



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

undervisning og aktivering af asylansøgere

Opfølgning i sagen om undervisning og aktivering af asylansøgere (beretning nr. 24/2016)

10. august 2020

RN 309/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om undervisning og aktivering af asylansøgere, som blev indledt med en beretning i 2017. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 27. november 2017.

Konklusion

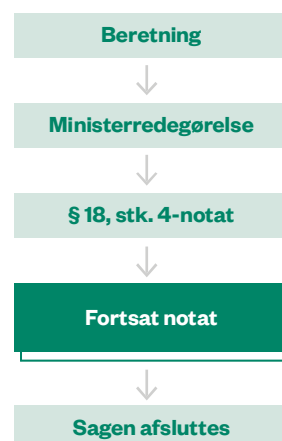
Udlændinge- og Integrationsministeriet har som opfølgning på beretningen iværksat en række initiativer. Ministeriet har præciseret kravene til operatørerne af asylcentre i operatørkontrakterne. Derudover har ministeriet implementeret et nyt tilsynskoncept, der bl.a. skal sikre, at operatørerne giver beboerne på asylcentre kontrakter, der lever op til reglerne på området, og at beboerne får den undervisning og aktivering, som de har krav på ifølge kontrakterne.

Rigsrevisionen finder samlet set Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet har tydeliggjort kravene til operatørerne og fastsætter retningslinjer for deres dokumentation og indberetning til Udlændingestyrelsen.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet har udviklet et tilsynskoncept, hvor ministeriet planlægger, skaber overblik over og udfører tilsyn med, at de enkelte operatører og asylcentre overholder udlændingeloven og operatørkontrakterne, herunder at operatørerne giver den undervisning og aktivering til asylansøgere, som de har krav på.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet har som en del af sit tilsynskoncept sikret, at Udlændingestyrelsen fører tilsyn med, at operatørerne indgår korrekte kontrakter med alle beboere, og at operatørerne sikrer en korrekt registrering af beboernes undervisning og aktivering.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2017 en beretning om undervisning og aktivering af asylansøgere. Beretningen handlede om Udlændinge- og Integrationsministeriets levering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere gennem operatørerne, som driver asylcentrene. Undervisningen og aktiveringen skal bl.a. bidrage til at skabe forudsætningerne for en vellykket integration og lette en tilbagevenden til hjemlandet for de asylansøgere, som får afslag på ophold.

3. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at der over sommeren 2020 har været en sag i medierne om manglende beboerkontrakter på Modtagecenter Sandholm. Rigsrevisionen har vurderet, at sagen ikke er relevant i forhold til denne beretning, som udelukkende har omhandlet opholdscentre. Udlændinge- og Integrationsministeriet har i øvrigt oplyst over for Rigsrevisionen, at Udlændingestyrelsen har håndteret sagen.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at voksne asylansøgere fik tilbudt den undervisning og aktivering, som de skulle ifølge udlændingeloven. Statsrevisorerne bemærkede, at dette er et problem både for den enkelte asylansøger og for den integrationsindsats, som kommunerne efterfølgende skal yde til de asylansøgere, der får opholdstilladelse.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningsspunkt	Status
1. Udlændinge- og Integrationsministeriets arbejde med at tydeliggøre krav til operatørerne.	Behandles i dette notat.
2. Udlændinge- og Integrationsministeriets tilsyn med operatørernes levering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne, herunder om ministeriet får skabt et bedre overblik over og har dokumentation for, om operatørerne leverer den undervisning og aktivering, som de er forpligtede til gennem kontrakten med Udlændingestyrelsen.	Behandles i dette notat.
3. Udlændinge- og Integrationsministeriets indsats for at sikre, at udlændingelovens krav til kontrakter med asylansøgere bliver fulgt, dvs. krav om, at kontrakterne bliver udarbejdet, løbende opdateret og har et fyldestgørende indhold.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på dokumentgennemgang af materiale og redegørelser fra Udlændinge- og Integrationsministeriets departement og fra Udlændingestyrelsen.

Tydeliggørelse af krav til operatørerne

8. Statsrevisorerne bemærkede, at Udlændingestyrelsens styring af og opfølgning på operatørernes levering af undervisning og aktivering har været utilstrækkelig.

9. Det fremgik af beretningen, at Udlændingestyrelsens ramme for styring af operatørernes levering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne var mangelfuld. Det havde den været på grund af uklarheder i kravene til operatørerne, herunder hvordan det metodisk skal opgøres, om operatørerne efterlever kontraktens krav til undervisnings- og aktiveringstimer og til holdstørrelser i undervisningen. Styrelsen havde desuden ikke stillet krav om, at operatørerne skulle indberette data, som dokumenterede, at de overholdt kravene.

10. Udlændingestyrelsen har i 2018 tydeliggjort kravene til operatørerne i kontrakterne og stiller bl.a. mere tydelige krav til operatørernes dokumentation af, at de overholder kontrakterne.

