskærpelser.

Hovedparten af indskærpelserne på undervisnings- og aktiveringsområdet kan inddeles i to overordnede kategorier, som dels omhandler selve kontraktindgåelsen mellem indkvarteringsstederne og beboerne og dels dokumentationen for beboernes deltagelse i undervisning og aktivering.

VUA-kontrakterne

For så vidt angår indskærpelser, som vedrører selve indgåelsen af VUA-kontrakterne, fandt Udlændingestyrelsen hovedsageligt anledning til at indskærpe, at operatørerne skal indgå og revidere kontrakterne rettidigt, og at kontrakten skal være identisk med eller indeholde samme oplysninger, som den kontrakt, der er optrykt som bilag 1 til Bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af voksne asylansøgere m.fl. Det blev endvidere indskærpet over for flere operatører, at kontrakterne skal udfyldes korrekt og fyldestgørende, herunder at relevante oplysninger skal fremgå af kontrakterne, ligesom det skal fremgå, såfremt en beboer er helt eller delvist fritaget fra deltagelse i undervisning og aktivering. Endvidere blev det indskærpet over for flere operatører, at kontrakterne skal have et indhold, som er i overensstemmelse med bl.a. VUA-bekendtgørelsens krav og forudsætninger om timetal m.v.

Dokumentation og kontraktopfyldelse

Udlændingestyrelsen fandt, at det for flere operatører ikke var muligt at tilvejebringe tilstrækkelig dokumentation for beboernes deltagelse i undervisnings- og aktiveringstilbud til brug for tilsynet, fx i form af deltagerprotokoller. Dokumentation for deltagelse i undervisning og aktivering udgør grundlaget for udbetalingen af visse kontante ydelser (tillægsydelse) til beboerne på indkvarteringsstederne. Dokumentationen er desuden afgørende for en korrekt behandling af eventuelle klager fra beboere over træk i tillægsydelsen som følge af manglende overholdelse af VUA-kontrakten.

Som en del af tilsynet med VUA-området indgik kontrol med, at beboerne på indkvarteringsstederne var registreret med korrekt kontraktopfyldelse og dermed fik udbetalt de ydelser, de var berettiget til i den undersøgte periode. Styrelsen fandt også på dette punkt visse uregelmæssigheder og indskærpede på det grundlag over for flere operatører, at registreringen af kontraktopfyldelse i IBS skal være korrekt.

Der henvises til bilag 1 for en samlet gennemgang af de indskærpelser og anbefalinger, som vedrører operatørernes administration af undervisnings- og aktiveringsområdet.

I 2020 er der i overensstemmelse med tilsynskonceptet ligeledes iværksat et tilsyn med undervisnings- og aktiveringsområdet. Grundet resultaterne af tilsynet iværksat i 2018 vil der være tale om et opfølgende tilsyn med fortsat fokus på, om de udvalgte centre indgår kontrakter med beboerne rettidigt, om kontrakterne revideres rettidigt, og om kontrakterne har det indhold og omfang, som er forudsat i bekendtgørelse om undervisning og aktivering samt i operatørkontrakten. Herudover vil styrelsen kontrollere, om beboernes kontraktopfyldelse dokumenteres, om kontraktopfyldelsen opdateres korrekt i IBS, og om beboerne får korrekte afgørelser i tilfælde af træk i ydelser som følge af manglende deltagelse i undervisning, aktivering og nødvendige opgaver.

4.0 Økonomiske tilsyn

De økonomiske tilsyn omhandler kontrol med indkvarteringsoperatørernes økonomiske og regnskabsmæssige forvaltning af de bevillinger, Udlændingestyrelsen udbetaler til operatørernes drift af indkvarteringsstederne og de ydelser, der leveres i tilknytning hertil.

Tilsynet har bl.a. fokus på operatørernes udbetaling af kontante ydelser til beboerne og i den forbindelse, om operatørerne fører tilstrækkelig kontrol med, at beboerne får udbetalt korrekte beløb, at de kontante ydelser alene udbetales til ydelsesberettigede beboere, og at de personer, som er indkvarteret på centrene, reelt har centrene som deres opholdssted (såkaldt tilstedeværelseskontrol).

De økonomiske tilsyn gennemføres både som besøgstilsyn, hvor styrelsens medarbejdere ved fremmøde på centrene fører tilsyn med operatørernes opgavevaretagelse, navnlig ved udbetaling af kontante ydelser, og som skriftlige tilsyn. Særligt for de skriftlige økonomiske tilsyn gælder, at fokusområdet skifter fra år til år på baggrund af styrelsens vurdering af risiko- og væsentlighedsparametre (se afsnittet herom ovenfor).

I 2019 gennemførte Udlændingestyrelsen i alt 6 økonomiske tilsyn. Af disse var 2 besøgstilsyn med udbetalingen af kontante ydelser til beboerne, 1 var besøgstilsyn med centrets kontantkasse, og 3 tilsyn blev gennemført på skriftligt grundlag. Fokusområdet for besøgstilsynet med IBS-kontantkassen omhandlede 1 operatørs varetagelse af kontante midler, herunder en gennemgang af operatørens kassebeholdning. Fokusområdet for det skriftlige økonomiske tilsyn var operatørernes fakturering af transport til service-tilbud og tilsyn med operatørernes håndtering af arbejds-kadeområdet.

Udlændingestyrelsen besluttede ud fra en samlet prioritering af opgaver på økonomistyringsområdet – herunder navnlig et betydeligt arbejde med at opstille slutregnskab for afvikling af Jammerbugt Kommune som indkvarteringsoperatør – og afvejede i forhold til de risiko- og væsentlighedsparametre, der er opstillet i tilsynskonceptet, ikke at gennemføre skriftlige økonomiske tilsyn med Kriminalforsorgen i 2019.

4.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger

4.1.1 Besøgstilsyn

Udlændingestyrelsens tilsyn med 2 operatørers udbetaling af kontante ydelser og naturalieydelser til beboerne gav styrelsen anledning til i 1 tilfælde at komme med både indskærpelser og anbefalinger til operatøren og i 1 tilfælde alene at komme med anbefalinger til operatøren. Nedenstående 2 anbefalinger blev givet til begge operatører. Yderligere anbefalinger og indskærpelser fremgår af bilag 1.

Udbetalingssituationen

Det blev anbefalet begge operatører at optælle de kontante ydelser, der udbetales til den enkelte beboer, i dennes overværelse.

Afgørelse om træk i kontante ydelser

Det blev anbefalet begge operatører at sikre, at beboerne før udbetalingsdagen modtager afgørelse om træk i kontante ydelser som følge af beboernes manglende overholdelse af kontrakt om undervisning og aktivering, således at beboerne kan komme med deres eventuelle indsigelser forud for den automatiske beregning af ydelser i IBS.

Udlændingestyrelsens tilsyn med IBS-kontantkassen hos 1 operatør førte til en enkelt anbefaling til operatøren. Denne fremgår af bilag 1.

4.1.2 Skriftlige tilsyn

Transport til servicetilbud og håndtering af arbejdsskadeområdet

Udlændingestyrelsen gennemførte i 2019 i alt 3 skriftlige økonomiske tilsyn med 3 operatørers fakturering af transport af beboere til servicetilbud – fx undervisning og aktivering, sundhedsbehandling m.v. – og med håndtering af arbejdsskadeområdet. Af disse blev 1 afsluttet uden bemærkninger, mens Udlændingestyrelsen i 2 tilsyn indskærpede det samme forhold.

Korrekt bogføring

Det blev indskærpet over for 2 operatører, at de skal bogføre poster om transport til servicetilbud korrekt i regnskabet.

5.0 Bygnings- og brandtilsyn

Tilsynet med bygnings- og brandforhold på asylcentre føres både af Udlændingestyrelsens egne medarbejdere og ved brug af eksterne byggerådgivere.

Tilsynet omhandler bl.a. den bygnings- og vedligeholdelsesmæssige stand af de ejendomme, som bruges til indkvartering, herunder om bygningerne er tilstrækkeligt vedligeholdte. Der ses også på forhold vedrørende indeklima, energiforbrug og brandforhold.

Udlændingestyrelsen ejer selv nogle af de ejendomme, der benyttes til indkvartering af asylansøgere m.fl. På disse centre gennemføres såkaldte cirkulæretilsyn med vedligeholdelsestanden alene med brug af eksterne byggerådgivere.

I 2019 gennemførte Udlændingestyrelsen 3 bygnings- og brandtilsyn med i alt 2 operatører. Tilsynene blev gennemført som besøgstilsyn med observation af de fysiske forhold på centrene, samtaler med ledelse og udvalgte medarbejdere og gennemgang af bl.a. planer for vedligehold, procedurer for rengøring, beredskabsplaner og brandårshjul.

Udlændingestyrelsen gennemførte flere bygningstilsyn i 2018 med Tønder Kommune, og på baggrund af disse tilsyn vurderede Udlændingestyrelsen, at der ikke skulle gennemføres bygningstilsyn i 2019 med Tønder Kommune. Endvidere fører Udlændingestyrelsen ikke bygnings- og brandtilsyn med bygninger, som anvendes af hhv. Station Vest og Ask4US, idet Udlændingestyrelsen hverken ejer eller tilvejebringer disse bygninger.

Endelig fandt styrelsen ikke anledning til at føre bygnings- og brandtilsyn med Jammerbugt Kommune i perioden, idet der kun var ganske få pladser i brug i perioden og henset til, at Udlændingestyrelsen ved flere lejligheder var fysisk til stede i forbindelse med nedlukning af asylcenterdriften.

5.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger

Ingen af de tilsyn, Udlændingestyrelsen gennemførte på bygnings- og brandområdet i 2019, gav anledning til indskærpelser over for operatørerne.

Blandt de gennemgående temaer, som gav Udlændingestyrelsen anledning til at komme med anbefalinger til operatørerne, var følgende:

Konkret vedr. vedligeholdelse

Udlændingestyrelsen kom med anbefalinger til 2 operatører til konkrete reparationer og vedligeholdelsestiltag, og det blev anbefalet begge operatører at udarbejde en mere detaljeret beskrivelse over de planlagte vedligeholdelsesopgaver.

Planer, instrukser m.v.

2 operatører blev anbefalet at opdatere diverse planer og instrukser vedrørende brand og beredskab.

Egenkontrol

Udlændingestyrelsen anbefalede 2 operatører, at centrenes dokumentation for egenkontrol forefindes i beredskabsplanen.

Visuel kontrol

Udlændingestyrelsen anbefalede 2 operatører at udføre en visuel kontrol af brandslukningsmateriel hver uge, og at kontrollen dokumenteres.

5.2 Eksterne tilsyn

Ud over Udlændingestyrelsens egne tilsyn blev der i 2019 udført såkaldte cirkulæretilsyn på 5 centre – Center Jelling, Center Thyregod, Hjemrejsecenter Avnstrup, Modtagecenter Sandholm og Udrejsecenter Sjælsmark. Tilsynene blev udført af eksterne rådgivere, og resultaterne fremgår ikke af denne årsrapport.

6.0 Informationssikkerhedstilsyn

Udlændingestyrelsen indgår databehandleraftaler med de enkelte indkvarteringsoperatører om brugen af det elektroniske indkvarterings- og ydelsesberegningssystem (IBS), som styrelsen stiller til rådighed for operatørerne. Styrelsens informationssikkerhedstilsyn har til formål at se på, om indkvarteringsoperatørerne overholder databehandleraftalen.

Informationssikkerhedstilsynene gennemføres som udgangspunkt ved fremmøde på centret, hvor de fysiske forhold observeres, og der gennemføres samtale med ledelsen. Tilsynene gennemføres typisk som uanmeldte tilsyn på samme tid som tilsynet med udbetaling af kontante ydelser (se afsnit 4 om økonomiske tilsyn).

I 2019 gennemførte Udlændingestyrelsen 2 informationssikkerhedstilsyn med 2 operatører.

6.1 Gennemgående forhold, som gav anledning til indskærpelser og anbefalinger

Udlændingestyrelsens tilsyn med indkvarteringsoperatørernes overholdelse af databehandleraftalen og besigtigelsen af de fysiske forhold vedrørende informationssikkerhed gav ikke styrelsen anledning til at komme med indskærpelser til de 2 operatører. På et enkelt område fandt styrelsen dog anledning til at komme med en anbefaling. Denne fremgår af bilag 1.

7.0 Inventartilsyn

Udlændingestyrelsen har ansvaret for inventar, som benyttes på asylcentre. De enkelte indkvarteringsoperatører har ansvaret for at opbevare og fordele inventar efter behov på de enkelte indkvarteringssteder. Til brug for denne opgave driver indkvarteringsoperatørerne decentrale lagre til inventar, som aktuelt ikke er i anvendelse på indkvarteringsstederne.

Formålet med inventartilsynet er at kontrollere operatørernes opbevaring, registrering og vedligeholdelse af inventar på centrene. Det er endvidere et tilsyn med, om drift af decentrale inventarlagre er i overensstemmelse med operatørkontrakten, retningslinjer og gældende lovgivning. Tilsyn gennemføres ved observation af fysiske forhold på lagrene og samtaler med ledelse og udvalgte medarbejdere.

I 2018 overgik inventaropgaven fra en central inventaroperatør til en decentral lagerfunktion hos de enkelte indkvarteringsoperatører, hvor hver operatør havde et lokalt lager til rådighed. Principperne er i relevant omfang videreført i tilsynet med indkvarteringsoperatørernes administration af de decentrale lagre. I 2019 har Udlændingestyrelsen været på fysisk besøg på alle decentrale lagre, men har dog grundet omlægningen af inventaropgaven ikke gennemført egentlige tilsynsbesøg. Besøgene har haft karakter af uvarslede kontrolbesøg, men er ikke afrapporteret som egentlige tilsynsbesøg.

8.0 Samlet vurdering

Udlændingestyrelsen og styrelsens underleverandør, Socialtilsyn Midt, iværksatte og/eller gennemførte i alt 34 tilsyn med asylcenterdriften i 2019. Heraf blev 22 tilsyn gennemført som besøgstilsyn, mens 12 tilsyn blev ført på skriftligt grundlag. 10 ud af 14 faglige besøgstilsyn omfattede ud over samtaler med medarbejdere og ledelse tillige samtaler med beboere på indkvarteringsstederne.

På baggrund af de gennemførte tilsyn i 2019 er det fortsat Udlændingestyrelsens vurdering, at asylcentre generelt fremstår veldrevne. Det er også styrelsens vurdering, at der fortsat er et stort ledelsesmæssigt fokus hos operatørerne på at følge op på resultaterne af de enkelte tilsyn, ligesom der er løbende dialog mellem styrelsen og operatørkredsen om de forhold, som måtte give anledning til tvivl. Der er således fortsat en positiv effekt af implementeringen af tilsynskonceptet fra 2017 og en præventiv og læringsmæssig effekt af at gennemføre tilsynene.

Samtidig blev der dog på undervisnings- og aktiveringsområdet konstateret administrative praksisser, som gav anledning til at indskærpe en række forhold over for operatørerne. Efter Udlændingestyrelsens opfattelse må en del af disse forhold dels tilskrives, at den på daværende tidspunkt gældende bekendtgørelse om undervisning og aktivering på visse områder var utidssvarende, og dels ses i lyset af, at den tekniske understøttelse af operatørernes administration af området i nogen udstrækning ikke egnede sig til at levere den fornødne skriftlige dokumentation til tilsynet. Endvidere blev tilsynet iværksat i 2018, og der er således ikke i tilsynet taget højde for operatørernes arbejde i 2019 med at styrke administrationen af undervisnings- og aktiveringsområdet.

Samlet set gav Udlændingestyrelsen 64 indskærpelser og 42 anbefalinger til operatørerne, hvor en væsentlig andel af indskærpelserne (47) altså vedrørte tilsynet med voksenundervisning- og aktiveringsområdet. En stor del af disse indskærpelser vedrørte de samme forhold på tværs af operatører. 8 tilsyn blev afsluttet uden bemærkninger.

På de øvrige områder viste tilsynene – som det også var tilfældet i 2018 – at der var en vis spredning i de forhold, som førte til indskærpelser på tværs af centre og operatører. Ligeledes viser erfaringerne fra tilsynene i 2019, at de forhold, som giver anledning til indskærpelser, generelt er af mindre alvorlig karakter. Det er Udlændingestyrelsens opfattelse, at dette skyldes det fortsatte ledelsesmæssige fokus hos operatørerne på at følge op på styrelsens tilsyn og inddrage resultaterne i det interne kvalitetssikringsarbejde på indkvarteringsstederne.

Som det er fast praksis, er resultaterne fra tilsynene løbende blevet drøftet med operatørkredsen, navnlig på de tilbagevendende operatørmøder. Der pågår derfor en vedvarende dialog mellem styrelsen og den samlede operatørkreds, som har til formål at udbrede viden og læring fra tilsynene og drøfte forhold med relevans for operatørkredsen som helhed og forhold af mere principiel karakter. Ligeledes indgår erfaringerne fra tilsynene i arbejdet med operatørkontrakterne, hvor tilsynene også bruges til at afklare, om der er behov for justering af ordlyden i kontrakterne.

Samlet set var der både færre indkvarterede og færre indkvarteringssteder i drift i 2019 end i 2018. Det samlede antal tilsyn i 2019 har ligeledes været færre end i 2018. Dette

skyldes dels nedgangen i behovet for indkvarteringssteder og -operatører og dels om-lægning af inventaropgaven og overvejelser om den samlede prioritering af opgaver på økonomistyringsområdet samt beslutning om ikke at føre bygningstilsyn med centre drevet af Jammerbugt og Tønder Kommune i 2019.

Med henblik på at tilpasse tilsynskonceptet til en situation med færre centre og en relativt højere andel af særcentre samt at inddrage relevante erfaringer fra tilsynene i 2017-2019 har Udlændingestyrelsen ultimo 2020 påbegyndt en evaluering af tilsynskonceptet. I forlængelse af evaluering vil styrelsen revidere tilsynskonceptet i løbet af 2021.