11. Vores gennemgang af de opdaterede operatørkontrakter viser, at det er blevet præciseret, hvordan timeantal og holdstørrelser i forbindelse med aktivering skal opgøres i praksis. Desuden er det blevet præciseret, hvordan operatørerne skal skelne mellem nødvendige opgaver og individuel aktivering. Herunder er beskrivelsen af individuel aktivering blevet præciseret, og der er givet en række eksempler på individuel aktivering, der adskiller sig fra nødvendige opgaver.

12. Gennemgangen viser også, at der i de opdaterede operatørkontrakter er stillet nye dokumentationskrav til operatørerne, herunder til levering af kvartalsvise nøgletal til Udlændingestyrelsen. Dertil er der stillet krav om, hvordan operatørerne skal indberette data, der dokumenterer undervisnings- og aktiveringsindsatsen over for den enkelte beboer. Data skal have en sådan karakter, at Udlændingestyrelsen kan føre tilsyn med, om kravene i lovgivningen, i operatørkontrakten og i kontrakten med den enkelte beboer er overholdt.

13. Endelig viser gennemgangen af de opdaterede operatørkontrakter, at Udlændingestyrelsen har præciseret operatørernes mulighed for at fritage beboere fra deltagelse i undervisning og aktivering, fx på grund af høj alder eller manglende pasningsmuligheder for egne mindreårige børn.

Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyser desuden, at kravene til operatørerne også vil blive præciseret i en ændret udgave af bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl. (VUA- bekendtgørelsen), som forventes at træde i kraft medio 2020.

Nødvendige opgaver

Alle asylansøgere i alderen 18-60 år har pligt til at deltage i udførelsen af nødvendige opgaver, der bidrager til driften af indkvarteringsstedet. Det omfatter bl.a. madlavning, oprydning og rengøring af egne værelser og fællesarealer samt oprydning og renholdelse af udearealer.

Individuel aktivering

Operatørerne skal tilbyde individuel aktivering til alle asylansøgere over 17 år. Individuel aktivering skal adskille sig fra de nødvendige opgaver, og den specifikke aktivering skal reguleres i en kontrakt mellem operatøren af asylcentret og den enkelte beboer.

14. Rigsrevisionen finder det positivt, at Udlændingestyrelsen har tydeliggjort kravene til operatørerne af asylcentre, så det nu fremgår af operatørkontrakterne, hvilke dele af aktiveringen der hører under henholdsvis nødvendige opgaver og individuel aktivering. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det er blevet præciseret i operatørkontrakterne, hvordan omfanget af undervisning og aktivering skal opgøres, herunder hvordan operatørerne skal dokumentere dette, og hvad de skal indberette til Udlændingestyrelsen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Tilsyn med operatørernes overholdelse af operatørkontrakter

15. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at voksne asylansøgere fik tilbudt den undervisning og aktivering, som de skulle ifølge udlændingeloven. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at Udlændingestyrelsen i perioden 2013-2016 stort set ikke havde kontrolleret overholdelse af kontrakten med styrelsen, dvs. om operatørerne havde leveret den undervisning og aktivering, der var aftalt og betalt for.

16. Udlændinge- og integrationsministeren bemærkede, at Udlændingestyrelsens tidligere tilsynsmodel ikke havde været god nok, og at styrelsen derfor i 4. kvartal 2016 påbegyndte udarbejdelsen af et nyt koncept for tilsyn med indkvarteringsoperatørerne. Det nye tilsynskoncept skulle bl.a. sikre hyppigere tilsyn med alle indkvarteringsoperatørerne og sikre et større indblik i operatørernes opgavevaretagelse. Udlændingestyrelsen har oplyst, at det nye tilsynskoncept blev lanceret i maj 2017.

17. Vores gennemgang viser, at tilsynskonceptet fra 2017 beskriver hyppigheden for tilsyn med de enkelte operatører, formen og metoden for tilsyn samt opfølgningen på de udførte tilsyn. Den årlige planlægning af tilsyn er baseret på en vurdering af risiko og væsentlighed og sikrer samtidig, at der gennemføres tilsyn hos alle operatører årligt, ligesom der gennemføres tilsyn med alle asylcentre inden for en årrække. Tilsynene gennemføres både som besøgstilsyn og som skriftlige tilsyn, som er baseret på skriftlig dokumentation fra operatørerne.

18. Vores gennemgang viser desuden, at Udlændingestyrelsen har udarbejdet en tilsynsplan, som giver overblik over gennemførte og planlagte tilsyn med de enkelte operatører og asylcentre i perioden 2018-2020.

19. Udlændingestyrelsen oplyser, at styrelsen ikke udarbejder egentlige tilsynsrapporter efter udførte tilsyn, men at både besøgstilsyn og skriftlige tilsyn afsluttes med et afslutningsbrev til operatøren, hvoraf styrelsens eventuelle anbefalinger og indskærpelser til operatøren fremgår.

20. Vores gennemgang viser, at Udlændingestyrelsen har udført de tilsyn, som fremgår af tilsynsplanen. Herunder fremgår det af afslutningsbrevene, at styrelsen i forbindelse med alle de afsluttede skriftlige tilsyn i 2018 har givet anbefalinger og indskærpelser til operatørerne. Disse anbefalinger og indskærpelser handler i flere tilfælde om, at operatørerne skal sikre, at beboerne tilbydes undervisning og aktivering efter bestemmelserne i VUA-bekendtgørelsen. Ligeledes fremgår det, at styrelsen i forbindelse med 2 ud af de 4 afsluttede besøgstilsyn i 2019, som Rigsrevisionen har gennemgået, har givet indskærpelser til operatøren.

21. Udlændingestyrelsen oplyser, at styrelsen som led i den generelle monitorering og styring af indkvarteringsområdet afholder møder med den samlede operatørkreds flere gange årligt. Her drøftes bl.a. de overordnede konklusioner og tværgående temaer fra styrelsens tilsyn med operatørerne. Styrelsen benytter desuden de faglige besøgstilsyn med de enkelte operatører til i relevant omfang at følge op på resultaterne fra styrelsens tidligere tilsyn. Styrelsen udgiver endvidere en årsrapport, hvor styrelsen bl.a. samler op på antallet af udførte tilsyn og antallet af anbefalinger og indskærpelser. Styrelsen konkluderer selv i årsrapporten for tilsynsåret 2018, at tilsynene i 2018 har vist, at der har været en væsentlig positiv effekt af implementeringen af det nye tilsynskoncept i 2017. Herunder konkluderer styrelsen, at det i 2018 ikke længere var de samme indskærpelser, der blev givet på tværs af operatørerne, som i 2017 for så vidt angår de faglige tilsyn, der bl.a. omhandler overholdelse af operatørkontrakterne.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen har implementeret et nyt tilsynskoncept i 2017, som styrelsen har anvendt til systematisk at følge op på, om operatørerne overholder operatørkontrakterne og udlændingeloven, herunder i forhold til at give asylansøgere tilstrækkelig undervisning og aktivering. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kontrakter mellem asylansøgere og operatører

23. Statsrevisorerne bemærkede, at operatørerne kun i ét tilfælde ud af en stikprøve på 95 asylansøgere kunne fremvise en kontrakt med en asylansøger, som levede op til reglerne.

24. Operatørerne skal ifølge udlændingeloven indgå en kontrakt med alle asylansøgere over 18 år, hvor bl.a. tilbud om undervisning og aktivering skal fremgå. Flere operatører påpegede i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at kravene til disse kontrakter, herunder den løbende opdatering af dem, var meget administrativt krævende.

25. Udlændige- og Integrationsministeriet har iværksat en række tiltag, som skal sikre, at kontrakterne med asylansøgerne udarbejdes, løbende opdateres og har et fyldestgørende indhold.

26. Vores gennemgang viser, at Udlændingestyrelsen i operatørkontrakterne fra 2018 har præciseret, at operatørerne skal tilpasse indholdet og omfanget i kontrakten om undervisning og aktivering til den enkelte asylansøgers færdigheder, kompetencer og personlige forhold, herunder løbende opdatere kontrakten. Dertil er det tilføjet til operatørkontrakterne, at operatørerne skal registrere centrale nøgletal om beboerkontrakter. Det drejer sig bl.a. om at registrere antallet af voksne med en kontrakt, der opfylder kravene til omfang og indhold som fastsat i VUA-bekendtgørelsen og operatørkontrakten, samt antallet af beboere, der helt eller delvist er fritaget fra deltagelse i undervisning og aktivering. Nøgletallene fungerer som en del af operatørernes egenkontrol og til brug for Udlændingestyrelsens generelle monitorering.

Vores gennemgang af Udlændingestyrelsens tilsyn med operatørerne i 2018 viser, at styrelsen bl.a. foretog en stikprøvekontrol af kontrakter om undervisning og aktivering, dokumentation for deltagelse i undervisnings- og aktiveringstilbud mv. Styrelsen har i den forbindelse givet flere indskærpelser om, at operatørerne skal indgå kontrakter om undervisning og aktivering med alle indkvarterede beboere over 18 år, og at kontrakterne skal være tilstrækkeligt og korrekt udfyldte samt opdaterede, så de lever op til VUA-bekendtgørelsen. Dertil er der givet indskærpelser om, at centrene skal sikre en korrekt registrering i Udlændingestyrelsens Indkvarterings- og YdelsesBeregnings-System (IBS) af, om beboernes deltagelse i undervisning og aktivering lever op til kontrakterne.

27. Rigsrevisionen finder det positivt, at Udlændingestyrelsen i operatørkontrakterne har præciseret, at operatørerne skal levere centrale nøgletal om indgåelse af kontrakter, som gør det muligt for styrelsen at føre et løbende tilsyn med operatørerne. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen har ført tilsyn med operatørernes indgåelse af kontrakter med beboerne, bl.a. gennem stikprøver. Endelig finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at styrelsen har indskærpet kravene om, at operatørerne skal indgå kontrakter om undervisning og aktivering med alle indkvarterede beboere, og at kontrakterne skal være fyldestgørende og korrekt udfyldte samt opdaterede, så de lever op til VUA-bekendtgørelsen. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm