

24/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

undervisning og aktivering af asylansøgere

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

September 2017

24 /
2016

Beretning om undervisning og aktivering af asylansøgere

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2017

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udlændinge- og integrationsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2018.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-530-5

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM UNDERVISNING OG AKTIVERING AF ASYLANSØGERE

Udlændingestyrelsen skal ifølge udlændingeloven tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for asylansøgere. Dette sker i samarbejde med 6 operatører, der driver opholdscentrene (5 kommuner og Røde Kors). I slutningen af 2016 var der knap 8.000 asylansøgere fordelt på 29 opholdscentre. Den gennemsnitlige opholdstid for voksne asylansøgere på asylcentre var ca. 600 dage ved udgangen af 2016.

Udlændingeloven stiller bl.a. krav om, at asylansøgere skal deltage i undervisning og aktivering, mens de bor på et opholdscenter. Undervisning og aktivering af asylansøgere skal bl.a. styrke forudsætningerne for en vellykket integration og lette en tilbagevenden til hjemlandet for de asylansøgere, som får afslag på ophold. Opholdscentret skal indgå en kontrakt med den enkelte asylansøger, der indeholder en beskrivelse af den undervisning og aktivering, som asylansøgeren skal deltage i. Asylansøgeren modtager en tillægsydelse, hvis kontrakten overholdes.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at voksne asylansøgere får tilbudt den undervisning og aktivering, som de skal ifølge udlændingeloven.

Dette er et problem både for den enkelte asylansøger og for den integrationsindsats, kommunerne efterfølgende skal yde til de asylansøgere, der får opholdstilladelse. I 2016 fik 72 % af asylansøgerne opholdstilladelse.

Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse:

- At Udlændingestyrelsens styring af og opfølgning på operatørernes levering af undervisning og aktivering har været utilstrækkelig. I perioden 2013-2016 har Udlændingestyrelsen stort set ikke kontrolleret overholdelse af kontrakten med styrelsen, dvs. om operatørerne har leveret den undervisning og aktivering, der var aftalt og betalt for.
- At der i Rigsrevisionens undersøgelse er indikationer på, at ca. halvdelen af asylansøgere har fået tilbudt for få timers undervisning. Særligt deltager kvinder med mindre børn og asylsøgere over 60 år ikke i undervisningen.
- 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.

Statsrevisorerne forventer, at Udlændinge- og Integrationsministeriet fremover tilrettelægger en styring og opfølgning, der sikrer, at asylansøgere får den undervisning og aktivering, som de er berettigede til.

STATSREVISORERNE,
den 6. september 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	9
2. Udlændingestyrelsens styring af operatørernes levering af undervisning og aktivering	13
2.1. Udlændingestyrelsens ramme for styring af operatørerne	14
2.2. Udlændingestyrelsens opfølgning på operatørernes kontraktoverholdelse	18
3. Operatørernes tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere	27
3.1. Kontrakter med asylansøgere	28
3.2. Tilbud om undervisning til asylansøgere	32
3.3. Tilbud om aktivering til asylansøgere	41
Bilag 1. Metodisk tilgang	47
Bilag 2. Ordliste	54

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013

Karen Hækkerup: december 2013 - oktober 2014

Mette Frederiksen: oktober 2014 - juni 2015

Inger Støjberg: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Udlændinge- og Integrationsministeriet, Jammerbugt Kommune, Røde Kors, Langeland Kommune, Vesthimmerland Kommune, Tønder Kommune og Thisted Kommune, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om undervisning og aktivering af voksne asylansøgere på opholdscentre. En asylansøger bor typisk på et opholdscenter i perioden, hvor ansøgningen om asyl er under behandling.

2. Der var 72 opholdscentre primo 2016, som blev drevet af 6 forskellige operatører for Udlændingestyrelsen, og der var godt 14.000 asylansøgere, som boede på et opholdscenter. Ultimo 2016 var antallet faldet til 29 opholdscentre og knap 8.000 asylansøgere. Styrelsen har ikke opgjort opholdstiden for asylansøgere på opholdscentrene, men den gennemsnitlige bruttoopholdstid for voksne asylansøgere over 18 år på alle typer af asylcentre var medio 2016 på godt 400 dage og ved udgangen af 2016 på ca. 600 dage. I 2016 var styrelsens anerkendelsesprocent på 72 % i de behandlede asylsager, og i disse sager fik asylansøgerne således en opholdstilladelse og overgik til kommunernes integrationsprogram.

3. Mens asylansøgerne bor på et opholdscenter skal de efterleve en kontrakt, som de indgår med operatøren. Kontrakten omfatter en beskrivelse af den undervisning og aktivering samt de nødvendige opgaver på centret, herunder bl.a. daglig rengøring og pasning af udenomsarealer, som asylansøgeren skal deltage i. Hvis asylansøgeren overholder kontrakten, udbetaler operatøren en tillægsydelse – også kaldet lommepenge – til asylansøgeren. Dette fremgår af udlændingeloven.

4. Undervisning og aktivering skal bidrage til at skabe forudsætningerne for en vellykket integration og lette en tilbagevenden til hjemlandet for de asylansøgere, som får afslag på ophold. Undervisning og aktivering skal også bidrage til at vedligeholde og udbygge asylansøgernes almene og faglige færdigheder.

BRUTTOOPHOLDSTID

Bruttoopholdstid omfatter hele perioden fra første indkvartering til opgørelsestidspunktet. Opgørelsen kan indeholde perioder, hvor de indkvarterede asylansøgere har været ude af indkvarteringssystemet.

ASYLCENTRE

Udlændingestyrelsen har følgende 4 typer asylcentre for voksne asylansøgere:

- modtagecentre
- opholdscentre
- særcentre (omsorgscentre og kvindecentre)
- udrejsecentre.

Derudover er der børnecentre og særcentre for henholdsvis uledsagede mindreårige og asylansøgere med særlige behov.

Jo længere tid en asylansøger er på et opholdscenter, mens asylansøgerens sag bliver behandlet, desto vigtigere er det, at centrets ydelser er af et omfang og en kvalitet, som bidrager til at opretholde og forbedre asylansøgerens kvalifikationer og styrke mulighederne for efterfølgende at integrere sig i samfundet eller lette en tilbagevenden til hjemlandet. Politisk er målet, som blev formuleret i trepartsaftalen mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter i marts 2016, at flygtninge i langt højere grad skal i beskæftigelse og nærmere selvforsørgelse. Et tilsvarende politisk mål blev formuleret af regeringen i 2002, hvor fokus ligeledes var på at få flygtninge ind på arbejdsmarkedet. Dengang blev undervisnings- og aktiveringstilbud til asylansøgere styrket gennem en ændring af udlændingeloven i 2003. Formålet var, at ventetiden for asylansøgeren, mens ansøgningen blev behandlet, skulle bruges mere konstruktivt, bl.a. gennem mere erhvervsrettede tilbud. Samtidig blev tillægsydelsen til asylansøgerne gjort betinget af, at de deltog i de aktiviteter, som var aftalt med operatøren, herunder typisk undervisning og aktivering. Reglerne fra 2003 om undervisning og aktivering er stort set de samme i dag. Taksten, som operatørerne modtager til undervisning og aktivering, er imidlertid blevet reduceret flere gange siden 2003.

2 YDERLIGERE OPERATØRER

Bornholms Regionskommune drev også opholdscentre i 2016, men da kommunen drev centrene sammen med Røde Kors, og Røde Kors var ansvarlig for undervisning og aktivering, indgår centrene som Røde Kors' centre i undersøgelsen. Ligeledes drev Beredskabsstyrelsen flere asylcentre, hvor de kommunale operatører havde ansvaret for undervisning og aktivering.

5. Udlændingestyrelsen skal ifølge udlændingelovens § 42 a, stk. 5, tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for udlændinge, og det kan ske i samarbejde med andre aktører. I perioden 2013-2016, som denne undersøgelse omhandler, benyttede styrelsen 6 operatører (5 kommuner og Røde Kors) til at drive opholdscentrene. Styrelsen er ansvarlig for at stille bygninger til rådighed for driften af asylcentrene, og undervisning og aktivering af voksne asylansøgere er 2 af flere ydelser, som styrelsen er ansvarlig for, at asylansøgerne får.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udlændinge- og Integrationsministeriet gennem operatørerne, som driver asylcentrene, leverer de tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne, som ministeriet skal ifølge reglerne på området. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Udlændingestyrelsen sikret en tilfredsstillende styring af og opfølgning på operatørernes levering af undervisning og aktivering til asylansøgere?
- Får asylansøgerne de tilbud om undervisning og aktivering, som de skal ifølge Udlændingestyrelsens kontrakt med operatørerne?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2016.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke har sikret, at voksne asylansøgere får tilbudt de ydelser i form af undervisning og aktivering, som de skal have, og at ministeriet kun har et meget begrænset indblik i omfang og indhold af ydelserne.

Udlændingestyrelsens styring af og opfølgning på operatørernes levering af undervisning og aktivering har været utilstrækkelig. Asylansøgerne skal ifølge udlændingeloven have tilbud om undervisning og aktivering, og tilbuddene skal fremgå af en kontrakt med den enkelte asylansøger. Hvis asylansøgeren overholder kontrakten, udbetaler operatøren en tillægsydelse. Omfanget af undervisning og aktivering af den enkelte asylansøger har styrelsen præciseret i en kontrakt med operatørerne. Styrelsen har imidlertid ikke gennem indberetninger fra operatørerne eller tilsyn sikret dokumentation for, at operatørerne leverede den undervisning og aktivering til asylansøgerne, som operatørerne er blevet betalt for, og som de ifølge kontrakten med styrelsen skal levere. Styrelsen har ligeledes ikke sikret, at asylansøgerne har en kontrakt med operatørerne, hvilket er fundamentet for udbetaling af tillægsydelse til asylansøgerne.

Da Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke har dokumenteret viden om asylansøgerenes undervisnings- og aktiveringstilbud, har Rigsrevisionen på baggrund af en stikprøve gennemgået operatørernes registreringer af tilbuddene.

Gennemgangen viser for det første, at operatørerne kun i meget begrænset omfang udfylder de kontrakter med asylansøgerne, som lovgivningen og Udlændingestyrelsen stiller krav om. For det andet har operatørerne ikke haft en systematisk registrering, dokumentation og opfølgning på de undervisnings- og aktiveringstilbud, som asylansøgerne får. Det har derfor ikke været muligt for Rigsrevisionen at opnå et fuldt overblik over omfanget af operatørernes tilbud om undervisning og aktivering, som asylansøgerne har modtaget. For det tredje viser gennemgangen af de registrerede tilbud til asylansøgerne, at der er indikationer på, at en betydelig andel af asylansøgerne ikke har fået de undervisnings- og aktiveringstimer, som de skulle have. Undersøgelsen viser bl.a., at 51 % af asylansøgerne mellem 17 år og 65 år ikke har modtaget et tilbud om undervisning, som levede op til minimumskravet. Kun 35 % af asylansøgerne fik ifølge registreringerne tilbudt den undervisning, som de skulle have, eller var registreret som fritaget fra undervisning. For 14 % af asylansøgerne kunne tilbud ikke opgøres på grund af fejl og mangler i registreringen. Operatørerne har oplyst, at de vurderer, at registreringerne er for mangelfulde til at give et retvisende billede af, hvad der er blevet givet af tilbud. Rigsrevisionen kan konstatere, at det derfor ikke er muligt for styrelsen at afgøre, om operatørerne leverer den undervisning og aktivering til asylansøgerne, som styrelsen er ansvarlig for, at de modtager, men at der er indikationer på det modsatte.

Mødre med børn i alderen 1-2 år burde deltage i undervisningen på lige fod med andre voksne asylansøgere, men hovedparten af operatørerne stiller ikke krav om dette, da der typisk ikke er et pasningstilbud til børnene. Dermed overgår mange af mødrene med børn i denne aldersgruppe, og som har fået opholdstilladelse, til kommunerne uden at have deltaget i det almindelige danskundervisningstilbud, som hovedparten af de øvrige asylansøgere har modtaget.

Rigsrevisionens gennemgang viser desuden, at det kun er meget få aktiveringstilbud, der tager udgangspunkt i asylansøgernes færdigheder og forudsætninger, hvilket tilbuddene så vidt muligt skal. Gennemgangen af indholdet af aktiveringstilbuddene viser, at hovedparten af asylansøgernes aktivering består af rengøring og arealpleje på opholdscentre. Operatørerne har hertil oplyst, at de finder det vanskeligt at finde nok relevante og meningsfulde aktiveringstilbud til asylansøgerne.

Rigsrevisionen anerkender, at driften af asylcentre er en vanskelig opgave i år med store udsving i antallet af asylansøgere, som det fx var tilfældet i efteråret 2015 og i starten af 2016. Men Udlændinge- og Integrationsministeriet har kendt lovgivningens krav til undervisning og aktivering af asylansøgere siden 2003, da reglerne stort set ikke er blevet ændret. Ministeriet burde derfor i højere grad have etableret systemer, der også kunne håndtere de perioder med vanskelige rammebetingelser, som kendetegner området. Der ved kunne Udlændingestyrelsen have opnået et bedre kendskab til og en bedre styring af operatørernes løsning af undervisnings- og aktiveringsopgaven. Styrelsen har i foråret 2017 udarbejdet et nyt tilsynskoncept, som skal bidrage til at rette op på dette.

1.2. BAGGRUND

7. Antallet af asylansøgere har været meget svingende de seneste år. Tabel 1 viser det samlede antal asylansøgere i perioden 2013-2016.

TABEL 1

ANTAL ASYLANSØGERE I PERIODEN 2013-2016

2013	2014	2015	2016
7.557	14.792	21.316	6.266

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændingestyrelsen.

Det fremgår at tabel 1, at antallet af asylansøgere steg kraftigt fra 2013 til 2015 og faldt igen i 2016 til et lavere niveau end i 2013.



Nyankomne flygtninge i september 2015.

Foto: Claus Fisker/Scanpix

8. Det svingende antal asylansøgere betyder, at mange asylcentre er blevet åbnet og lukket gennem de seneste år, og en række centre har skiftet status fra fx opholdscenter til børnecenter på grund af ændringer i beboersammensætningen. Udlændingestyrelsen har desuden måttet etablere og siden afvikle en række asylcentre i midlertidige lejemål, fx campinghytter. Åbningen af asylcentre har i perioder gået meget stærkt for at kunne sikre overnatningspladser til alle asylansøgere, hvilket har stillet store krav til både styrelsen og de operatører, som driver centrene.

9. Asylansøgerne kom i 2016 fra en lang række lande, men de fleste kom fra Syrien, Afghanistan og Irak. Der var også mange statsløse asylansøgere. Tabel 2 viser anerkendelsesprocenten for asylsager behandlet i Udlændingestyrelsen i perioden 2013-2016.

TABEL 2

ANDEL AF ASYLSAGER, HVOR ASYLANSØGEREN FIK OPHOLDSTILLADELSE I PERIODEN 2013-2016

2013	2014	2015	2016
55 %	74 %	85 %	72 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændingestyrelsen.

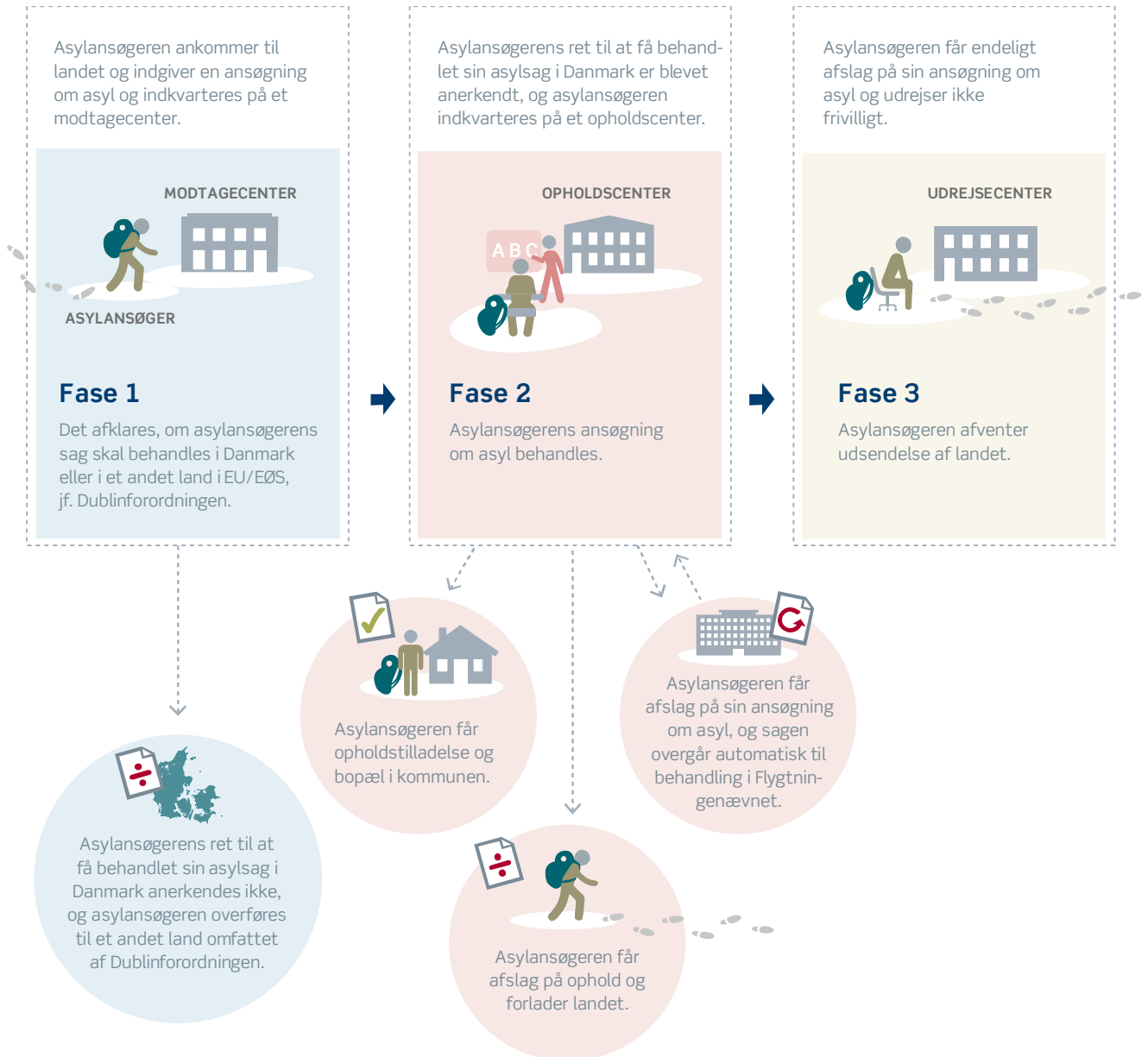
Asylprocessen

10. Ved ankomst til Danmark bliver en asylansøger indkvarteret på et modtagecenter og venter på en vurdering af, om asylsagen skal behandles i Danmark (fase 1). Asylansøgeren indkvarteres på et opholdscenter, mens sagen bliver behandlet (fase 2). Hvis asylansøgeren får afslag på asyl og ikke udrejser, overflyttes asylansøgeren til et udrejsecenter (fase 3.). Hvis asylansøgeren får opholdstilladelse, overgår asylansøgeren inden for 1-2 måneder til en kommune i overensstemmelse med reglerne i integrationsloven.

11. Figur 1 viser asylprocessen for voksne asylansøgere.

FIGUR 1

ASYLPROCESSEN FOR VOKSNE ASYLANSØGERE



Note: Asylansøgere, som er i fase 1, bliver ofte efter nogen tid indkvarteret på et opholdscenter, selv om de endnu ikke er i fase 2. Ligeledes er der asylansøgere, som har fået endeligt afslag og er kommet i fase 3, som bor på et opholdscenter frem til fristen for udrejse.

Nogle asylansøgers sager behandles efter proceduren for sager, som er åbenbart grundløse. Efter denne procedure kan Udlændingestyrelsen efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp bestemme, at afgørelsen i asylsagen ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, når ansøgningen må anses for åbenbart grundløs. Dette gælder fx, når de omstændigheder, som asylansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke er asylrelevante, eller hvis de omstændigheder, som asylansøgeren påberåber sig, efter Flygtningenævnets praksis åbenbart ikke kan føre til asyl.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændingestyrelsen.

Ydelser til asylansøgere på opholdscentre

12. Udlændingestyrelsen skal ifølge udlændingeloven tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for udlændinge, og det kan ske i samarbejde med andre aktører. I perioden 2013-2016 benyttede styrelsen følgende 7 operatører til at udføre opgaven med at drive opholdscentrene:

- Jammerbugt Kommune
- Røde Kors
- Langeland Kommune
- Vesthimmerland Kommune
- Tønder Kommune (fra 1. august 2015)
- Thisted Kommune
- Bornholms Regionskommune i samarbejde med Røde Kors.

Derudover bidrog Beredskabsstyrelsen til indkvartering af asylansøgere – dog i samarbejde med flere af de øvrige operatører, som havde ansvaret for bl.a. undervisning og aktivering. Kriminalforsorgen drev desuden udrejsecentrene.

13. Operatørerne skal som en del af deres samlede ydelser til de indkvarterede asylansøgere tilbyde voksne asylansøgere undervisning og aktivering. Udlændinge- og integrationsministeren har fastsat de nærmere bestemmelser for undervisning og aktivering i bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl., og Udlændingestyrelsen har præciseret kravene i kontrakter med operatørerne.

Operatørerne på opholdscentrene skal ud over tilbud om undervisning og aktivering til voksne bl.a. levere følgende ydelser til asylansøgerne:

- undervisning svarende til folkeskolens undervisning af tosprogede børn i alderen 6-16 år
- fritidstilbud og lektiehjælp til børn i alderen 6-16 år
- legestuetilbud til børn i alderen 3-5 år
- intensivt danskundervisningsforløb til asylansøgere, som har fået opholdstilladelse
- adgang til nødvendige sundhedsydelser, medicin og vaccination
- nødvendige sociale foranstaltninger.

Hertil kommer bl.a. netværksydelser, der fx omfatter den daglige relation med de enkelte asylansøgere i forbindelse med bl.a. flytninger mellem centre, oprettelse af beboerråd på centrene, samarbejde med frivillige og lokalsamfund samt samarbejde med politi om tryghedsskabende arbejde.

14. Udgifterne til de ydelser, som asylansøgere fik på asylcentrene i 2016, var 1,5 mia. kr. Heraf gik 651,5 mio. kr. til opholdscentrene, hvor de 111,8 mio. kr. blev anvendt til undervisning og aktivering af voksne asylansøgere.

NØDVENDIGE SOCIALE FORANSTALTNINGER

Operatørerne skal sikre støtte til asylansøgere med særlige behov, fx i de tilfælde, hvor de midlertidigt ikke er i stand til at klare sig selv eller tage vare på egne børn. Operatørerne skal samtidig sikre, at der sker en identifikation af særligt omsorgstruede børn, med henblik på at en nødvendig indsats bliver iværksat i samarbejde med kommunen og/eller Udlændingestyrelsen.

15. Derudover skal operatørerne levere en række udvidede tilbud til asylansøgerne i henhold til en politisk aftale på asylområdet, som den daværende SRSF-regering, Enhedslisten og Liberal Alliance indgik i 2012. Aftalen medførte, at asylansøgerne fik adgang til fx udeboliger, fritidstilbud og eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud. Ydelserne blev fastlagt i en særlig tillægskontrakt med operatørerne. Tiltagene i aftalen er gradvist tilbagerullet i 2017 med hensyn til eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud til voksne asylansøgere.

16. Vi har undersøgt tilbud om undervisning og aktivering til voksne asylansøgere i fase 2, der bor på et opholdscenter. Det er de tilbud, som flest asylansøgere på opholdscentrene modtager, og det er samtidig tilbud, som kan medvirke til, at asylansøgerne får en lettere overgang til arbejdsmarkedet, hvis de får opholdstilladelse. I kontrakten mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne fremgår følgende formål med undervisningen og aktiveringen:

- at skabe forudsætninger for en vellykket integrationsproces for de asylansøgere, som får opholdstilladelse, og at lette en tilbagevenden til hjemlandet for de asylansøgere, som får afslag på opholdstilladelse
- at medvirke til at skabe en aktiv og meningsfuld hverdag for den enkelte asylansøger
- at vedligeholde og udbygge asylansøgernes almene og faglige færdigheder
- at bidrage til at øge asylansøgernes ansvar for eget liv og for det fællesskab, der eksisterer på indkvarteringsstedet.

17. Undervisningen består primært af dansk og engelsk. Der er typisk også et tilbud om undervisning i andre fag, fx it-undervisning. Nogle operatører benytter eksterne leverandører til undervisningen, mens andre ansætter undervisere og selv sammensætter et undervisningstilbud.

18. Aktiveringen foregår primært på asylcentre og skal så vidt muligt tage udgangspunkt i asylansøgernes færdigheder og forudsætninger. Der er også mulighed for at deltage i eksterne praktikforløb uden for asylcentre.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

19. Revisionskriterierne i undersøgelsen tager udgangspunkt i Udlændingestyrelsens ansvar for at drive asylcentre ifølge udlændingeloven. Da styrelsen har valgt at benytte en række operatører til driften af asylcentre, er styringen af leverandørerne gennem kontrakter og tilsyn med kontraktoverholdelsen centrale elementer i undersøgelsen. En række kriterier tager således udgangspunkt i lovgivningen, i styrelsens kontrakt med operatørerne og i styrelsens forpligtelse til at sikre, at operatørerne leverer ydelser i overensstemmelse med lovgivningen og kontrakten.

20. Fokus i undersøgelsen er på, om asylansøgerne får de undervisnings- og aktiveringstimer, som de skal have. Kravene til undervisning og aktivering fremgår af udlændingeloven, bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl. og kontrakten med operatørerne.

Metode

21. Undersøgelsens resultater er baseret på en gennemgang af materiale fra Udlændingestyrelsen om styrelsens styring af og opfølgning på kontrakterne med de 6 operatører, som leverer undervisning og aktivering på opholdscentrene. Vi har også gennemgået materiale fra operatørerne, primært om undervisning og aktivering.

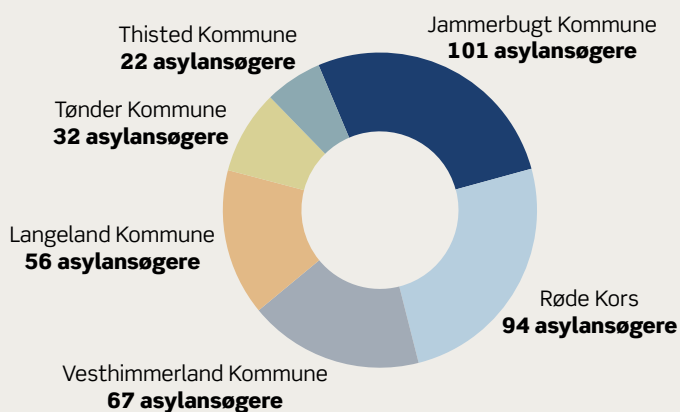
22. Undersøgelsen har desuden omfattet besøg på 6 opholdscentre og møder med alle operatørerne om driften af centrene.

23. I vores undersøgelse af, i hvilket omfang operatørerne har leveret undervisning og aktivering til asylansøgerne, har vi gennemgået dokumentation for tilbud om undervisning og aktivering til 372 asylansøgere. Stikprøven er repræsentativ for operatørerne samlet set i forhold til de tilbud om undervisning og aktivering, som operatørerne har registreret. Kravet til operatørerne er, at de skal tilbyde undervisning og aktivering. Der er ikke krav til operatørerne om, hvor stor en andel af asylansøgerne der skal deltage, bl.a. fordi det er op til den enkelte asylansøger, om vedkommende ønsker at deltage og derved optjene tillægsydelse. Undersøgelsens fokus har derfor ikke været på at vise, om asylansøgerne har deltaget i den tilbudte undervisning og aktivering.

Antallet af asylansøgere pr. operatør, som indgår i stikprøven, er fastsat i forhold til, hvor mange asylansøgere i fase 2 som operatørerne i alt havde boende på opholdscentrene i løbet af 2016. Figur 2 viser fordelingen af asylansøgere i stikprøven på de enkelte operatører.

FIGUR 2

FORDELINGEN AF ASYLANSØGERE I STIKPRØVEN PÅ DE ENKELTE OPERATØRER



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 2, at vi har gennemgået tilbud til flest asylansøgere fra Jammerbugt Kommune og Røde Kors, som står for godt halvdelen af stikprøven. Vesthimmerland Kommune og Langeland Kommune udgør tilsammen knap 1/3. Der er færrest asylansøgere i stikprøven fra Tønder Kommune og Thisted Kommune, og de 2 operatører udgør tilsammen godt 1/7 af den samlede stikprøve.

24. Vi har desuden gennemgået tilbud til yderligere 164 asylansøgere fordelt med 80 mødre med børn i alderen 1-2 år og 84 asylansøgere i aldersgruppen 60-65 år. Stikprøven for mødre er samlet set repræsentativ. For gruppen 60-65-årige har vi undersøgt undervisnings- og aktiveringstilbud til alle i aldersgruppen, dvs. at de samlet set udgør en lille andel af det samlede antal asylansøgere.

25. En nærmere beskrivelse af metoden, som er anvendt i stikprøveundersøgelsen, er beskrevet i bilag 1.

26. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

27. Undersøgelsens første del om Udlændingestyrelsens styring af og opfølgning på operatørernes opgavevaretagelse vedrører perioden 2013-2016. Desuden har vi inddraget oplysninger om styrelsens tilsyn med undervisning og aktivering af voksne asylansøgere siden 2003, hvor lovgivningen på området blev ændret, for derved at undersøge, om styrelsen tidligere har konstateret samme problemer som i undersøgelsesperioden. Den anden del med stikprøveundersøgelsen om operatørernes tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere vedrører kun 2016.

I den første del har vi ønsket at belyse Udlændingestyrelsens arbejde over en årrække, bl.a. fordi asylområdet har været meget omskifteligt i forhold til antal asylansøgere. Det har påvirket styrelsens arbejdsbetingelser, og vi har derfor fundet det mest rimeligt at vurdere styrelsens arbejde over en 4-årig periode.

I den anden del om operatørerne indgår en omfattende stikprøve. På grund af den særlige flygtningesituation i efteråret 2015 har vi i stikprøveundersøgelsen valgt at fokusere på 2016, som i mindre omfang var påvirket af flygtningesituationen. I 1. kvartal 2016 åbnede Udlændingestyrelsen dog en række nye asylcentre, og en del af den undersøgte periode har således været påvirket af det ekstraordinære store antal flygtninge.

28. Undersøgelsen handler om opholdscentre for asylansøgere. Det er den type asylcentre, der er flest af, og som flest asylansøgere bor på. Ud af 94 asylcentre primo 2016 var de 72 opholdscentre.

29. Det er primært asylansøgere i fase 2, som bor på et opholdscenter. Dog var der i begyndelsen af 2016 en stor andel i fase 1. Vi har gennemgået tilbud til asylansøgere i fase 2 frem til det tidspunkt, hvor de enten fik opholdstilladelse, skiftede til fase 3 eller flyttede til en anden operatør.

30. Vores fokus har været på de tilbud om undervisning og aktivering, som operatørerne har registreret, og ikke asylansørgernes deltagelse i tilbuddene. Det skyldes, at kravet til Udlændingestyrelsen er, at styrelsen skal tilbyde undervisning og aktivering, og at asylansøgerne derefter kan vælge at deltage i tilbuddene. Nogle asylansøgere fravælger undervisning og aktivering uden en fritagelse fra operatøren, og det medfører, at de ikke op-tjener tillægsydelse. Vi har ikke undersøgt, hvilke tilbud asylansøgere, som ikke har ønsket at modtage undervisning og aktivering, har modtaget. Denne gruppe, som var på tildelt kontrakt, indgår ikke i stikprøven. Ligeledes indgår der ikke mødre med børn under 1 år, som kan fritages fra undervisning og aktivering på grund af barselsorlov. Det skyldes, at vi har fundet det mindre vigtigt at undersøge tilbud til asylansøgere, som vi på forhånd vidste ikke modtog tilbuddene.

31. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Udlændingestyrelsens styring af operatørernes levering af undervisning og aktivering

DELKONKLUSION

Udlændingestyrelsen har haft en utilstrækkelig styring af operatørernes levering af undervisning og aktivering til asylansøgerne. Styrelsen har stort set ikke fulgt op på, om operatørerne har givet de tilbud om undervisning og aktivering, som styrelsen er ansvarlig for, at asylansøgerne modtager, og som styrelsen har betalt for.

Udlændingestyrelsens ramme for styring af operatørernes levering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne har været mangelfuld. Det har 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 holdstørelser i undervisningen. Kravet til undervisningstimer blev indført i 2003. Styrelsen har desuden stort set ikke stillet krav om, at operatørerne skulle indberette data, som viser graden af kontraktoverholdelse. Det vil bl.a. sige, i hvilket omfang operatørerne leverer de tilbud om undervisning og aktivering, som de skal ifølge kontrakten med styrelsen. Der er et mindre område – eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud – som var en del af en politisk asylaftale fra 2012, hvor styrelsen har indhentet data fra operatørerne på månedsbasis. Data fra 2016 viste, at 5 ud af 6 operatører ikke levede op til kontraktens krav på dette mindre delområde. Styrelsen fulgte ikke op på dette.

Udlændingestyrelsen har desuden kvartalsvist indhentet data om operatørernes økonomi. I kvartalsrapporterne har styrelsen primært fokuseret på, i hvilket omfang operatørerne brugte de tilførte økonomiske midler, men ikke hvad de leverede for dem.

Udlændingestyrelsen har i perioden 2013-2015 ikke gennemført nogen tilsyn med, om operatørerne leverede de undervisnings- og aktiveringstilbud, som de skulle, og om tilbuddene fremgik af kontrakterne med asylansøgerne, som de skal ifølge udlændingeloven. Først i 2016 gennemførte styrelsen 2 mindre tilsyn med asylansøgerkontrakter og undervisningsmateriale. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at styrelsen i perioden 2013-2016 stort set ikke har kontrolleret operatørernes overholdelse af kontrakten med styrelsen med hensyn til undervisning og aktivering af voksne asylansøgere. Styrelsen har dermed ikke haft dokumenteret viden om, i hvilket omfang styrelsen fik løst den opgave, som den har ansvaret for og har betalt for.

32. Dette kapitel handler om Udlændingestyrelsens styring af operatørernes levering af undervisning og aktivering til asylansøgerne på opholdscentrene.

2.1. UDLÆNDINGESTYRELSENS RAMME FOR STYRING AF OPERATØRERNE

33. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen har haft en tilstrækkelig ramme for styringen af operatørernes levering af ydelser til asylansøgerne i forhold til undervisning og aktivering. Med en *tilstrækkelig ramme* mener vi en ramme, hvor kravene til operatørerne er klare, og hvor der i styringen indgår en systematisk opfølgning på operatørernes efterlevelse af kravene.

Krav til undervisning og aktivering

34. Kravene til undervisning og aktivering af asylansøgere fremgår af udlændingeloven og er nærmere beskrevet i bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl. Derudover fremgår kravene i kontrakten med operatørerne.

35. Udlændingeloven stiller bl.a. krav om, at asylansøgere i fase 2 skal deltage i undervisningen, medmindre særlige grunde gør, at det ikke er muligt. I bekendtgørelsen er det præciseret, at asylansøgere over 18 år i fase 2 skal have gennemsnitligt 10 timers undervisning om ugen. Hvis asylansøgeren vælger ikke at deltage i et undervisningstilbud, som fremgår af kontrakten med asylansøgeren, skal tillægsydelsen ikke udbetales. Det fremgår, at undervisningen skal være tilrettelagt i moduler af forskellig sværhedsgrad. Hvis en asylansøger allerede har opnået de færdigheder, som kan opnås ved deltagelse i undervisningen, kan asylansøgeren fritages fra deltagelse i undervisningen. Det gør sig ligeledes gældende, hvis asylansøgeren ikke er i stand til at følge undervisningen på grund af egen eller barns alvorlige sygdom, psykiske lidelser, barsel, høj alder eller beskæftigelse. Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at operatørerne kan fritage asylansøgere fra undervisning på grund af andre personlige forhold end de nævnte i bekendtgørelsen, dvs. personlige forhold, som operatøren finder relevante, og som betyder, at asylansøgeren ikke kan deltage i undervisningen, herunder bl.a. manglende pasningsmulighed for børn i alderen 1-2 år. Asylansøgeren får i disse tilfælde tillægsydelse uden deltagelse i undervisningen. Udlændinge- og Integrationsministeriet har ikke i bekendtgørelsen eller i kontrakten med operatørerne præciseret, hvilke øvrige personlige forhold der kan være relevante.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at operatørerne i særlige tilfælde efter aftale med Udlændingestyrelsen helt eller delvist kan undlade at tilbyde undervisning, hvis det ikke er muligt at tilbyde undervisning på et asylcenter eller at transportere asylansøgerne til et andet asylcenter, hvor der tilbydes undervisning. Undervisningen afbrydes kun, hvis det som følge af flytning af asylcenter eller asylansøgere eller som følge af andre særlige forhold ikke er muligt at fortsætte undervisningen, og det skal indberettes til styrelsen.

Et eksempel på en undtagelse fra kravet om undervisning fremgår af kontrakten mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne, hvor der står, at operatøren først 3 måneder efter oprettelsen af et nyt asylcenter skal levere undervisning og aktivering i fuldt omfang. Styrelsen og operatørerne har derudover oplyst, at der blev indgået en mundtlig aftale om fritagelse fra fuldt tilbud om undervisning og aktivering i teltlejre.

I kontrakten med operatørerne stiller Udlændingestyrelsen krav om, at asylansøgerne skal have tilbudt mindst 400 timers undervisning om året. Styrelsen har oplyst, at skoleåret kun er på 40 uger, og derfor er bekendtgørelsens krav om gennemsnitligt 10 timers undervisning pr. uge fortolket som 10 timer pr. uge i skoleåret. I praksis følger operatørerne dog ikke fuldt ud skoleåret, og antallet af uger om året, hvor der er undervisning, varierer mellem operatørerne fra 40 til 47 uger. Styrelsen har oplyst, at timekravet til undervisning skal forstås som et krav om 400 lektioner af 45 minutter. Det fremgår dog ikke af bekendtgørelsen eller af kontrakten med operatørerne. Ud fra styrelsens oplysning vil det sige, at bekendtgørelsens krav om gennemsnitligt 10 timers undervisning pr. uge skal forstås som 300 timers undervisningstid om året.

Desuden fremgår det af bekendtgørelsen, at asylansøgere i alderen 17-21 år gennemsnitligt skal have mindst 20 timers undervisning og aktivering pr. uge. I kontrakten med operatørerne fremgår det, at de skal have mindst 800 timers undervisning og aktivering om året.

36. Udlændingestyrelsen har desuden i kontrakten med operatørerne stillet krav om, at der forudsættes holdstørrelser på gennemsnitligt 16 personer, og krav om, hvor mange asylansøgere der skal i eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud.

37. Det fremgår også af udlændingeloven, at asylansøgerne har pligt til at deltage i nødvendige opgaver. I kontrakten med operatørerne fremgår det desuden, at asylansøgerne skal have et tilbud om aktivering. I bekendtgørelsen og i kontrakten med operatørerne er nævnt de opgaver, som kan ligge under henholdsvis nødvendige opgaver og aktivering. Opgaverne under nødvendige opgaver er rengøring, renholdelse af udenomsarealer og madlavning. Disse er imidlertid gentaget under aktivering med den tilføjelse, at det skal være *anden rengøring* og *anden renholdelse af udenomsarealer*. Det er ikke præciseret i bekendtgørelsen eller i kontrakten med operatørerne, hvornår aktivering kan kategoriseres som *anden rengøring* eller *anden renholdelse af udenomsarealer*. I kontrakten med operatørerne har Udlændingestyrelsen præciseret kravet om tilbud om aktivering med en angivelse af, at asylansøgerne skal have tilbudt mindst 380 timers aktivering om året, dvs. 380 timers aktivering ud over de nødvendige opgaver.

TAKSTEN TIL UNDERVISNING OG AKTIVERING

Taksten udbetales på baggrund af realiserede årspersoner. En årsperson er defineret som én persons tilknytning til indkvarteringsystemet i ét år, hvor det ikke er en betingelse, at det er samme person, der modtager indkvartering og underhold hele året.

Betaling af operatører og ramme for opfølgning på ydelser

38. Udlændingestyrelsen regulerer operatørernes opgavevaretagelse gennem 1-årige kontrakter, hvor bl.a. krav til ydelser til asylansøgere og krav til dokumentation og afrapportering fremgår. Kontrakten er udarbejdet ud fra en bestiller-udfører-model, hvor styrelsen bestiller en opgave, som operatørerne udfører. Styrelsen betaler operatørerne gennem en kombination af takster, rammefinansiering og afregning efter faktisk forbrug. Taksterne udgør den største andel af finansieringen, og der er bl.a. en takst til undervisning og aktivering af voksne, som i 2016 var på 13.954 kr. pr. årsperson. Operatørerne får udbetalt taksten til undervisning og aktivering pr. asylansøger på opholdscentre, uanset om asylansøgerne vælger at tage imod tilbuddene om undervisning og aktivering eller ej.

39. I udlændingeloven fremgår det, at operatørerne skal indgå en kontrakt med asylansøgere over 18 år, hvor bl.a. tilbud om undervisning og aktivering skal fremgå, og at kontrakten skal tage udgangspunkt i den enkelte asylansøgers individuelle færdigheder og forudsætninger. I boks 1 fremgår en nærmere beskrivelse af kravene til kontrakter med asylansøgere og vilkår for udbetaling af tillægsydelse.

BOKS 1**ASYLANSØGERKONTRAKTER OG TILLÆGSYDELSER**

Det fremgår af udlændingeloven, at kontrakten med asylansøgeren skal indgås senest 1 uge efter asylansøgerens ansøgning om opholdstilladelse. Kravene til indholdet af kontrakten er præciseret i bekendtgørelsen, hvor et bilag til bekendtgørelsen er den skabelon, som operatøren skal bruge til kontrakten med asylansøgeren. Det fremgår af skabelonen, at der for undervisnings- og aktiveringstilbud skal oplyses start- og slutdato og timer pr. uge eller ugedag og klokkeslæt, dvs. at kontrakten skal give asylansøgeren et billede af, hvad kravene er for at optjene tillægsydelsen. Desuden skal kontrakten omfatte en beskrivelse af asylansøgerens kompetencer med henblik på så vidt muligt at matche undervisnings- og aktiveringstilbud med kompetencer.

Det fremgår af udlændingeloven, at asylansøgeren får udbetalt en tillægsydelse, hvis asylansøgeren overholder kontrakten. Der sker fradrag i tillægsydelsen, hvis asylansøgeren ikke deltager i den undervisning og aktivering mv., som fremgår af kontrakten. Hvis asylansøgeren opfylder under halvdelen af sin kontrakt, udbetales der ingen tillægsydelse. Tillægsydelsen var i 2016 på 31,98 kr. pr. dag for asylansøgere i fase 2. Tillægsydelsen blev koblet til kontraktoverholdelsen i 2003 som et middel til at skabe et belønningssystem, hvor asylansøgerne skulle leve op til kravene i kontrakten for at få udbetalt tillægsydelse, som de tidligere havde modtaget som lommepenge uden krav til deltagelse i undervisning og aktivering.

Beskrivelsen af tilbuddene i kontrakten med asylansøgeren kan udgøre grundlaget for Udlændingestyrelsens tilsyn med, at operatørerne har tilbudt asylansøgerne den undervisning og aktivering, som de skal. Styrelsen har dog oplyst, at kravet om kontrakter med asylansøgere ikke blev formuleret med henblik på at skabe et grundlag for tilsyn med operatørernes tilbud til asylansøgerne, men for at efterleve udlændingeloven. Det skal dog fremgå af kontrakten, hvilke undervisnings- og aktiveringstilbud asylansøgeren har fået tilbudt – også hvis asylansøgeren har valgt ikke at deltage i undervisningen. Styrelsen oplyser, at operatørerne skal kunne dokumentere de tilbud, som de har givet til asylansøgerne, men at styrelsen ikke har stillet konkrete krav om, hvordan operatørerne skal dokumentere indholdet og omfanget af undervisningen og aktiveringen.

40. Udlændingestyrelsen har ikke stillet krav om, at operatørerne skal indberette nøgletal eller andre data, hvor operatørerne oplyser, i hvilket omfang de lever op til operatørkontraktens krav til undervisning og aktivering. På et mindre område, hvor der blev tilført midler med den politiske asyлтаale fra 2012, har styrelsen stillet krav til operatørerne om månedlige indrapporteringer om bl.a. antal asylansøgere i eksterne undervisnings- og aktiverings-tilbud.

41. Det er ikke i bekendtgørelsen eller i kontrakten mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne præciseret, hvordan det skal opgøres, om kravene til undervisning og aktivering er blevet overholdt. Fx er det uklart, hvad det betyder for opgørelsen, at asylansøgere i mange tilfælde ikke er et helt år hos samme operatør, mens kravet om timer i kontrakten er på årsbasis. En opgørelse, hvor fx krav om undervisning blev sammenholdt med den andel af året, som asylansøgeren havde været hos en operatør, kompliceres af ferieperioder, der er ujævnt fordelt hen over året, og som er forskellige mellem operatørerne og i nogle tilfælde også mellem operatørernes asylcentre. Ved et tilsyn i 2007 undersøgte styrelsen omfanget af undervisningen, men baserede udelukkende tilsynet på oplysninger fra operatørerne om, hvor mange timer de generelt tilbød asylansøgerne, når de deltog i et undervisningstilbud. Styrelsen forholdt sig ikke til, om den enkelte asylansøger havde fået nok undervisning, og således ikke til, hvordan dette skulle opgøres. Styrelsen kontrollerede desuden ikke oplysningerne fra operatørerne.

Det er ligeledes ikke i bekendtgørelsen, i kontrakten mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne eller på anden vis over for operatørerne præciseret, hvordan gennemsnittet for holdstørrelser i undervisningen skal beregnes, herunder om det er på tværs af hold og over hvor lang tid.

42. Operatørerne skal hver 14. dag for hver enkelt asylansøger indrapportere til Udlændingestyrelsen, om asylansøgeren har overholdt kontrakten med operatøren og derved har op-tjent tillægsydelse. Det foregår i styrelsens indkvarterings- og ydelsesberegningssystem (IBS), hvor der sættes en markering for, om kontrakten er overholdt. Det er således ikke en indberetning, som giver styrelsen oplysninger om indhold eller omfang af kontrakterne med asylansøgerne. Det giver således ikke styrelsen viden om, hvorvidt kontrakterne faktisk er indgået med det rette indhold. På baggrund af indberetningen i IBS overfører styrelsen beløbet, som operatøren skal udbetale til asylansøgerne i tillægsydelse.

IBS er Udlændingestyrelsens indkvarterings- og ydelsesberegningssystem, som bliver anvendt til at skabe overblik over, hvor asylansøgerne er indkvarteret, og i forbindelse med udbetaling af tillægsydelse til asylansøgerne.

43. Hvert kvartal skal operatørerne indsende en økonomirapport, som bl.a. viser deres forbrug af midler i forhold til takstudbetalingerne og overførte rammebeløb. Formatet for de økonomiske rapporter stiller ikke krav om oplysninger om, i hvilket omfang operatørerne har leveret de ydelser, som de skal ifølge kontrakten med Udlændingestyrelsen – kun hvor stor en andel af det overførte beløb der er blevet anvendt.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsens ramme for styring af og opfølgning på operatørernes levering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne er mangelfuld. Det er den for det første, fordi der er uklarheder i kravene til ydelserne, herunder hvordan det metodisk skal opgøres, om operatørerne lever op til kravet om undervisnings- og aktiveringstimer og holdstørrelser i undervisningen. En præcisering, som kunne have bidraget til operatørernes interne styring af kontraktoverholdelsen. Kravene til aktivering er ligeledes uklare, fordi det er uklart i både bekendtgørelsen og i kontrakten med operatørerne, hvornår asylansøgerne bidrager til de nødvendige opgaver, og hvornår de får aktiveringstilbud.

Rammerne for styring er for det andet mangelfulde, fordi Udlændingestyrelsen ikke har stillet krav om indberetning af data, som viste, om operatørerne leverede, hvad de skulle. Styrelsen har stillet krav til operatørerne om at indberette, om de overførte beløb til operatørerne var blevet brugt, uden at det gav et overblik over overholdelsen af kontrakten med styrelsen. På et mindre område har styrelsen stillet krav til operatørerne om månedlige indrapporteringer om bl.a. antal asylansøgere i eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud.

Udlændingestyrelsen har stillet krav om, at undervisnings- og aktiveringstilbud skal registreres i kontrakterne med den enkelte asylansøger. Hvis registreringen følger bekendtgørelsens krav, kan den bidrage til styrelsens tilsyn med, om asylansøgerne har modtaget den undervisning og aktivering, som de skal. Rigsrevisionen kan konstatere, at styrelsen ikke vurderer, at det er formålet med kontrakterne.

2.2. UDLÆNDINGESTYRELSENS OPFØLGNING PÅ OPERATØRERNES KONTRAKTOVERHOLDELSE

44. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen har fulgt op på, om operatørerne har leveret de ydelser til asylansøgerne, som de skulle ifølge kontrakten med styrelsen. Med *opfølgning* mener vi, om styrelsen har indhentet relevante informationer fra operatørerne om, hvad de har leveret, og om styrelsen har kontrolleret operatørernes dokumentation for de leverede ydelser. Vi har fokuseret på styrelsens opfølgning på tilbud om undervisning og aktivering til voksne asylansøgere.

Indhentning af data om undervisning og aktivering

45. Udlændingestyrelsen har ikke indhentet oplysninger fra operatørerne om, i hvilket omfang de levede op til kravene til undervisning og aktivering af voksne asylansøgere. Dog er det mindre område – eksterne tilbud – en undtagelse. Styrelsen har således ikke indhentet informationer fra operatørerne om bl.a. undervisnings- og aktiveringstimer og holdstørrelser i undervisningen.

46. Udlændingestyrelsen har oplyst, at opfølgningen på, om operatørerne giver asylansøgerne tilbud om den undervisning og aktivering, som der er krav om i kontrakten, i høj grad er baseret på et tillidsbaseret samarbejde og en løbende dialog med operatørerne. Der foregår bl.a. en opfølgning på operatørernes drift i forbindelse med ledelsesmøder med alle operatørerne flere gange årligt, hvor styrelsen indgår i en dialog med operatørerne om problemstillinger på centrene og generelt vedrørende driften. Desuden har styrelsen bilaterale møder med operatørerne, hvor konkrete emner, som kun er relevante for en enkelt operatør, drøftes.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at løbende dialog ikke kan stå alene, og at det er en del af Udlændingestyrelsens forvaltningsopgave også at sikre, at der er tilstrækkelig dokumentation for, at operatørerne leverer de ydelser, som styrelsen ifølge udlændingeloven er ansvarlig for, at asylansøgerne modtager.

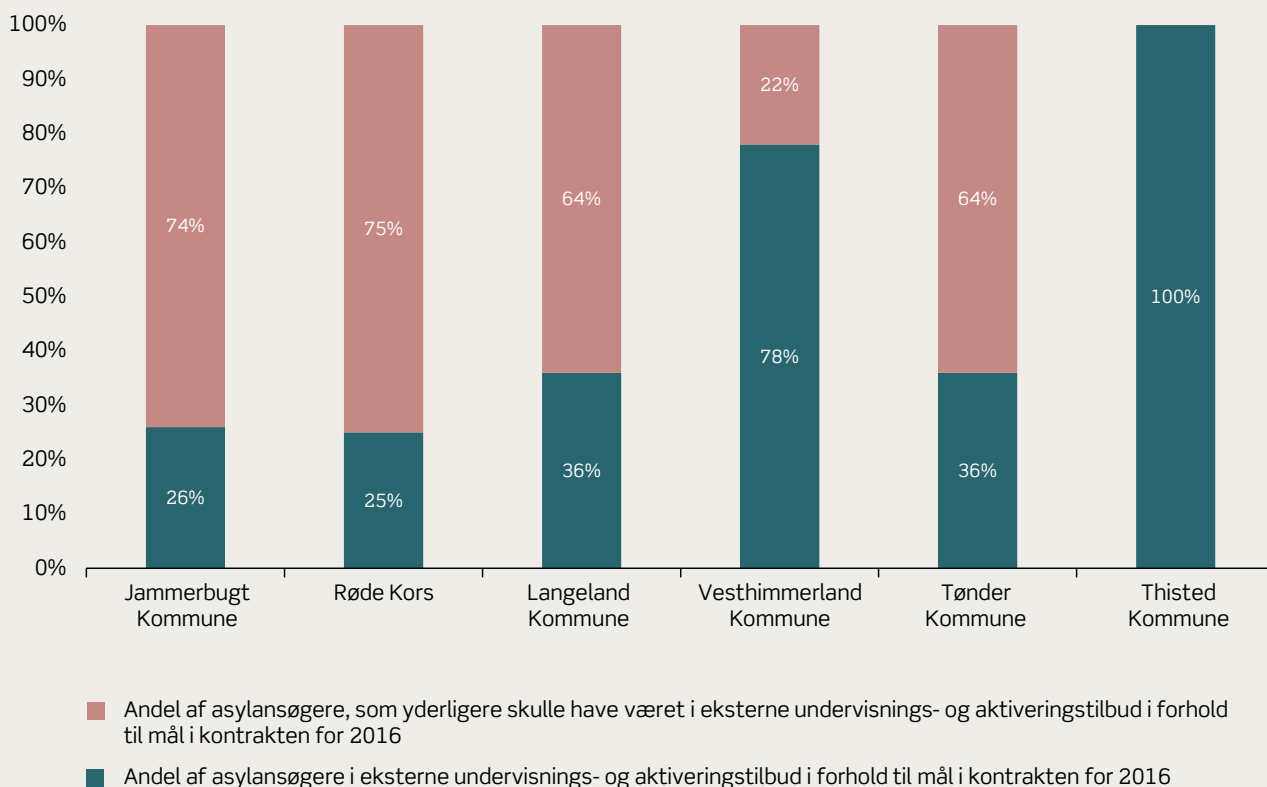
47. Med den politiske asylaftale fra 2012 fik operatørerne tilført ekstra midler i form af et rammebeløb, bl.a. til eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud. Beløbet udgør kun en lille del af det samlede beløb, som operatørerne modtager til undervisning og aktivering. Udlændingestyrelsen afrapporterede særskilt til departementet om aftalens udmøntning. Dette skete bl.a. til brug for møder med aftalens parter. Derfor stillede styrelsen i kontrakten med operatørerne krav om, at de månedligt bl.a. skulle indberette et antal asylansøgere i eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud, dvs. tilbud, hvor asylansøgerne deltog i kurser uden for asylcentret, som kunne være undervisning eller en kombination af undervisning og aktivering. Det fremgår af kontrakten, at tilbuddene kan være produktionskoler, arbejdsmarkedsuddannelser (AMU-kurser) eller andre forløb, der opkvalificerer asylansøgerne. De eksterne tilbud skal bidrage til målsætningen om at styrke mulighederne for uddannelse, selvforsørgelse og beskæftigelse her eller i hjemlandet.

Det betyder, at Udlændingestyrelsen har modtaget oplysninger om de enkelte eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud og om antallet af asylansøgere, som har været omfattet af tilbuddene. Fx indberettede Jammerbugt Kommune, at de i februar 2014 bl.a. havde asylansøgere på it-kursus hos AOF Vendsyssel, kursus som anlægsgartner hos AMU Nordjylland, frisørkursus hos virksomheden Mobilfrisør Louise og sykursus på Vrå Højskole. Kommunen oplyste, at de havde haft 66 asylansøgere i eksterne undervisnings- og aktiveringsforløb i februar 2014.

48. Vi har gennemgået operatørernes månedlige indrapporteringer til Udlændingestyrelsen i 2016 om antal eksterne tilbud og beregnet, hvor mange asylansøgere operatørerne i gennemsnit havde i eksterne tilbud pr. måned. Det har vi sammenholdt med det måltal, som hver operatør havde for eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud i kontrakten med styrelsen. Figur 3 viser, i hvor høj grad operatørerne har efterlevet kravet om eksterne tilbud i 2016.

FIGUR 3

OPERATØRERNES MÅLOPFYLDELSE I FORHOLD TIL KRAV OM EKSTERNE TILBUD I 2016



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af operatørernes månedlige indrapporteringer til Udlændingestyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at de 2 største operatører i forhold til opholdscentre – Jammerbugt Kommune og Røde Kors – har haft ca. 25 % af de asylansøgere i eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud, som kontrakten med styrelsen stiller krav om. Langeland Kommune og Tønder Kommune ligger på godt 1/3, og Vesthimmerland Kommune og Thisted Kommune skiller sig ud med en målopfyldelse på henholdsvis 78 % og 100 %.

49. Et væsentligt bidrag til Thisted Kommunes målopfyldelse har været at tilbyde et stort antal asylansøgere et sundheds- og forebyggelseskursus og et kursus om demokrati. Kommunen har desuden haft et samarbejde med et metalværksted, hvor der hele året har kørt et kursus i bearbejdning af metal.

50. Målet for eksterne tilbud i kontrakterne med operatørerne var antal personer, som i gennemsnit pr. måned var i eksterne tilbud. Det betyder, at et tilbud på nogle få dage i løbet af en måned tæller lige så meget som et tilbud på 20 dage. Udlændingestyrelsen har således vægtet, at så mange asylansøgere som muligt skulle komme i eksterne tilbud. Da tilbud på nogle få dage typisk er billigere end et længerevarende forløb, giver målet i kontrakten et incitament til at tilbyde eksterne tilbud af kort varighed for et højt antal personer. Styrelsen har ikke kontrolleret, om der var dokumentation for de oplysninger, som operatørerne indberettede om de eksterne undervisnings- og aktiveringsforløb.

51. Jammerbugt Kommune har oplyst, at de vurderer, at det ikke har været muligt at levere korte kurser og samtidig leve op til formålet med de eksterne undervisnings- og aktiveringsforløb. Hvis asylansøgerne skal have et udbytterigt undervisningsforløb, kræver det et længerevarende forløb, hvor asylansøgerne kan arbejde med deres kompetencer. Kommunen har derfor tilbudt asylansøgerne et 5-ugers kompetenceudredende og kompetencegivende forløb. Kommunen har oplyst, at denne beslutning har været afstemt med Udlændingestyrelsen. Desuden har kommunen påpeget, at de månedlige afrapporteringer til styrelsen, hvor antallet af asylansøgere i eksterne tilbud fremgår, aldrig er blevet problematiseret af styrelsen.

Jammerbugt Kommune modtog i 2016 i alt 1.785.000 kr. til eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud, hvilket svarer til 930 kr. pr. asylansøger, hvis Udlændingestyrelsens krav om antal i eksterne tilbud var blevet opfyldt.

Tønder Kommune har ligeledes påpeget, at de valgte at fokusere på eksterne kurser, der var opkvalificerende og kompetencegivende. Det har resulteret i, at målet for antal eksterne tilbud ikke blev nået, da det ikke var muligt at tilbyde de opkvalificerende kurser inden for den økonomiske ramme.

Røde Kors oplyser, at der var særlige forhold omkring de eksterne tilbud i 2016, som gjorde, at antallet af asylansøgere, der kom i disse tilbud, var lavt. Røde Kors fik først i marts 2016 en afklaring af, om der ville blive indgået en kontrakt med Udlændingestyrelsen, som omfattede de eksterne tilbud. I første omgang var beløbet til de eksterne tilbud halvårligt, og først i sommeren 2016 blev det klart, at beløbet skulle dække et helt år. De bevillingsmæssige usikkerheder gjorde det vanskeligt at indgå aftaler med eksterne aktører. Desuden oplyser Røde Kors, at de kun har afregnet de 25 % af bevillingen, der er forbrugt.

Vesthimmerland Kommune har også påpeget den bevillingsmæssige uklarhed som årsagen til, at de ikke nåede målet for eksterne tilbud. Da det blev klart, at bevillingen skulle dække et helt år og ikke et halvt år, blev kommunen nødt til at aflyse planlagte kurser for at holde sig inden for den økonomiske ramme.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at det er korrekt, at der kan have været en vis usikkerhed om den bevillingsmæssige ramme. Styrelsen mener dog ikke, at man kunne have disponeret anderledes, da der var stor risiko for, at forbruget for året ville overstige den bevillingsmæssige ramme på finansloven.

Tilsyn med operatørernes tilbud om undervisning og aktivering

52. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen har gennemført tilsyn med, om operatørerne leverer de tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne, som de skal ifølge kontrakten med styrelsen. Vi har undersøgt, hvilke tilsyn der blev foretaget i perioden 2013-2016.

53. Udlændingestyrelsen har i perioden 2013-2015 ikke gennemført tilsyn med, om operatørernes tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne på opholdscentrene levede op til lovgivningens krav og kravene i styrelsens kontrakt med operatørerne. Styrelsen har desuden ikke gennemført tilsyn med, om der var dokumentation for de tilbud, som operatørerne gav asylansøgerne. Styrelsen har oplyst, at det skyldes det ekstraordinære høje antal asylansøgere i perioden. Styrelsen har først primo 2016 udarbejdet en skriftlig samlet plan for tilsyn med operatørerne, hvor også ydelserne på opholdscentrene indgik. Planen omfattede perioden fra 2. kvartal 2016 til og med 1. kvartal 2017. Planen var 1-årig, og styrelsen har i planen ikke taget stilling til, hvor mange år der må gå, før tilsynet skal gentages. I 2016 blev der på baggrund af planen gennemført 2 mindre tilsyn vedrørende undervisning og aktivering.

I det ene tilsyn undersøgte Udlændingestyrelsen kontrakterne for asylsøgere, som var privat indkvarteret, indkvarteret i særlig bolig eller indkvarteret i selvstændig bolig, dvs. en relativt lille gruppe af det samlede antal asylansøgere på opholdscentrene eller med tilknytning til centrene. Styrelsen har oplyst, at styrelsen vurderede, at der var en særlig risiko for, at denne gruppe af asylansøgere ikke fik de tilbud, som de skulle. Tilsynet blev igangsat i juli 2016 og afsluttet med den sidste tilsynsrapport i maj 2017. Det omfattede 41 kontrakter for asylansøgere, som boede i tilknytning til 6 opholdscentre under 3 af de 6 operatører. Det var 2 centre drevet af Langeland Kommune, 1 center drevet af Thisted Kommune og 3 centre drevet af Røde Kors.

Resultatet af tilsynet var bl.a., at Udlændingestyrelsen indskærpede, at operatørerne i kontrakterne med asylansøgerne til enhver tid skal kunne dokumentere, hvilke aftaler der er indgået med den enkelte asylansøger om undervisning og aktivering, og om der er indgået særlige aftaler på grund af barsel, sygdom mv. Det skyldes, at styrelsen ikke ud fra kontrakterne kunne vurdere, hvilke aftaler om undervisning og aktivering der var indgået med asylansøgerne. Det var desuden ikke muligt ud fra kontrakterne at se begrundelser for, hvorfor nogle asylansøgere var fritaget fra undervisning og aktivering. Der var endvidere kontrakter, som ikke var blevet revideret rettidigt efter 6 måneder.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen på baggrund af tilsynet har indskærpet over for operatørerne, at de optrykte kontrakter i bekendtgørelsen skal benyttes som forudsat. Styrelsen har samtidig oplyst, at en opfølgning på, om kontrakterne bliver udfyldt korrekt, vil indgå som et fast element i styrelsens fremtidige regelmæssige skriftlige tilsyn med alle operatørers opgavevaretagelse i forhold til undervisning og aktivering, som fremover skal foretages hvert 2. år.

Tilsyn med operatørernes udarbejdelse af kontrakter til asylansøgerne i 2009 og 2011 viste tilsvarende problemer med mangelfulde kontrakter med asylansøgerne. Udlændingestyrelsen fandt bl.a., at kontrakterne i en række tilfælde var mangelfulde og uden reelt indhold. Desuden var det uklart, hvilken indsats asylansøgeren skulle yde for at få tillægsydelse. Styrelsen har således i en længere årrække været bekendt med, at operatørerne havde problemer med at overholde udlændingeloven og bekendtgørelsens krav til asylansøgerkontrakter.

Det andet tilsyn handlede om en del af asylansøgerkurset, som vedrører undervisning i ligestilling. Udlændingestyrelsen har oplyst, at det primære formål med tilsynet var at undersøge, om operatørerne havde efterkommet styrelsens krav til undervisningsmaterialet på området. Undervisningen om ligestilling udgør kun en meget lille del af den samlede undervisning. Begrundelsen for tilsynet var ifølge styrelsen, at der var et politisk ønske om særskilt undervisning i seksualmoral, ligestilling og minoriteters rettigheder. På den baggrund gennemførte styrelsen et særligt tilsyn heraf. Tilsynet blev gennemført i efteråret 2016 og omfattede alle 6 operatører. Styrelsen konkluderede, at alle operatørerne havde efterkommet styrelsens krav til undervisningsmaterialet på området.

54. Udlændingestyrelsen har i maj 2017 offentliggjort et nyt tilsynskoncept, som lægger op til hyppigere tilsyn end i de tidligere år. I boks 2 er kort beskrevet det planlagte tilsyn med ydelser på opholdscentre. Styrelsen har oplyst, at styrelsen har arbejdet med indholdet af det nye koncept siden slutningen af 2016.

BOKS 2

UDLÆNDINGESTYRELSENS NYE PLAN FOR TILSYN MED YDELSER PÅ OPHOLDSCENTRENE

Alle operatører bliver årligt genstand for 1-2 faglige besøgstilsyn på deres opholdscentre, årlige faglige besøgstilsyn på særcentre og årlige skriftlige tilsyn med en række ydelser.

Faglige besøgstilsyn vil sige, at Udlændingestyrelsen møder op på et asylcenter og gennemfører interviews med ledelse, medarbejdere og asylansøgere. Interviewene skal bidrage til styrelsens vurdering af den generelle opgavevaretagelse, asylansøgernes trivsel, forholdet mellem medarbejdere og asylansøgere, medarbejdernes kendskab til og efterlevelse af retningslinjer og procedurer mv.

Skriftlige tilsyn vil sige, at Udlændingestyrelsen gennem skriftlig dokumentation kontrollerer, om operatørerne leverer ydelser i overensstemmelse med kontrakten med styrelsen og øvrig lovgivning mv. Ved skriftlige tilsyn indhenter styrelsen fx dokumentation om deltagerregistrering i undervisningstilbud. Operatørerne vil fremover som en del af det samlede tilsyn blive bedt om at fremsende oplysninger og dokumentation for, at de har overholdt deres kontraktlige forpligtelser.

Indhentning af data om operatørernes økonomi

55. Udlændingestyrelsen har i hele perioden 2013-2016 stillet krav om, at operatørerne skulle levere kvartalsvise økonomiske afrapporteringer. Kravene fremgår af en økonomi-rapporteringsvejledning, hvor der er en angivelse af, hvordan operatørerne skal fordele deres udgifter på forskellige udgiftskategorier. Styrelsen har oplyst, at kravene til operatørernes afrapportering tager udgangspunkt i de samme principper, som taksterne afregnes efter. Taksterne er fastsat efter ydelses- og centertype. Fx er der en fast takst for undervisning og aktivering pr. indkvarteret voksen asylansøger på et opholdscenter (afregnet efter realiserede årspersoner).

56. En gennemgang af operatørernes økonomiske kvartalsrapporter viser, at der fremgår beløb anvendt til undervisning og aktivering af voksne asylansøgere. Antallet af årspersoner pr. operatør pr. kvartal fremgår imidlertid ikke. Det er dermed ikke muligt at fastslå beløbene pr. årsperson, som operatørerne anvender til undervisning og aktivering.

Operatørernes udgifter er angivet forskelligt, herunder fx udgifter, som går på tværs af ydelser, idet operatørerne har haft en grad af frihed til at tilrettelægge driften inden for rammerne af kontrakten med Udlændingestyrelsen. Det kan fx være en lærer, som både underviser børn og voksne, og da operatørerne ikke anvender timeregistrering, vil der ofte være et element af skøn eller en fordelingsnøgle, som kan variere fra operatør til operatør. Dertil kommer, at operatørerne har forskellig praksis for fordeling af fællesudgifter eller overhead på de enkelte ydelser, hvilket også bidrager til manglende sammenlignelighed.

57. I forbindelse med en budgetanalyse af udgifterne til indkvarteringsydelser på asylcentre fra 2016 blev det anbefalet, at der etableres en fælles registreringsramme mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne med henblik på at skabe øget gennemsigtighed i økonomifølgningen og sammenlignelighed mellem operatørerne. Det kan ifølge budgetanalysen øge muligheden for, at styrelsen kan anvende forskellige typer af nøgletal mere direkte i styringen af operatørerne. Samtidig anbefales det i rapporten, at operatørernes overhead opgøres separat, så der også i forhold til disse udgifter skabes større gennemsigtighed.

58. Udlændingestyrelsen har oplyst, at det fremover er hensigten, at styrelsen skal kunne sammenligne en række økonomiske nøgletal for operatørerne med henblik på at få afdækket eventuelle forskelle i udgiftsniveau, hvilket ikke er muligt på baggrund af den nuværende rapporteringspraksis. Derfor er det besluttet at forenkle betalingen af operatørerne og styrke datagrundlaget og opfølgningen med henblik på en tættere økonomisk opfølgning på operatørernes økonomi. Styrelsen har fået resurser til at igangsætte et arbejde med at ensrette registreringspraksis hos operatørerne for at opnå et datagrundlag, som giver bedre muligheder for at arbejde med nøgletal. Det betyder, at styrelsen vil justere styringsmodellen og overgå til en model med højere grad af opfølgning.

59. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen har anvendt operatørernes kvartalsvise økonomirapporter til løbende monitorering, til at vurdere bevillingsbehovet og til at planlægge tilsynsområder. I den *løbende monitorering* er fokus på, hvordan de enkelte operatører forventer at klare sig økonomisk, dvs. om de forventer et samlet overskud eller underskud på driften af asylcentre ved årets afslutning. Hvis operatørerne i løbet af året anmoder om yderligere midler ud over det, der er fastsat i kontrakten, indgår kvartalsrapporterne bl.a. i vurderingen af *bevillingsbehovet*, herunder om midler kan omprioriteres, eller om der er behov for tildeling af yderligere midler. Styrelsen anvender endvidere kvartalsrapporterne i planlægningen af det økonomiske *tilsyn* med operatørerne. Fx foretog styrelsen medio 2016 et tilsyn med grundlaget for udgifter, som 2 operatører havde bedt om at få dækket af styrelsen. Det var primært udgifter til bygninger, inventar og køretøjer, som blev afregnet efter faktisk forbrug og ikke gennem takstfinansieringen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsens opfølgning på operatørernes kontraktoverholdelse ikke har omfattet indhentning af oplysninger fra operatørerne om, hvorvidt operatørerne har leveret den undervisning og aktivering til asylansøgerne, som styrelsen har betalt dem for gennem takster. På et væsentligt mindre og rammefinansieret beløb til eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud har styrelsen til forskel fra de øvrige tilbud om undervisning og aktivering månedligt indhentet oplysninger om, hvad operatørerne har leveret. Operatørernes indberetninger fra 2016 viser, at 5 ud af 6 operatører har tilbudt for få asylansøgere eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud. Styrelsen har ikke ført tilsyn med dokumentationen for de indberettede oplysninger eller kommenteret den manglende målopfyldelse. Rigsrevisionen kan konstatere, at styrelsen på dette mindre område, hvor styrelsen har indhentet data, ikke har anvendt datene til styring og sikret, at styrelsen fik den ydelse, som var aftalt i kontrakten mellem styrelsen og operatørerne.

Udlændingestyrelsen har i perioden 2013-2015 ikke ført tilsyn med, om operatørernes tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne på opholdscentre levede op til kontraktens krav. Styrelsen har ligeledes ikke kontrolleret, om der var dokumentation for de tilbud, som operatørerne har givet asylansøgerne. Det vil bl.a. sige, om operatørerne udfyldte kontrakterne med asylansøgerne, som udlændingeloven, bekendtgørelsen og kontrakten mellem styrelsen og operatørerne stiller krav om. Styrelsen har forklaret det manglende tilsyn med, at det har været en periode med et stort pres på asylområdet på grund af et stigende antal flygtninge. Endvidere har styrelsen oplyst, at styringen af operatørerne i højere grad har været baseret på tillid og dialog frem for at gennemføre tilsyn.

I 2. halvår 2016 gennemførte Udlændingestyrelsen 2 mindre tilsyn af henholdsvis kontrakter med asylansøgere, som er tilknyttet opholdscentre, men ikke bor på dem, og af undervisning i ligestilling. Det ene tilsyn gav styrelsen indsigt i en mangel på dokumentation og aftaler om undervisning og aktivering. Det andet tilsyn omfattede undervisningsmateriale om ligestilling og viste, at operatørerne havde efterkommet styrelsens krav til undervisningsmaterialet på området.

Udlændingestyrelsens opfølgning gennem økonomiske kvartalsrapporter har ikke givet styrelsen et overblik over, om operatørerne overholdt kontrakten med styrelsen med hensyn til tilbud om undervisning og aktivering. Rapporterne har desuden det grundlæggende problem, at operatørerne har registreret udgifter forskelligt, herunder fx opgørelse af overhead, og det har således ikke været klart for styrelsen, hvad de anvendte midler til fx undervisning og aktivering omfattede.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udlændingestyrelsen ikke gennem tilsyn med operatørernes tilbud om undervisning og aktivering og holdstørrelser i undervisningen har fastlagt, hvordan det metodisk skal opgøres, om operatørerne har efterlevet kravene. Kravet om antal undervisningstimer har eksisteret siden 2003.

3. Operatørernes tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere

DELKONKLUSION

Rigsrevisionens undersøgelse af de registrerede tilbud om undervisning og aktivering viser indikationer på, at en betydelig andel af asylansøgerne ikke har fået tilbudt de undervisnings- og aktiveringstimer, som de skulle have ifølge Udlændingestyrelsens kontrakt med operatørerne.

Rigsrevisionen har gennemgået de registrerede tilbud til asylansøgerne gennem en repræsentativ stikprøve i henholdsvis LetAsyl og Røde Kors' VUA-database. Undersøgelsen viser bl.a., at 51 % af asylansøgerne mellem 17 år og 65 år ikke har modtaget et tilbud om undervisning, som levede op til minimumskravet. Kun 35 % af asylansøgerne fik ifølge registreringerne tilbudt den undervisning, som de skulle have, eller var registreret som fritaget fra undervisning. For 14 % af asylansøgerne kunne tilbud ikke opgøres på grund af fejl og mangler i registreringen.

Rigsrevisionens opgørelse af undervisningstilbuddene til asylansøgerne er forbundet med en vis usikkerhed – på trods af en omfattende repræsentativ stikprøve – på grund af mangelfuld registreringspraksis i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database hos operatørerne. Operatørerne udfylder i vid udstrækning ikke de oplysninger om undervisning og aktivering i kontrakterne med asylansøgerne, som de skal ifølge udlændingeloven, og som Udlændingestyrelsen har stillet krav om. Operatørerne finder kontrakterne for ufleksible og administrativt tunge. I stedet for at registrere tilbuddene i kontrakterne har de 5 kommunale operatører derfor benyttet LetAsyl, mens Røde Kors har haft sin egen database. Rigsrevisionen har gennemgået disse databaser og har ikke i alle tilfælde fundet tilstrækkelig dokumentation for de tilbud, som skulle være givet til asylansøgerne, bl.a. på grund af fejl og mangler i registreringen. Operatørerne har oplyst, at den mangelfulde registrering af tilbud bl.a. skyldes mange nye medarbejdere i forbindelse med åbning af nye asylcentre. Operatørerne vurderer selv, at de stort set har givet tilbud om undervisning, i det omfang kontrakten med styrelsen kræver, trods vanskelige betingelser særligt i begyndelsen af 2016. I de tilfælde, hvor operatørerne har fremsendt yderligere dokumentation herfor, som ikke fremgik under registreringen af tilbud, er de indarbejdet i Rigsrevisionens opgørelse.

Flere operatører stiller ikke samme krav om deltagelse i undervisning til mødre med børn i alderen 1-2 år og ældre over 60 år som til andre voksne asylansøgere. De 2 grupper af asylansøgere får i en lang række tilfælde udbetalt tillægssydelse uden krav om deltagelse i undervisningen og uden anden begrundelse for fritagelsen, end at de har børn under 3 år eller er over 60 år. Den manglende deltagelse i undervisningen betyder, at en række kvinder og ældre, som har fået opholdstilladelse, overgives til kommunerne uden at have modtaget fx danskundervisning. Denne praksis finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende og vurderer, at det ikke er i overensstemmelse med udlændingelovens intentioner med undervisning og aktivering, hvor tiden på asylcentret skal bruges konstruktivt og skabe forudsætninger for en vellykket integrationsproces eller lette en tilbagevenden til hjemlandet.

Hovedparten af de aktiveringstilbud, som asylansøgerne modtager, er rengøring, arealpleje og vedligeholdelse på asylcentrene, da operatørerne har svært ved at finde nok tilstrækkelige og meningsfulde aktiveringstilbud til asylansøgerne. Udlændingestyrelsen har oplyst, at operatørerne ikke skal tilbyde aktivering, hvis de ikke har mulighed for det, uanset kravet i kontrakten med styrelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at kravet om 380 timers aktivering om året til voksne asylansøgere derved delvist mister relevans, medmindre styrelsen fx med eksempler præciserer, hvornår operatørerne kan fravige kravet.

60. Dette kapitel handler om, hvorvidt asylansøgerne får de tilbud om undervisning og aktivering, som de skal ifølge udlændingeloven, bekendtgørelsen og Udlændingestyrelsens kontrakt med operatørerne.

3.1. KONTRAKTER MED ASYLANSØGERE

61. Som beskrevet i kapitel 2 skal operatørerne ifølge udlændingeloven udarbejde en kontrakt med alle asylansøgere over 18 år på grundlag af den enkelte asylansøgers individuelle færdigheder og eventuelle beskæftigelse. Kontrakten skal indeholde en beskrivelse af asylansøgerens kompetencer og de undervisnings- og aktiveringstilbud, som asylansøgeren skal deltage i. Operatørerne skal senest 7 dage efter indflytningstidspunktet have indgået kontrakten med asylansøgeren. Derudover skal asylansøgeren senest efter 6 måneder, ved flytning til et andet center eller ved overgang til en anden fase have revideret kontrakten.

62. Vi har undersøgt, om operatørerne udarbejder en individuel kontrakt for asylansøgere over 18 år, og om kontrakterne lever op til udlændingelovens krav, herunder fastlæggelse af omfang og indhold af undervisnings- og aktiveringstilbud og sammenhæng mellem færdigheder og tilbud.

63. Vi har udtaget en stikprøve på 95 asylansøgere for at gennemgå deres kontrakter med operatøren. De var alle i fase 2 og boede på et opholdscenter i 2016. I 59 tilfælde var operatørerne ikke i besiddelse af kontrakterne, eller kontrakterne dækkede ikke den rette periode. Nogle kontrakter var bortkommet eller var ved en fejl ikke blevet udarbejdet, og flere kontrakter var overdraget til en kommune i forbindelse med, at en asylansøger havde fået opholdstilladelse, uden at operatøren havde taget en kopi. Vi modtog derfor kun kontrakter for 36 ud af de 95 asylansøgere, som dækkede den valgte periode.

64. Gennemgangen af de 36 kontrakter viser:

- at 30 kontrakter manglede de nødvendige oplysninger om undervisningstilbud
- at 28 kontrakter manglede de nødvendige oplysninger om aktiveringstilbud
- at 19 kontrakter manglede beskrivelse af kompetencer, og yderligere 2 kontrakter havde kun nogle få oplysninger om fx sproglige kompetencer.

Kun 2 af de 36 kontrakter levede umiddelbart op til kravene i bekendtgørelsen om nødvendige oplysninger om både undervisnings- og aktiveringstilbud i kontrakten. Men kun den ene kontrakt omfattede de samme tilbud, som asylansøgeren havde modtaget i kontraktperioden ifølge registreringen i LetAsyl eller i Røde Kors' VUA-database. Den anden kontrakt var således ikke blevet opdateret med de tilbud, som asylansøgeren faktisk havde fået. I de øvrige kontrakter, hvor enten undervisnings- eller aktiveringstilbud var beskrevet, var der ligeledes ikke overensstemmelse mellem kontrakt og tilbud registreret i LetAsyl eller i VUA-databasen. Der var således ingen kontrakter, der omfattede alle de undervisnings- og aktiveringstilbud, som asylansøgeren havde modtaget i kontraktperioden.

Dertil kommer, at der i ingen af kontrakterne var en umiddelbar sammenhæng mellem tilbuddene og asylansøgerens kompetencer, og tilbuddene var ikke begrundet med asylansøgerens kompetencer. Udlændingestyrelsen har oplyst, at det kun er et krav, at operatørernes tilbud i *videst mulige omfang* skal tilpasses den enkeltes færdigheder og kompetencer, hvilket fremgår af bemærkningerne til ændringen af udlændingeloven i 2003. Styrelsen har samtidig oplyst, at asylansørgernes kompetencer ofte ikke er dokumenterbare eller kan overføres til danske forhold. Endelig har styrelsen oplyst, at der kan være tilfælde, hvor asylansøgere ikke har kunnet eller ønsket at oplyse om kompetencer.

Som nævnt i kapitel 2 konstaterede Udlændingestyrelsen tilsvarende problemer med mangelfulde kontrakter med asylansøgere i forbindelse med tilsyn i 2009, 2011 og 2016.

65. Operatørerne har oplyst, at årsagen til, at kontrakterne med asylansøgere kun delvist er blevet udfyldt, er, at det er for ufleksibelt og administrativt krævende at udarbejde en ny papirkontrakt, hver gang et tilbud til en asylansøger bliver ændret. Derfor bruger operatørerne kun i meget begrænset omfang kontrakterne i deres styring af tilbud til asylansøgere. I stedet har de 5 kommunale operatører registreret oplysningerne i LetAsyl, og Røde Kors har oplysningerne i VUA-databasen. Disse systemer understøtter ikke, at asylansøgere kan skrive under på, at de har forstået, at deltagelse i den tilbudte undervisning og aktivering er en forudsætning for at optjene tillægsydelse. For de tilbud, som kun fremgår af LetAsyl og VUA-databasen, er der således ikke indgået en underskrevet kontrakt med asylansøgeren, som udlændingeloven kræver, medmindre asylansøgeren ikke ønsker at underskrive og derved får tildelt en kontrakt af operatøren. Det betyder, at operatørerne i en lang række tilfælde ikke har sikret et tilstrækkeligt grundlag for at reducere asylansørgernes tillægsydelse, hvis de ikke møder op til undervisning og aktivering. Ifølge udlændingeloven skal tillægsydelsen reduceres eller ikke udbetales, hvis asylansøgeren ikke har efterlevet kontrakten.

Vesthimmerland Kommune har anerkendt, at kontrakterne med asylansøgerne i vid udstrækning ikke lever op til bekendtgørelsen. Kommunen har påpeget, at en fuld opfyldelse af kravet om kontrakter vil lægge et så stort administrativt pres på medarbejderne, at det vil have markant negativ indflydelse på den øvrige opgaveløsning på asylcentre.

Røde Kors har påpeget, at der vil være mange fordele ved at udvikle et system, som er smidigere end det administrativt krævende arbejde med kontrakterne med asylansøgerne – et system, som giver bedre dokumentation og mulighed for at registrere kompetencer og progression for den enkelte asylansøger.

Tønder Kommune har oplyst, at de fremadrettet vil ændre praksis, så kontrakterne med asylansøgerne vil omfatte timetal pr. uge for den tilbudte undervisning og aktivering. Jammerbugt Kommune har ligeledes oplyst, at de har ændret praksis i foråret 2017, så det er standardkontrakten fra bekendtgørelsen, som bliver anvendt, og at alle kontrakter bliver journaliseret og opbevaret – også efter, at asylansøgeren har forladt asylcentret.

66. I boks 3 fremgår en nærmere beskrivelse af LetAsyl.

BOKS 3

LETASYL

LetAsyl er en database, som operatørerne har fået udviklet i samarbejde med en it-virksomhed. Databasen er et hjælperedskab til at understøtte den daglige drift på asylcentre i forhold til bl.a. kapacitetsstyring, dvs. overblik over ledige værelser og senge samt informationer om asylansøgerne og tilbuddene til disse. Databasen indeholder således oplysninger om centrenes ydelser til asylansøgerne, men er ikke designet til at danne fyldestgørende dokumentation for leveringen af ydelserne, og der er i en række tilfælde ikke nogen fælles registreringspraksis mellem centre og mellem operatører.

Udlændingestyrelsen stiller ikke krav om, at operatørerne benytter LetAsyl, men giver tilskud til anskaffelse af databasen, hvis nye operatører ønsker at benytte det. Desuden har styrelsen bidraget med bevillinger til operatørernes udvikling af databasen. Alle operatørerne benyttede LetAsyl i 2016 med undtagelse af Røde Kors, som først har taget databasen fuldt i brug i 2017. Styrelsen har oplyst, at oplysninger i LetAsyl vil være tilstrækkelig dokumentation for operatørernes tilbud til asylansøgerne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at operatørerne kun i ét tilfælde ud af en stikprøve på 95 asylansøgere kunne fremvise en kontrakt, som levede op til reglerne for kontrakter med asylansøgere. Det var kun muligt at gennemgå indholdet i kontrakterne i 36 tilfælde, da operatørerne ikke havde dokumentation for de øvrige 59 asylansøgere. Det skyldes bl.a., at kontrakterne var bortkommet, ikke var udarbejdet, eller at operatørerne havde overdraget kontrakterne til kommunerne uden at sikre en kopi i forbindelse med asylansøgere, som havde fået opholdstilladelse. For hovedparten af asylansøgerne i stikprøven kunne operatørerne således ikke dokumentere efterlevelsen af reglerne i bekendtgørelsen, og for den resterende del af asylansøgerne levede kontrakterne ikke op til reglerne om, at bl.a. undervisnings- og aktiveringstilbud skal fremgå af kontrakten. Operatørerne har oplyst, at informationerne, som skulle have været i kontrakterne med asylansøgerne, i stedet bliver registreret i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database. Da kontrakterne skal underskrives af asylansøgeren og operatøren, og databaserne ikke muliggør dette, har operatørerne i en række tilfælde ikke sikret et tilstrækkeligt grundlag for en eventuel reduktion af asylansøgernes tillægsydelse. Det er ifølge udlændingeloven manglende overholdelse af kontrakten med asylansøgeren, som er grundlaget for at reducere eller ikke udbetale tillægsydelse. Udlændingestyrelsen har kendt til problemet med mangelfulde kontrakter gennem en længere årrække, da tilsyn i 2009, 2011 og 2016 viste problemer med operatørernes anvendelse af kontrakterne med asylansøgere.

Flere operatører har oplyst, at en løbende opdatering af kontrakterne med asylansøgere i overensstemmelse med reglerne vil være en meget stor administrativ byrde for medarbejderne på asylcentrene. Røde Kors har peget på behovet for et mere fleksibelt og mindre administrativt krævende system. Flere operatører har oplyst, at de i 2017 har forbedret praksis omkring udarbejdelse af kontrakter.

3.2. TILBUD OM UNDERVISNING TIL ASYLANSØGERE

67. Vores undersøgelse af operatørernes anvendelse af asylansøgerkontrakter viser, at de er for mangelfulde som grundlag for en vurdering af, hvilke undervisnings- og aktiverings-tilbud asylansøgerne har modtaget. Derfor har vi udtaget en stikprøve på 372 asylansøgere for gennem operatørernes registreringer i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database at undersøge, hvilke tilbud asylansøgerne har fået. Vi har i opgørelsen af tilbud taget højde for følgende:

- Nyåbnede asylcentre skal først efter 3 måneder fuldt ud leve op til kravene om undervisning og aktivering. Perioder, hvor asylansøgerne boede på et nyåbnet center i 3-månedersperioden, er fratrukket i opgørelsen.
- Operatøren har 7 dage til at aftale undervisnings- og aktiveringstilbud med asylansøgeren, når asylansøgeren ankommer til asylcentret eller ved skift til fase 2. Perioden på de 7 dage er fratrukket i opgørelsen.
- Ferieperioder uden undervisning er af forskellig længde og ligger på forskellige tidspunkter. Der er i beregningen af, hvor meget undervisning en asylansøger skulle have haft, taget højde for ferieperioder. Operatørerne får således ikke et dårligere resultat, hvis asylansøgere primært har boet hos operatøren i sommermånederne, hvor der er mange ferieuger uden undervisning.
- Alle asylansøgere, der har været registreret som fritaget fra undervisning og/eller aktivering, er opgjort med egen kategori og trækker dermed ikke ned i opgørelsen over, om operatøren lever op til timekravene.

Vi har i undersøgelsen været i løbende dialog med operatørerne om vores anvendelse af data fra LetAsyl og VUA-databasen, bl.a. i forhold til forklaringer på forskellige typer af registreringer hos de enkelte operatører. Efter vores første optælling af tilbudte undervisnings- og aktiveringstimer til asylansøgerne har vi præsenteret resultaterne for de 6 operatører. 3 af de 6 operatører har efterfølgende sendt os supplerende oplysninger, herunder årsager til, hvorfor nogle af asylansøgerne har fået tilbudt for få undervisnings- og/eller aktiveringstimer.

Operatørerne har fx givet os oplysninger om, at en asylansøger har været på særlig eller tildelt kontrakt, som betyder, at vedkommende er henholdsvis fritaget fra eller ikke har ønsket at modtage et tilbud om undervisning og aktivering. Som følge heraf har vi kategoriseret de pågældende asylansøgere som fritaget eller har taget dem ud af stikprøven. I de tilfælde, hvor vi har modtaget dokumentation for, at en asylansøger har modtaget flere timers undervisning og aktivering, end der var registreret i LetAsyl eller i VUA-databasen, har vi medtaget de supplerende timer i opgørelsen.

Vesthimmerland Kommune har oplyst, at der har været en særlig undtagelse fra timekravet i forbindelse med flytning af en større gruppe i september-oktober 2016 fra asylcentret i Herning til asylcentret i Holstebro, dvs. en flytning inden for samme operatør. Operatøren har oplyst, at operatøren ikke har dokumentation for, hvordan Udlændingestyrelsen betragtede denne særlige situation. Der blev dermed ikke givet dispensation af styrelsen i det konkrete tilfælde, og vi har derfor ikke korrigeret optællingen efter dette. Styrelsen har i forbindelse med høringen af beretningen oplyst, at der i perioder med indkvartering uden for det ordinære indkvarteringssystem var tilfælde, hvor det var nødvendigt med en undtagelse på grund af masseflytninger. Rigsrevisionen har ikke fået dokumentation for dispensationen i den konkrete sag.

Asylansøgere i alderen 17-65 år

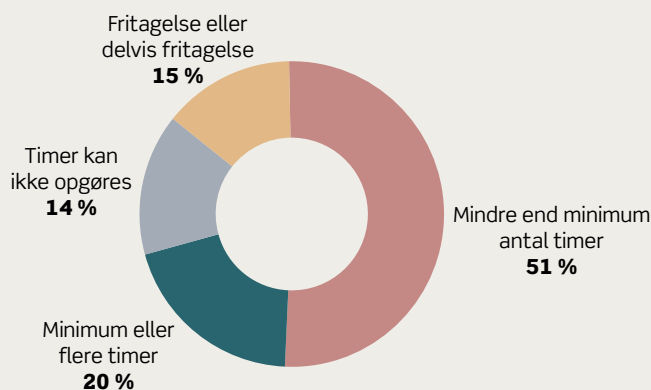
68. Operatørerne skal ifølge kontrakten med Udlændingestyrelsen tilbyde asylansøgere over 21 år mindst 400 timers undervisning om året. Der er samtidig et samlet krav til undervisning og aktivering på mindst 800 timer for aldersgruppen 17-21 år. Undervisningen kan være inden for dansk, engelsk, modersmål og fag, som giver asylansøgerne færdigheder, der kan hjælpe dem til at starte en selvstændig virksomhed eller opnå beskæftigelse i hjemlandet.

69. Vi har undersøgt, om operatørerne i 2016 minimum har leveret de undervisningstimer til asylansøgerne, som de skal ifølge kontrakten med Udlændingestyrelsen. Da hovedparten af asylansøgerne har været mindre end 1 år på et opholdscenter og samtidig har været i fase 2, er det som udgangspunkt ikke muligt at opgøre, om fx asylansøgere over 21 år har fået mindst 400 timers undervisning om året. Vi har derfor beregnet, hvor mange undervisningstimer den enkelte asylansøger skulle have, ud fra hvor mange dage de var på et opholdscenter i 2016, og samtidig taget højde for ferieperioder. En nærmere beskrivelse fremgår af bilag 1.

70. Vi har gennemgået undervisningstilbud til 372 asylansøgere, hvoraf 291 var i aldersgruppen 22-65 år, og 81 var i aldersgruppen 17-21 år. Resultatet er vist i figur 4.

FIGUR 4

OPERATØRERNES EFTERLEVELSE AF KRAV OM UNDERVISNING TIL ASYLANSØGERE I 2016



Note: For de 17-21-årige er undervisning og aktivering opgjort som et samlet timetal, da timekravet for denne aldersgruppe omfatter både undervisning og aktivering.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af registreringer i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database.

Det fremgår af figur 4, at 51 % af asylansøgerne ikke har modtaget et tilbud om undervisning, som levede op til minimumskravet. 20 % har som minimum modtaget det tilbud, som de skulle have, og 15 % var fritaget eller delvist fritaget. For 14 % af asylansøgerne kunne vi ikke opgøre, om operatørerne har givet det undervisningstilbud, som de skulle.

Godt 40 % af de asylansøgere, som har modtaget for få undervisningstimer, har fået mindst 25 % for lidt undervisning. De asylansøgere, som var fritaget fra undervisning, var typisk fritaget med begrundelsen barn under 3 år, alder eller sygdom. I flere tilfælde fremgår begrundelsen ikke. Ved fritagelse modtager asylansøgeren fuld tillægsydelse uden deltagelse. For de 14 %, hvor undervisningstimerne ikke kan opgøres, er årsagen typisk, at der ikke er registreret et timetal for tilbuddet, eller at der er registreret flere tilbud, som ligger på de samme dage og på samme tidspunkt.

71. I boks 4 fremgår forskelle mellem operatørerne i forhold til overholdelse af krav om tilbud om undervisning til asylansøgerne.

BOKS 4

FORSKELLE MELLEM OPERATØRERNES TILBUD

På opholdscentre drevet af Jammerbugt Kommune, Langeland Kommune, Tønder Kommune og Thisted Kommune var der ca. 60 % af asylansøgerne i stikprøven, som fik tilbudt for lidt undervisning. De registrerede tilbud for de 4 operatører viste, at 18-35 % fik tilbudt den undervisning, som de skulle have, eller var fritaget fra undervisning. For resten af asylansøgerne kunne antallet af timer ikke opgøres på grund af fejl i registreringen. Vesthimmerland Kommune skiller sig i vores opgørelse ud ved, at asylansøgerne i ca. halvdelen af tilfældene har fået tilbudt minimum de timers undervisning, som de skulle have. Det er en væsentligt større andel af asylansøgere end hos de øvrige operatører. Røde Kors har den største andel af asylansøgere, der er registreret som fritaget fra undervisning, og knap 10 %, der er registreret med undervisningstilbud, som lever op til minimumskravet. Røde Kors og Thisted Kommune har den største andel af asylansøgere i stikprøven, hvor tilbuddet om undervisning ikke kunne opgøres på grund af mangelfuld registrering.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af registreringer i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database.

Der er ud fra de registrerede tilbud indikationer på, at der er en betydelig andel af asylansøgerne, som har fået tilbudt for få timers undervisning. Generelt ser det på baggrund af gennemgangen af undervisningstilbud ud til, at operatørernes almindelige undervisningstilbud som fx danskundervisning ligger på et så lavt timetal, at selv kortere perioder uden et tilbud betyder, at asylansøgeren får tilbudt for lidt undervisning i forhold til det minimumskrav, som er stillet i bekendtgørelsen.

72. Operatørerne påpeger, at det høje antal asylansøgere frem til primo 2016 satte driften af asylcentre under pres et godt stykke ind i 2016. Det var således nødvendigt at prioritere indsatsen på centrene, og Udlændingestyrelsen havde formuleret følgende prioriterede rækkefølge:

- 1) indkvartering
- 2) sundhed og hygiejne
- 3) tilbud til børn
- 4) tilbud til voksne.

Det store antal asylansøgere medførte også, at mange nye opholdscentre skulle etableres med nye medarbejdere, der skulle læres op, hvilket operatørerne oplyser som en del af forklaringen på den mangelfulde registrering af tilbud til asylansøgerne. Operatørerne vurderer, at de har leveret den undervisning, som de skulle, til hovedparten af asylansøgerne i 2016, og at resultatet af stikprøveundersøgelsen er udtryk for mangelfuld dokumentation og registrering af de tilbud, som asylansøgerne har modtaget.

Operatørerne og Udlændingestyrelsen har desuden oplyst en række yderligere forhold, som de mener, der burde have været taget højde for i opgørelsen af tilbud om undervisning og aktivering. Det var bl.a. følgende:

- asylansøgers udeblivelse fra asylcentret og senere genopdukken
- flytninger mellem egne opholdscentre og ikke kun mellem operatører
- styrelsens accept af manglende efterlevelse af krav om undervisnings- og aktiverings-tilbud til asylansøgere i 4 teltlejre
- asylansøgers fritagelse fra undervisning, hvis de allerede besidder den viden og de færdigheder, som de kan opnå gennem undervisningen.

73. Vi har undersøgt betydningen af fejlkilderne for at få en indikation af betydningen for resultatet af vores opgørelse. Gennemgangen viser, at en korrektion i forhold til fejlkilderne kun ville medføre en meget lille ændring af resultatet. En nærmere beskrivelse af gennemgangen fremgår af bilag 1.

Operatørerne har oplyst, at de vurderer, at registreringerne af tilbud er for mangelfulde til at give et retvisende billede af, hvad der blev givet af tilbud.

74. Der var 2 grupper, som ifølge stikprøveundersøgelsen tilsyneladende fik mindre undervisning end de øvrige asylansøgere. Det var mødre med børn i alderen 1-2 år og asylansøgere i alderen 60-65 år. Derfor har vi udvidet stikprøven for disse 2 grupper for at få et klarere billede af, hvor stort problemet var.

Mødre med børn i alderen 1-2 år

75. Udlændingestyrelsen har oplyst, at mødre med børn i alderen 1-2 år som udgangspunkt skal have tilbud om undervisning, da bekendtgørelsens mulighed for fritagelse fra undervisning på grund af barsel kun må anses for at være relevant i barnets første 12 måneder. Det betyder også, at mødre skal deltage i undervisningen på lige fod med andre voksne for at optjene tillægsydelse, medmindre de ikke er i stand til det.

76. Vi har gennemgået undervisningstilbud til 80 mødre med børn i alderen 1-2 år. 65 af mødrene har ikke modtaget undervisning ifølge registreringerne i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database. Kun ganske få fædre deltager ikke i undervisningen på grund af barnet. Opgørelsen er forbundet med en vis usikkerhed, da registreringen af tilbud i nogle tilfælde var mangelfuld. Det skyldes bl.a., at nogle asylcentre ikke har registreret tilbud, hvis det ikke havde betydning for udbetaling af tillægsydelsen. Flere operatører har oplyst, at de ikke kræver, at mødre med børn under 3 år deltager i undervisningen for at optjene tillægsydelse, da asylcentret ikke stiller et pasningstilbud til rådighed for børn under 3 år.



Asylcenter Kongelunden.

Foto: Røde Kors

77. Det fremgår imidlertid af udlændingeloven, at asylansøgere skal deltage i undervisningen, medmindre der er særlige grunde til ikke at deltage. I bekendtgørelsen er det præciseret, at asylansøgeren kan fritages fra undervisning, hvis asylansøgeren allerede besidder den viden og de færdigheder, som kan opnås ved undervisningen, eller hvis asylansøgeren ikke er stand til at følge undervisningen på grund af egen eller barns alvorlige sygdom, psykiske lidelser, barsel, høj alder eller beskæftigelse. Ingen af disse undtagelsesmuligheder omfatter gruppen af mødre med børn i alderen 1-2 år, og det er derfor ikke umiddelbart i overensstemmelse med bekendtgørelsen, når operatørerne ikke som udgangspunkt stiller krav om deltagelse i undervisning for denne gruppe af asylansøgere.

Udlændingestyrelsen har dog oplyst, at det fremgår af bekendtgørelsen, at indholdet af kontrakten med asylansøgeren skal tilpasses den enkelte asylansøgers personlige forhold, herunder helbredsmaessige forhold. Styrelsen vurderer, at operatørerne på det grundlag kan fritage forældre med børn i alderen 1-2 år fra undervisning – også selv om årsagen ikke er én af de specifikke undtagelsesmuligheder, som er nævnt i bekendtgørelsen. Det er således operatøren, som afgør, om et personligt forhold, herunder manglende pasningsmulighed, betyder, at en asylansøger kan fritages fra undervisning og alligevel modtage tillægsydelse. Rigsrevisionen konstaterer, at manglen på eksemplificering af de øvrige personlige forhold, som kan give adgang til fritagelse, giver operatørerne en bred fortolkningsramme med risiko for en vilkårlig forvaltning til følge.

78. Udlændingestyrelsen har i forbindelse med et tilsyn i 2009 understreget over for en operatør, at det kun er på baggrund af helt særlige omstændigheder, at asylansøgerne kan få tillægsydelse uden deltagelse i undervisningen. Reglerne for fritagelse fra undervisning var de samme i 2009 som i dag, dog med den undtagelse, at *beskæftigelse* blev tilføjet som undtagelsesmulighed i 2013. Styrelsen har oplyst, at der ikke er afsat midler på finansloven til pasning af børn under 3 år, hvilket i praksis betyder, at det ofte ikke er muligt for mødre med børn i alderen 1-2 år at deltage i undervisning og aktivering. Rigsrevisionen kan således konstatere, at styrelsen vurderer, at manglende pasningstilbud er en helt særlig omstændighed, selv om styrelsen er opmærksom på, at der ofte ikke er pasningstilbud på asylcentre.

Udlændingestyrelsen har dog samtidig oplyst, at styrelsen ikke er af den opfattelse, at mødre med børn i alderen 1-2 år ikke skal have undervisning.

79. Nogle asylcentre har løst problemet ved at have undervisningstilbud, hvor børn kan medbringes, eller ved at tilbyde undervisning på forskudte tidspunkter, så moderen og faderen deltager i hver sit undervisningsforløb på forskellige tidspunkter i løbet af ugen. Det mest almindelige er dog ifølge stikprøveundersøgelsen, at mødre ikke deltager i undervisningen.

80. Røde Kors har oplyst, at de stiller samme krav til mødre som til fædre med børn i alderen 1-2 år, og at de bliver trukket i tillægsydelse, hvis de ikke deltager i undervisningen – dog kun, hvis det har været muligt at tilbyde undervisning, som ligger forskudt, og begge forældre dermed har fået et undervisningstilbud. 14 ud af 19 mødre i stikprøven på Røde Kors' asylcentre deltog ikke i undervisningen, og det var ikke registreret, at de havde fravalgt undervisning og dermed ikke skulle have tillægsydelse. For 4 forældrepar var det begge, som modtog undervisning.

81. En gennemgang af oplysninger i LetAsyl for de mødre, som ikke havde modtaget undervisning, viser, at operatørerne ikke begrundet eller skriver en egentlig afgørelse om fritagelse fra undervisning. Der er således ingen tilfælde, hvor operatørerne har noteret, at fritagelsen fra undervisningen skyldes mangel på pasningstilbud til børn i alderen 1-2 år eller mangel på mulighed for at tilbyde forskudt undervisning til forældrepar. Nogle steder står der "barn under 3 år". I 4 ud af de 65 tilfælde, hvor mødre ikke var registreret med et undervisningstilbud, er der et andet sted i LetAsyl noteret bemærkninger, som kunne være årsag til en fritagelse i en periode. Det er fx noteret, at asylansøgeren har en svært udviklingshæmmet datter, men det er uklart, om det er årsagen.

Asylansøgere i aldersgruppen 60-65 år

82. Vi har undersøgt tilbuddene til 82 asylansøgere i alderen 60-65 år, som var i fase 2 på et opholdscenter i 2016. Asylansøgere over 60 år udgør en forholdsvis lille andel af det samlede antal asylansøgere. Asylansøgere i denne aldersgruppe har ret til samme tilbud som øvrige voksne asylansøgere i aldersgruppen over 21 år. Imidlertid kan asylansøgere, der på grund af sygdom, psykiske lidelser eller høj alder, og som har behov for særlig støtte, modtage et tilbud om særskilt tilrettelagt aktivering og undervisning. Særskilt tilrettelagt aktivering og undervisning har til formål i videst muligt omfang at gøre asylansøgeren i stand til at tage vare på sin egen tilværelse og blive selvhjulpne. Samtidig kan det samlede omfang på 400 timers undervisning og 380 timers aktivering pr. år fraviges ved sådanne tilbud. Det betyder, at en asylansøger kan modtage færre timers undervisning og aktivering, hvis operatøren giver et særskilt tilbud med den begrundelse, at asylansøgeren har behov for særlig støtte. Det kan fx være, hvis asylansøgeren er døv eller er delvist sygemeldt.

83. Ca. 3/4 af de 60-65-årige asylansøgere modtog ikke et tilbud om undervisning i 2016 ifølge operatørernes registreringer. Flere af operatørerne har oplyst, at de ikke stiller krav om deltagelse i undervisningen for at optjene tillægssydelse for asylansøgere over 60 år. De har dog mulighed for at deltage i undervisningen, hvis de ønsker det. Når operatørerne ikke stiller krav om deltagelse i undervisningen for asylansøgere over 60 år, skyldes det ifølge flere operatører, at denne gruppe af asylansøgere ikke kan sammenlignes med danskere på samme alder. Vesthimmerland Kommune har fx oplyst, at deres erfaring er, at en asylansøger over 60 år typisk vil have ganske store udfordringer med at deltage fuldt ud i undervisningen.

84. Asylansøgere skal deltage i undervisningen, medmindre der er særlige grunde, der taler imod, men kan fritages på grund af bl.a. sygdom og alder, men kun, hvis alderen eller sygdommen betyder, at asylansøgeren ikke er i stand til at følge undervisningen. Fritagelse på grund af alder skal således ske ud fra en individuel vurdering af, om asylansøgeren er i stand til at deltage i undervisningen. Hvis en asylansøger bliver fritaget, skal begrundelsen ifølge Udlændingestyrelsen være registreret i kontrakten med asylansøgeren. Det er således ikke i overensstemmelse med udlændingeloven og bekendtgørelsen, når operatører lader det være op til asylansøgere over 60 år, om de ønsker at deltage i undervisningen, og at asylansøgerne får tillægssydelse, uanset hvad de vælger.

Forskelle i holdstørrelser i undervisningen

85. Udlændingestyrelsen har i kontrakterne med operatørerne fastsat krav om, at holdstørrelserne for asylansøgere over 17 år i gennemsnit ikke må være på over 16 asylansøgere. Styrelsen har ikke gennem tilsyn eller på anden vis præciseret over for operatørerne, hvordan overholdelsen af kravet om holdstørrelser skal opgøres, herunder om det er på tværs af hold eller over hvor lang tid. Styrelsen har oplyst til Rigsrevisionen, at holdstørrelser skal opgøres på tværs af hold, dvs. at der gerne må være 24 deltagere på ét hold og 8 på et andet, uden at det er i strid med kravet om maks. 16 deltagere i gennemsnit på holdene. Det er uklart, om dette gennemsnit er på uge-, måneds- eller årsbasis.

86. Vi har undersøgt den gennemsnitlige holdstørrelse for alle undervisningshold under hver operatør i henholdsvis uge 23 og uge 49 i 2016. Ugerne er valgt ud fra, at de ikke skulle ligge i 1. kvartal 2016, hvor operatørerne har oplyst, at der var et ekstra stort pres på driften af asylcentre, og den anden uge skulle være ½ år senere for at tage højde for variationer hen over året. Samtidig skulle ugerne ikke være ferieuger for nogle af de 6 operatørers asylcentre.

Vi har undersøgt det almindelige undervisningstilbud for asylansøgere i fase 2 på opholdscentre, dog ikke asylansøgerkursus og fremrykket dansk. Asylansøgerkurset ligger ofte i fase 1, og fordi der ikke i kontrakten er samme krav til holdstørrelsen for fremrykket dansk, er disse hold ikke medtaget. Vi har undersøgt antal tilmeldte på holdene i de 2 valgte uger. Flere operatører har imidlertid oplyst, at der kan være tilmeldt mere end 16 asylansøgere på et hold, men at der i undervisningssituationen sjældent vil være over 16, da der stort set altid er en vis andel, som er fraværende. Derfor har vi også undersøgt det gennemsnitlige antal fremmødte i de 2 uger. Hvis et hold eksisterede i både uge 23 og i uge 49, indgår holdet i undersøgelsen som 2 hold. Vi har gennemgået data for 523 hold, som fordeles sig således på operatørerne:

- Jammerbugt Kommune: 160 hold
- Vesthimmerland Kommune: 123 hold
- Røde Kors: 104 hold
- Langeland Kommune: 72 hold
- Tønder Kommune: 41 hold
- Thisted Kommune: 23 hold.

87. 4 af de 6 operatører havde i de 2 uger i gennemsnit mere end 16 tilmeldte. Vesthimmerland Kommune havde flest tilmeldte med et gennemsnit på 25 asylansøgere i de 2 uger. De øvrige 3 operatører med mere end 16 tilmeldte havde i gennemsnit 17-18 tilmeldte pr. hold. Kun Vesthimmerland Kommune havde i gennemsnit et fremmøde på lidt over 16 asylansøgere. De øvrige operatører havde i gennemsnit et fremmøde på under 16.

Samlet set havde operatørerne 123 ud af 523 hold, svarende til ca. 1/4, hvor der i gennemsnit var over 16 fremmødte asylansøgere i løbet af ugen, herunder 61 hold med i gennemsnit over 20 fremmødte. Da operatørerne samtidig havde en række hold med færre fremmødte, ligger operatørernes gennemsnit under eller lidt over 16. For det hold med flest fremmødte var der i løbet af ugen i gennemsnit 34 deltagere. Det var et danskhold hos Røde Kors med 36 tilmeldte. Modsat fremgår det af oplysningerne fra Jammerbugt Kommune, at de har haft et hold med 3 tilmeldte og en gennemsnitlig deltagelse på 0,3 i løbet af en uge.

88. Jammerbugt Kommune har oplyst, at få tilmeldte på hold kan forekomme ved nedlukning af asylcentre med kort varsel, da operatøren har 3 måneders opsigelse i kontrakten med eksterne leverandører af undervisning. Holdene er først blevet lukket, når kontrakten udløb.

Røde Kors har oplyst, at taksten til undervisning og aktivering blev fastsat ud fra, at 40 % af asylansøgerne ville deltage. Når en væsentlig højere andel ønsker at deltage, har Røde Kors øget holdstørrelserne for at tilbyde så mange som muligt undervisning og har i et vist omfang 2 undervisere på hold med over 16 deltagere.

Vesthimmerland Kommune har påpeget, at holdstørrelserne varierer fra måned til måned, og har oplyst, at de har data for holdstørrelser i løbet af hele 2016, som viser, at 15 % af holdene havde flere end de op til gennemsnitligt 16 fremmødte til undervisningen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at der er indikationer på, at en betydelig andel af asylansøgerne ikke har fået de undervisningstimer, som de skulle have ifølge kontrakten mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne. En repræsentativ stikprøve, som omfattede de registrerede tilbud om undervisning til 372 asylansøgere, viser bl.a., at 51 % af asylansøgerne mellem 17 år og 65 år ikke har modtaget et tilbud om undervisning, som levede op til minimumskravet. Kun 35 % af asylansøgerne fik ifølge registreringerne tilbudt den undervisning, som de skulle have, eller var registreret som fritaget fra undervisning. For 14 % af asylansøgerne kunne tilbud ikke opgøres på grund af fejl og mangler i registreringerne. Stikprøveundersøgelsen viser desuden, at der er problemer med operatørernes dokumentation af tilbud til asylansøgerne. Det skyldes bl.a., at der i nogle tilfælde er en fejlbehæftet og mangelfuld registrering af tilbud. Operatørerne har oplyst, at den mangelfulde registrering af tilbud bl.a. skyldes mange nye medarbejdere i forbindelse med åbning af nye asylcentre. Operatørerne vurderer, at de stort set har givet den undervisning, som de skulle, og at registreringerne af tilbud er for mangelfulde til at give et retvisende billede af, hvad de har givet af tilbud.

2 grupper skiller sig særligt ud ved i vid udstrækning ikke at deltage i undervisningen. Det er mødre med børn i alderen 1-2 år og asylansøgere over 60 år. Begge grupper er ofte registreret som fritaget fra undervisning, og der bliver i en række tilfælde ikke fra operatørernes side stillet krav om deltagelse i undervisningen for at optjene tillægssydelse. Udlændingestyrelsen har oplyst, at operatørerne også kan fritage asylansøgerne med begrundelse af andre personlige forhold, der ikke er nævnt som undtagelsesmuligheder i bekendtgørelsen, og at det således er op til operatøren at vurdere, om personlige årsager, herunder fx pasning af eget barn, skal give mulighed for fritagelse fra undervisning. Styrelsen har ikke i bekendtgørelsen eller i kontrakten med operatørerne præciseret, hvilke øvrige undtagelsesmuligheder der er. Rigsrevisionen finder, at mangel på præcisering af disse øvrige personlige forhold åbner for en meget bred fortolkningsmulighed med risiko for en vilkårlig forvaltning af området til følge. Samtidig kan Rigsrevisionen ud fra stikprøven konstatere, at der ikke i disse mødres sager ligger afgørelser om fritagelse fra undervisning på grund af fx manglende pasningsmulighed.

Operatørerne overholder stort set kravet om gennemsnitligt 16 deltagere på undervisningsholdene. Der er dog en lang række hold med væsentligt flere end 16 deltagere, men da der samtidig er hold med meget få deltagere, holder operatørerne sig inden for kravet om gennemsnitligt 16 deltagere i de 2 uger, som indgår i undersøgelsen.

3.3. TILBUD OM AKTIVERING TIL ASYLANSØGERE

89. Operatørerne skal ifølge kontrakten med Udlændingestyrelsen tilbyde voksne asylansøgere mindst 380 timers individuel aktivering om året. Det samlede antal timer til undervisning og aktivering må dog maksimalt være 37 timer pr. uge og skal mindst være 15 timer. Alle 18-60-årige asylansøgere har derudover pligt til at deltage i udførelsen af nødvendige opgaver, medmindre de er fritaget, fx på grund af sygdom. For aktivering er der ikke en øvre aldersgrænse. Tabel 3 viser en oversigt over, hvad kontrakten med operatørerne oplister som nødvendige opgaver og individuel aktivering.

TABEL 3

NØDVENDIGE OPGAVER OG INDIVIDUEL AKTIVERING

Nødvendige opgaver	Individuel aktivering
<ul style="list-style-type: none"> • Madlavning. • Rengøring af egne værelser. • Daglig udvendig og indvendig oprydning og rengøring af fællesområder. • Pasning og renholdelse af udenomsarealer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indvendig og udvendig vedligeholdelse, reparationer og forbedringer af bygninger, inventar og fællesområder. • Anden pasning og renholdelse af udenomsarealer. • Anden rengøring og madlavning. • Opgaver i forbindelse med pasning af børn samt aktiviteter for børn og unge i øvrigt. • Administrationsopgaver. • Deltagelse i tilbud om fritidsaktiviteter, sociale og kulturelle aktiviteter, sportsaktiviteter, projekter og kurser.

Kilde: Kontrakt mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne for 2016.

Herudover kan operatørerne tilbyde asylansøgere over 17 år i fase 2 deltagelse i intern produktionsvirksomhed og praktikophold uden for indkvarteringsystemet.

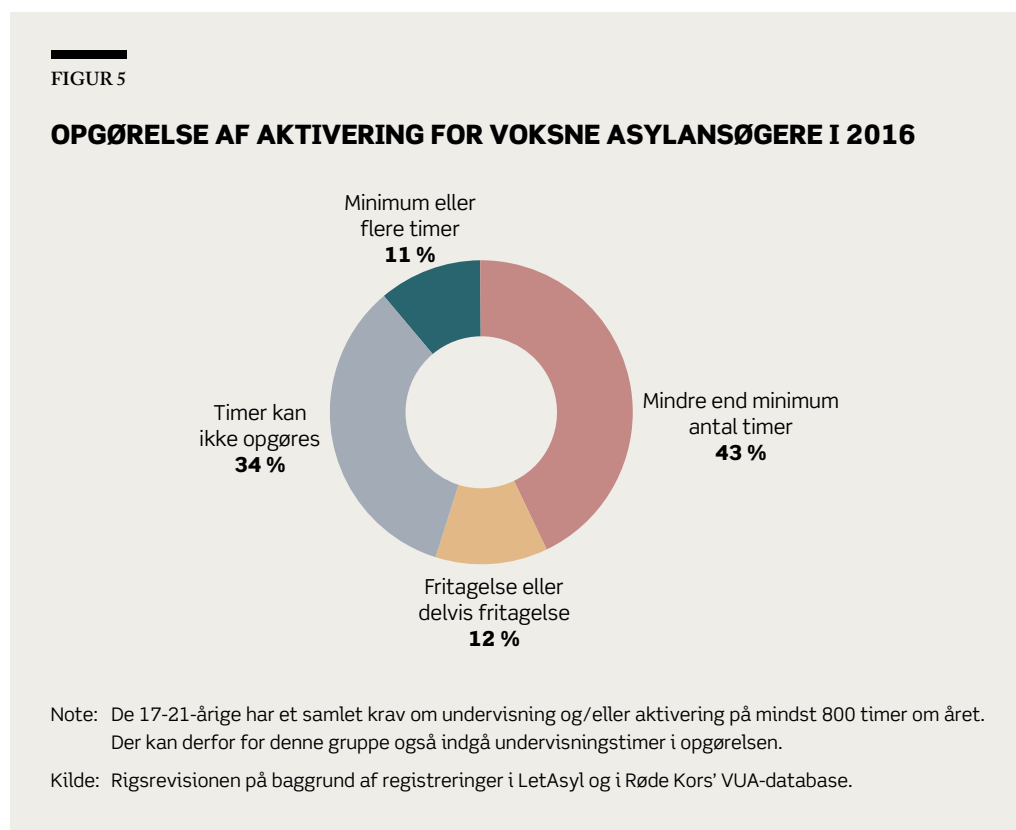
90. Vi har undersøgt, om operatørerne har tilbudt asylansøgerne aktivering i mindst 380 timer om året. For de 17-21-årige har vi undersøgt, om operatørerne har givet et samlet undervisnings- og aktiveringstilbud på mindst 800 timer om året. Det har vi gjort med udgangspunkt i operatørernes registreringer af tilbud til de 372 asylansøgere, som indgår i stikprøven.

91. Der er som ved opgørelsen af undervisningstilbud mangler i registreringen af tilbud, som giver usikkerhed i opgørelsen af, om operatørerne efterlever kontrakten med Udlændingestyrelsen. Et særligt problem for opgørelsen af tilbud om aktivering er, at nogle operatører i de enkelte aktiveringstilbud har sammenblandet nødvendige opgaver med individuel aktivering. Vi har opgjort denne type tilbud som individuel aktivering og dermed stillet operatørerne bedre i opgørelsen, end de ville have været, hvis vi kunne frasortere timer til nødvendige opgaver. Styrelsen har oplyst, at styrelsen i kontrakten med operatørerne for 2017 har gjort det tydeligere, at nødvendige opgaver ikke må medregnes som individuel aktivering.

92. Vi har ikke medtaget aktiveringstilbud, som ikke er registreret af operatørerne. Det kan fx være ekskursioner, virksomhedsbesøg og fritidsaktiviteter. De registrerede timer til aktivering har derfor ikke i alle tilfælde givet et korrekt billede af, hvor meget aktivering asylansøgerne er blevet tilbudt. Vi har ligeledes ikke korrigeret resultatet efter asylansøgeres udeblivelser fra asylcentre og flytning mellem en operatørs centre, men en analyse af betydningen – med udgangspunkt i Langeland Kommune – viser, at disse forhold har en minimal betydning for resultatet.

93. Røde Kors' registrering af tilbud om aktivering til asylansøgerne har i en række tilfælde ikke været registreret med korrekt tidsrum. Da det ikke er muligt at afgøre, hvilke tilbud der er registreret korrekt, og hvilke der ikke er, har vi vurderet, at det ikke er muligt at opgøre antallet af timer, som asylansøgerne har fået tilbudt. Derfor er tilbud til de 94 asylansøgere i stikprøven, som boede på Røde Kors' asylcentre, alle i kategorien *timer kan ikke opgøres*.

94. Resultatet af undersøgelsen af, om asylansøgerne får mindst 380 timers aktivering om året, er vist i figur 5.



Det fremgår af figur 5, at 43 % af asylansøgerne ikke har været registreret med et tilbud om aktivering, som levede op til minimumskravet. 12 % var registreret som helt eller delvist fritaget fra aktivering, og 11 % var registreret med et tilbud, som svarede til eller oversteg minimumskravet. For 34 % af asylansøgerne muliggjorde registreringen i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database ikke en opgørelse af tilbudte aktiveringstimer.

En gennemgang af de asylansøgere, som var registreret med tilbud med for få timers aktivering, viser, at ca. 80 % af disse var registreret med tilbud, som var under 75 % af minimumskravet. For ca. 1/3 af asylansøgerne i den samlede stikprøve viste operatørernes registrering således, at asylansøgerne fik tilbudt mindre end 75 % af minimumskravet. Denne andel kan reelt have været højere, hvis det havde været muligt at opgøre tilbuddene for de 34 % i kategorien *timer kan ikke opgøres*. Det er således – trods usikkerhed i registreringerne – indikationer på, at der var en række asylansøgere, som fik for få timers aktivering.

95. Gennemgangen af de registrerede aktiveringstilbud indikerer, at knap 2/3 af Tønder Kommunes asylansøgere og ca. 50-60 % af Vesthimmerland Kommunes, Jammerbugt Kommunes og Langeland Kommunes asylansøgere fik tilbudt for få aktiveringstimer. Ifølge Thisted Kommunes registreringer fik næsten alle asylansøgere tilbudt for få timer, men usikkerheden i opgørelsen er højere her på grund af mangelfuld dokumentation, og fordi Thisted Kommune som mindste operatør indgår i stikprøven med relativt få asylansøgere.

Flere operatører har oplyst, at en række aktiveringstilbud ikke bliver registreret, bl.a. fordi deltagelse ikke er påkrævet for at optjene tillægsydelse. Det er fx fritidsaktiviteter, sociale og kulturelle aktiviteter og sportsaktiviteter, som alle hører under kategorien individuel aktivering.

Jammerbugt Kommune har påpeget, at ressourcerne til aktivering er meget begrænsede. Således har operatøren én aktiveringsmedarbejder pr. 125 asylansøgere. Desuden er mulighederne for at finde aktiveringstilbud afhængigt af opholdscentrenes placering og indretning. Fx har centret i Tranum, der ligger langt fra byliv, haft vanskeligere ved at finde aktivering uden for centret.

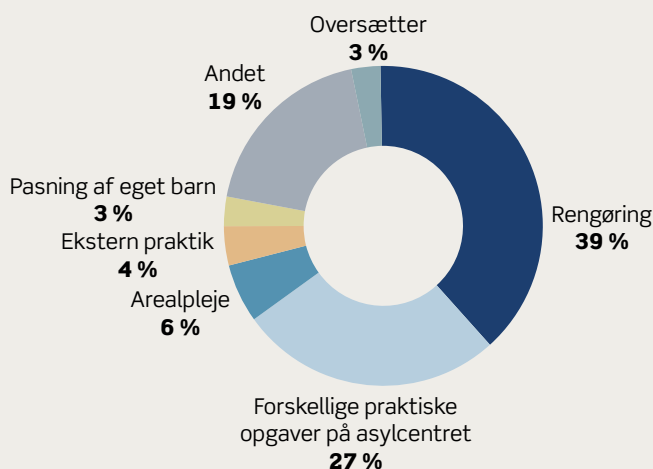
Vesthimmerland Kommune har oplyst, at de har leveret mindre aktivering, fordi de ligesom andre operatører har tolket formuleringen i kontrakten med Udlændingestyrelsen anderledes end Rigsrevisionen. Operatøren har arbejdet ud fra, at både nødvendige opgaver og individuel aktivering var omfattet af kravet om mindst 380 timers aktivering om året. Ifølge Udlændingestyrelsen er det kun den individuelle aktivering, der indgår i kravet om 380 timer. Rigsrevisionens fortolkning er således den samme som styrelsens. I 2017 har styrelsen præciseret formuleringen, og Vesthimmerland Kommune har oplyst, at kommunen nu efterkommer kravet om mindst 380 timers individuel aktivering om året.

96. I boks 5 fremgår en beskrivelse af indholdet af aktiveringstilbud.

BOKS 5

INDHOLD AF AKTIVERINGSTILBUD

Det er et krav i bekendtgørelsen, at operatøren skal påse, at asylansøgeren deltager i de for asylansøgeren mest relevante aktiveringstiltag, som operatøren har mulighed for at tilbyde. I figuren har vi opgjort, hvilken type aktivering asylansøgerne modtager. Det har vi gjort for 120 asylansøgere fordelt med 20 pr. operatør, hvilket svarer til 191 aktiveringstilbud, da asylansøgere i nogle tilfælde har mere end ét aktiveringstilbud i perioden.



Opgørelsen viser, at de fleste aktiveringstilbud er rengøring (39 %) og forskellige praktiske opgaver på asylcentret (27 %), som typisk vil være rengøring, arealpleje og vedligeholdelse. Det var i beskrivelsen af tilbuddene for denne kategori ikke klart, om det primært var rengøring, arealpleje eller vedligeholdelse, eller om tilbuddet omfattede flere af opgaverne. Der er således et vist sammenfald mellem opgaverne i kategorien *forskellige praktiske opgaver på asylcentret* og de 2 kategorier *rengøring* og *arealpleje*. De 3 kategorier udgør tilsammen knap 3/4 af alle aktiveringstilbud. Kategorien *andet* omfatter fx deltagelse i beboerråd og pasning af genbrugsbutik. Kun en lille andel af tilbuddene var *ekstern praktik* (4 %), *pasning af eget barn* (3 %) og *oversætter* (3 %).

Operatørerne har oplyst, at de har vanskeligt ved at finde meningsfulde aktiveringstilbud til alle. I et eksempel med 100 voksne asylansøgere, der modtager de aktiveringstimer, som de skal, og bruger 3/4 af aktiveringstiden på rengøring, arealpleje og vedligeholdelse, vil det time-mæssigt svare til 14-15 fuldtidsstillinger, dvs. kun til opgaver, der ligger ud over daglig rengøring og arealpleje, som er nødvendige opgaver. Det kan have medført, at nogle timeangivelser på aktiveringstilbuddene er blevet sat for højt, og at det reelle antal aktiveringstimer derfor er lavere, end registreringen af tilbuddene angiver. Et aktiveringstilbud fra stikprøven, der muligvis kan være sat for højt, er en 31-årig asylansøger, der havde 2½ time hver torsdag og 2½ time hver fredag til at vaske en trappe og en opgang.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af registreringer i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database.

97. Forældre med børn under 3 år kan have pasning af eget barn som individuelt aktiveringstilbud. Denne gruppe vil som udgangspunkt derfor ifølge reglerne have aktiverings-timer nok. Gennemgangen af tilbud viser da også, at mange mødre med børn i alderen 1-2 år blev fritaget fra aktivering eller havde tilbud uden timeangivelse, som typisk er pasning af eget barn.

98. Ca. 3/4 af de 60-65-årige har ifølge de registrerede tilbud ikke haft et aktiveringstilbud. Nogle er fritaget på grund af sygdom, men for en betydelig andel fremgår det ikke under registreringen af aktivering, hvorfor de er fritaget. Flere operatører har oplyst, at de ikke stiller krav om aktivering til asylansøgere over 60 år. Bekendtgørelsen giver mulighed for fritagelse på grund af alder, og det fremgår, at der bl.a. ved høj alder kan tilrettelægges et særskilt aktiveringsforløb med henblik på at gøre asylansøgeren i stand til at tage vare på sin egen tilværelse. I Danmark betragtes personer i alderen 60-65 år som en del af arbejdsstyrken. Operatørerne har oplyst, at asylansøgere i aldersgruppen 60-65 år ikke umiddelbart kan sammenlignes med danskere i samme alder og ofte vil have store udfordringer ved at deltage fuldt ud i almindelig aktivering.

99. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen anser kontrakten med operatørerne som overholdt – også hvis operatørerne har leveret for få timer, hvis det kan begrundes med, at operatøren ikke har praktisk mulighed for at stille et relevant tilbud til rådighed. Styrelsen har ikke præciseret, hvordan *relevant tilbud* skal fortolkes, og i hvilke situationer styrelsen vil acceptere, at det ikke har været *praktisk muligt* at stille et sådant til rådighed. Begrundelsen kan godt have været registreret andre steder i LetAsyl, som ikke indgik i vores gennemgang af tilbud, men det var ikke tilfældet for mødre med børn i alderen 1-2 år. Det er uklart, om Røde Kors noterer begrundelser for fritagelser i VUA-databasen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at operatørernes registrering af aktivering viser indikationer på, at operatørerne ikke lever op til kravet i kontrakten med Udlændingestyrelsen om, at asylansøgere skal have tilbud om mindst 380 timers aktivering om året. Mangelfuld registrering hos operatørerne har vanskeliggjort en opgørelse af de tilbud, som asylansøgerne har modtaget. For de asylansøgere, hvor tilbud kan opgøres, har hovedparten fået tilbudt under 75 % af minimumskravet for aktivering.

Operatørerne fritager i vid udstrækning asylansøgere i alderen 60-65 år fra aktivering. Som udgangspunkt skal de deltage i aktivering, medmindre de ikke er i stand til det, og i så fald skal de have et særligt tilrettelagt forløb. Det har de tilsyneladende ikke fået.

Tilbud om aktivering til asylansøgere er primært rengøring, pleje af grønne områder omkring asylcentret og mindre vedligeholdelsesopgaver. For at høre under aktivering skal rengøring og pleje af grønne områder være ud over den daglige rengøring og pleje af grønne områder, som hører under nødvendige opgaver. Samtidig skal aktivering så vidt muligt være meningsfuldt. For mange asylansøgere har dette vist sig vanskeligt for operatørerne at leve op til. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen accepterer manglende opfyldelse af kravet til aktivering, hvis det ikke har været praktisk muligt for operatørerne at stille et relevant tilbud til rådighed.

Rigsrevisionen, den 30. august 2017

Lone Strøm

/Michala Krakauer

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om Udlændinge- og Integrationsministeriet gennem operatørerne, som driver asylcentrene, leverer de tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgerne, som ministeriet skal ifølge reglerne på området. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Udlændingestyrelsen sikret en tilfredsstillende styring af og opfølgning på operatørernes levering af undervisning og aktivering til asylansøgere?
- Får asylansøgerne de tilbud om undervisning og aktivering, som de skal ifølge Udlændingestyrelsens kontrakt med operatørerne?

I undersøgelsen indgår Udlændinge- og Integrationsministeriet, herunder Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsen har myndighedsopgaven med driften af asylcentrene og dermed ansvaret for driften. Styrelsen havde i undersøgelsesperioden valgt at benytte følgende 6 operatører til at drive opholdscentrene:

- Jammerbugt Kommune
- Røde Kors
- Langeland Kommune (operatør indtil april 2017)
- Vesthimmerland Kommune
- Tønder Kommune (operatør siden august 2015)
- Thisted Kommune.

Alle 6 operatører indgår i undersøgelsen. Bornholms Regionskommune drev også opholdscentre i 2016. Men da de drev centrene sammen med Røde Kors, og Røde Kors var ansvarlig for undervisning og aktivering, indgår centrene som Røde Kors' centre i undersøgelsen. Ligeledes drev Beredskabsstyrelsen flere asylcentre, hvor de kommunale operatører havde ansvaret for undervisning og aktivering af asylansøgere.

Undersøgelsens første del om Udlændingestyrelsens styring af og opfølgning på operatørernes opgavevaretagelse vedrører perioden 2013-2016. Desuden har vi inddraget oplysninger om styrelsens tilsyn med undervisning og aktivering af voksne asylansøgere siden 2003, hvor lovgivningen på området blev ændret, for derved at undersøge, om styrelsen tidligere har konstateret samme problemer som i undersøgelsesperioden. Den anden del med stikprøveundersøgelsen om operatørernes tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere vedrører kun 2016.

I den første del har vi ønsket at belyse Udlændingestyrelsens arbejde over en årrække, bl.a. fordi asylområdet har været meget omskifteligt i forhold til antal asylansøgere. Det har påvirket styrelsens arbejdsbetingelser, og vi har derfor fundet det mest rimeligt at vurdere styrelsens arbejde over en 4-årig periode.

I den anden del om operatørerne indgår en omfattende stikprøve. På grund af den særlige flygtningesituation i efteråret 2015 har vi i stikprøveundersøgelsen valgt at fokusere på 2016, som i mindre omfang var påvirket af flygtningesituationen. I 1. kvartal 2016 åbnede Udlændingestyrelsen dog en række nye asylcentre, og en del af den undersøgte periode har således været påvirket af det ekstraordinære store antal flygtninge.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, stikprøveundersøgelse og møder med Udlændingestyrelsen og de 6 operatører.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- kontrakter mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne i perioden 2013-2016
- bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl. (nr. 497 af 3. maj 2010) og bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere m.fl. (nr. 438 af 1. maj 2013)
- udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 og tidligere udlændingelove, herunder lovbekendtgørelse nr. 292 af 30. april 2003)
- trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration af 17. marts 2016
- Udlændingestyrelsens tilsynsplan
- Udlændingestyrelsens tilsynsrapporter
- økonomiske kvartalsrapporter fra operatørerne
- månedlige indrapporteringer fra operatørerne til Udlændingestyrelsen i forbindelse med asylaftalen fra 2012
- redegørelser udarbejdet af Udlændingestyrelsen til Rigsrevisionen
- redegørelser udarbejdet af operatørerne til Rigsrevisionen
- asylansøgerkontrakter
- data fra LetAsyl, som i 2016 blev benyttet af de 5 kommunale operatører til bl.a. registrering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere
- data fra Røde Kors' VUA-database, som Røde Kors i 2016 benyttede til registrering af tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne var primært at skabe et overblik over Udlændingestyrelsens ramme for styring af operatørerne og et overblik over styrelsens opfølgning på, om asylansøgerne har fået de tilbud om undervisning og aktivering, som de skal ifølge Udlændingestyrelsens kontrakt med operatørerne.

Møder og besøg på asylcentre

Vi har afholdt møder med Udlændingestyrelsen om bl.a. tilsyn, økonomiopfølgning og indkvarterings- og ydelsesberegningssystemet IBS. Formålet med møderne var at opnå en bred indsigt i styrelsens varetagelse af opgaven med at føre tilsyn med driften af asylcentre og at få et overblik over styrelsens metode i dette arbejde.

Vi har desuden besøgt 6 asylcentre – ét under hver operatør. De 6 centre var:

- Asylcenter Vrå (Jammerbugt Kommune)
- Asylcenter Dianalund (Røde Kors)
- Asylcenter Skippergården i Rødby (Langeland Kommune)
- Asylcenter Ranum (Vesthimmerland Kommune)
- Asylcenter Aaløkke (Tønder Kommune)
- Asylcenter Hanstholm (Thisted Kommune).

Formålet med besøgene var at få et overordnet indblik i driften af et asylcenter, herunder særligt i undervisnings- og aktiveringstilbuddene til asylansøgerne og at afholde møder med de ansvarlige for driften af opholdscentrene.

Stikprøver

Formålet med stikprøveundersøgelsen var at undersøge de undervisnings- og aktiverings-tilbud, som operatørerne har givet asylansøgerne. Der indgår følgende stikprøver i undersøgelsen:

- stikprøve på kontrakter med asylansøgere over 18 år (95 kontrakter)
- stikprøve på undervisnings- og aktiveringstilbud til asylansøgere i alderen 17-65 år (372 asylansøgere)
- stikprøve på undervisnings- og aktiveringstilbud til mødre med børn i alderen 1-2 år (80 asylansøgere)
- stikprøve på undervisnings- og aktiveringstilbud til voksne i aldersgruppen 60-65 år (84 asylansøgere)
- stikprøve på holdstørrelser (523 hold).

Stikprøve på kontrakter med asylansøgere over 18 år

Stikprøven på kontrakter med asylansøgere er på 95 asylansøgere, og den er udtaget med henblik på at være repræsentativ. Ved denne stikprøvestørrelse vil vi få et resultat, som med en usikkerhedsmargin på $\pm 10\%$ med 95 % sikkerhed er retvisende for alle voksne asylansøgere inden for afgrænsningen. Antallet af gennemgåede kontrakter fordelt på operatører er fastsat i forhold til det samlede antal asylansøgere i fase 2, som operatørerne havde boende på opholdscentrene i 2016.

FORDELING AF KONTRAKTER PR. OPERATØR I 2016

Jammerbugt Kommune	26
Røde Kors	24
Vesthimmerland Kommune	17
Langeland Kommune	14
Tønder Kommune	8
Thisted Kommune	6

Vi har gennemgået den første kontrakt i fase 2, som asylansøgerne havde i 2016. Vi har i gennemgangen fokuseret på følgende:

- overholdelse af bekendtgørelsens krav om indhold i kontrakten i forhold til undervisnings- og aktiveringstilbud
- om tilbud er begrundet med asylansøgerens kompetencer, eller om der er en klar sammenhæng mellem tilbud og kompetencer
- om kontrakten omfatter samme tilbud, der er registreret i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database for den periode, som kontrakten dækker.

Stikprøve på undervisnings- og aktiveringstilbud til asylansøgere i alderen 17-65 år

Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte asylansøgere, som levede op til følgende kriterier:

- boede på et opholdscenter i 2016
- var i aldersgruppen 17-65 år
- var i fase 2
- ikke var på tildelt kontrakt (dvs. hovedsageligt asylansøgere, som ikke har ønsket undervisning og aktivering og dermed ikke har fået udbetalt tillægssydelse)
- ikke havde barn under 1 år.

Det gav en samlet population på 12.099 asylansøgere, som stikprøven er udtaget af. Dog har det for Røde Kors ikke været muligt at frasortere asylansøgere med tildelt kontrakt og med barn under 1 år ved opgørelsen af populationen, og derfor er Røde Kors en anelse overrepræsenteret i stikprøven.

Stikprøven er på 372 tilfældigt udvalgte asylansøgere, og dermed kan vi med 95 % sikkerhed og en usikkerhedsmargin på ± 5 % fastslå, om registreringerne viser, at operatørerne samlet set har leveret de tilbud om undervisning og aktivering, som de skulle i 2016. Antallet af asylansøgere fra hver operatør, som indgår i stikprøven, er fastsat efter det samlede antal asylansøgere i fase 2, som operatørerne havde indkvarteret i 2016. For de største operatører er der således medtaget flest asylansøgere og for de mindste væsentligt færre. Stikprøven er repræsentativ for de 2 største operatører – Jammerbugt Kommune og Røde Kors – dog med en lidt højere usikkerhedsmargin på ca. ± 10 %. For de øvrige operatører er stikprøven ikke repræsentativ.

Nogle asylansøgere nåede i løbet af 2016 at bo på flere opholdscentre under forskellige operatører, og derfor indgår de flere gange i populationen. Dette udgør dog ikke et problem i forhold til stikprøveundersøgelsen, hvor vi undersøger tilbud om undervisning og aktivering til asylansøgere under opholdet hos én operatør. Der er i alt 3 asylansøgere, som indgår i stikprøveundersøgelsen 2 gange og dermed i alt udgør 6 af de 372 asylansøgere, fordi de har skiftet til et opholdscenter under en anden operatør. Der er ligeledes 5 asylansøgere, som har skiftet aldersgruppe fra 17-21 år til 22-65 år. Da kravene til undervisning og aktivering er forskellige for de 2 aldersgrupper, indgår personerne 2 gange i stikprøven. Vi har således undersøgt, om de fik tilbudt den undervisning og aktivering, som de skulle i begge alderskategorier.

Vi har frasorteret asylansøgere, som havde under 10 dage på opholdscentret i fase 2, hvor de skulle have haft undervisning. Ved få dage får det for stor betydning, hvilken ugedag undervisningen og aktiveringen ligger, og det kan give et skævt billede af, hvor mange undervisnings- og aktiveringstimer asylansøgeren har fået tilbudt.

Vi har gennemgået hvert enkelt af asylansøgernes tilbud om undervisning og aktivering. En asylansøger har ofte mere end ét undervisnings- og aktiveringstilbud. Typisk gives tilbuddene i forlængelse af hinanden, fordi asylansøgeren fx skifter til et andet hold eller får tilbudt en anden aktiveringsopgave.

Vi har udregnet antal aktiveringstimer, som asylansøgeren burde have modtaget, på følgende måde:

- krav til timer ved 366 dage på opholdscenter i 2016: 380 timer
- antal dage inden for afgrænsningen: fx 216 dage
- andel af fuldtidsperson: $216 \text{ dage} / 366 \text{ dage} = 0,59$
- antal timer, som asylansøgeren burde have modtaget: $380 \text{ timer} \times 0,59 \text{ fuldtidsperson} = 224 \text{ timer}$.

Vi har fratrukket 7 dage fra perioden med ret til tilbud efter faseskift eller indflytning hos en ny operatør, alt efter hvilken dato der lå senest – dog ikke, hvis indflytning eller fase-skift til fase 2 lå før den 25. december 2015, da det så ville være uden betydning for 2016. Vi har fratrukket de 7 dage, fordi det er perioden, som operatørerne har til at udarbejde en ny kontrakt med undervisnings- og aktiveringstilbud. Vi har medtaget perioden frem til eventuel dato for meddelelse om opholdstilladelse.

Ved opgørelsen af undervisning har vi i beregningen af en fuldtidsperson taget højde for ferieperioder, og vi har ikke medtaget de dage af et undervisningstilbud, som i LetAsyl eller i Røde Kors' VUA-database var registreret hen over en ferieperiode.

Antal undervisningstimer, som asylansøgeren burde have modtaget, er udregnet på følgende måde:

- krav til timer ved 366 dage på et opholdscenter i 2016 for asylansøgere over 22 år: 400 timer fordelt på de dage i 2016, hvor operatøren har oplyst, at der ikke var ferie
- antal dage inden for afgrænsningen, som ikke var feriedage: fx 157 dage
- andel af fuldtidsperson: $285 \text{ dage (Thisted)} / 157 \text{ dage} = 0,55$
- antal undervisningstimer, som asylansøgeren burde have modtaget: $400 \text{ timer} \times 0,55 \text{ fuldtidsperson} = 220 \text{ timer}$.

ANTAL DAGE UDEN FOR FERIEPERIODER, HVOR UNDERVISNINGEN KAN LIGGE

Jammerbugt Kommune	287 dage
Røde Kors	317 dage
Langeland Kommune	282 dage
Vesthimmerland Kommune (Frederikshavn)	308 dage
Vesthimmerland Kommune (Randers/Ranum)	302 dage
Vesthimmerland Kommune (Holstebro)	314 dage
Tønder Kommune (Hviding, Aaløkke, Toftlund)	284 dage
Tønder Kommune (øvrige)	291 dage
Thisted Kommune	285 dage

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra operatørerne.

For aldersgruppen 17-21 år har vi undersøgt, om det samlede antal undervisnings- og aktiveringstimer levede op til kravet om mindst 800 timers undervisning og aktivering ved ophold på et opholdscenter i hele 2016.

Operatørerne og Udlændingestyrelsen har i forbindelse med høring af undersøgelsens resultater oplyst en række forhold, som de mener, der burde være taget højde for i opgørelsen af tilbud om undervisning og aktivering. Det var bl.a.:

- asylansøgers udeblivelse fra asylcentret og senere genopdukket
- flytninger mellem egne centre og ikke kun mellem operatører
- styrelsens accept af manglende efterlevelse af krav om undervisnings- og aktiveringstilbud til asylansøgere i 4 teltlejre
- asylansøgers fritagelse fra undervisning, hvis de allerede besidder den viden og de færdigheder, som de kan opnå gennem undervisningen
- kravet til undervisning er lektioner og ikke timer.

Vi har gennemgået tilbud til de 56 asylansøgere, som indgår i stikprøven fra Langeland Kommunes asylcentre, med henblik på at afdække betydningen af udeblivelser og flytninger mellem egne centre. Der var 2 asylansøgere i stikprøven, som var udeblevet og kommet tilbage til samme operatør. Ingen af dem var blevet skrevet ud af de undervisningstilbud, som de modtog, og en korrektion ville således forværre resultatet for Langeland Kommune marginalt. Der var 13 af de 56 asylansøgere, som havde haft interne flytninger mellem operatørens centre. En korrektion, hvor hver flytning gav operatøren 7 dage til at udarbejde nye tilbud om undervisning, ændrede resultatet for Langeland Kommune med 0,7 procentpoint i positiv retning, og der var således tale om en marginal ændring af resultatet. Analysen indikerer således, at udeblivelser og flytninger mellem operatørernes egne centre udgør meget små fejlkilder.

En gennemgang af indkvarteringshistorikken for de 372 asylansøgere i stikprøven viste, at 4 af asylansøgerne havde boet i teltlejre. Der er derfor ligeledes tale om en mindre fejlkilde.

Operatørerne har for ingen af asylansøgerne i stikprøven gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at en asylansøger ikke har modtaget undervisning, fordi asylansøgeren allerede besad den viden og de kompetencer, som kunne opnås gennem operatørens undervisningstilbud.

Flere operatører har oplyst, at undervisningen for den enkelte asylansøger skal opgøres i lektioner og ikke i timer. Dette har vi i vid udstrækning taget højde for i opgørelsen af timer, da vi har taget udgangspunkt i de tidsrum, der er registreret i LetAsyl og i Røde Kors' VUA-database, som må antages at være lektioner inkl. pauser, dvs. at 1 time i vores opgørelse svarer til en lektion af 45 minutter og 15 minutters pause. I praksis vil de fleste pauser være kortere og frokostpausen længere.

Røde Kors har dog oplyst, at de kun har en frokostpause og ingen øvrige pauser. Frokostpausen er på 30 minutter og ligger i tidsrummet 11.30-12.00. Årsagen er, at Røde Kors benytter en del af undervisningstiden på bevægelsesøvelser eller koncentrationsøvelser, da erfaringen er, at pauser i selve undervisningstiden ofte giver et uheldigt afbræk i fastholdelsen af koncentrationen hos asylansøgerne, hvilket betyder, at mange falder fra og går hjem. Det betyder, at Røde Kors muligvis har givet asylansøgerne lidt mere undervisning, end vi har opgjort i stikprøveundersøgelsen.

Stikprøve på undervisnings- og aktiveringstilbud til mødre med børn i alderen 1-2 år

Der var ca. 210 mødre med børn i alderen 1-2 år inden for afgrænsningen. Stikprøven omfattede 80 tilfældigt udvalgte mødre, og den er samlet set repræsentativ med 95 % sikkerhed og en usikkerhedsmargin på ca. ± 9 %. Det har dog ud fra vores datasæt fra Røde Kors ikke været muligt at fastslå antallet af mødre med børn i alderen 1-2 år, som var i fase 2 og på et opholdscenter i 2016. Derfor indgår Røde Kors med 19 mødre, hvilket svarer til Jammerbugt Kommune. Røde Kors har næsten haft lige så mange asylansøgere i fase 2 på opholdscentre i 2016 som Jammerbugt Kommune. Derfor kan usikkerheden være lidt højere eller lidt lavere end ± 9 %, da vi ikke kender det præcise antal mødre med børn i alderen 1-2 år.

Stikprøve på undervisnings- og aktiveringstilbud til voksne i aldersgruppen 60-65 år

Stikprøven for voksne i aldersgruppen 60-65 år på i alt 82 er alle de asylansøgere i denne aldersgruppe, som var i fase 2 på opholdscentrene i 2016 og havde mindst 10 dage, hvor de skulle have haft undervisning. Der var 35 asylansøgere, som blev frasorteret på grund af manglende oplysninger om indkvartering, eller fordi de havde få dage, hvor de skulle have haft undervisning i 2016.

Stikprøve på holdstørrelser

Stikprøven omfatter alle 523 undervisningshold, som de 6 operatører havde for asylansøgere på opholdscentrene i uge 23 og uge 49 i 2016. Vi har ikke medtaget hold, som var asylansøgerkurser eller fremrykket dansk, da hovedparten af deltagerne på disse hold typisk ikke er i fase 2 eller har fået opholdstilladelse. Havde vi valgt 2 andre uger i 2016, kunne resultatet være et andet, da holdstørrelserne godt kan variere hen over året.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. ORDLISTE

Anerkendelsesprocent	Andel af asylsager, som Udlændingestyrelsen har afgjort i den pågældende periode, hvor asylansøgere har fået opholdstilladelse.
Asylansøger	En udlænding, som søger om ret til at opholde sig som flygtning i et andet land og blive beskyttet af dette land, men som endnu ikke er blevet anerkendt som flygtning.
Bruttoopholdstid	Bruttoopholdstid omfatter hele perioden fra første indkvartering til opgørelsestidspunktet. Opgørelsen kan indeholde perioder, hvor de indkvarterede asylansøgere har været ude af indkvarteringsssystemet.
Børnecenter	Et asylcenter for uledsagede mindreårige asylansøgere, dvs. personer under 18 år. Mindreårige asylansøgere anses for uledsagede, hvis de indrejser i Danmark uden ledsagelse af forældre eller andre myndige personer, der kan anses for at være trådt i forældrenes sted.
Dublinforordningen	Dublinforordningen (Rådets forordning nr. 604/2013) er en aftale mellem EU-landene, Norge, Schweiz, Island og Liechtenstein, som skal sikre, at en asylansøgning, der indgives i et af disse lande, kun behandles af ét land. Forordningen skal også sikre, at der altid kan findes et land, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.
Eksterne praktikforløb for asylansøgere	Hvis det er afgjort, at asylansøgerens sag skal behandles i Danmark, kan asylansøgeren ud over den interne aktivering komme i ulønnet praktik på en virksomhed uden for asylcentret.
Flygtningenævnet	Flygtningenævnet er klageinstans for Udlændingestyrelsens afgørelser i asylsager. Flygtningenævnet er et domstolslignende organ, som træffer afgørelse ved flertal. Ved behandlingen af de enkelte sager medvirker 5 personer: formanden, som er dommer, og 4 medlemmer udpeget af henholdsvis Udlændinge- og Integrationsministeriet, Advokatrådet, Udenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp.
IBS	Udlændingestyrelsens indkvarterings- og ydelsesberegningssystem, som bliver anvendt til at skabe overblik over, hvor asylansøgerne er indkvarteret, og i forbindelse med udbetaling af tillægsydelse til asylansøgerne.
Integrationsprogram	Kommunerne skal tilbyde flygtninge og familiesammenførte et integrationsprogram efter reglerne i integrationsloven. Integrationsprogrammets hovedmål er, at udlændingen hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse. Programmet består af danskuddannelse, beskæftigelsesrettede tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud efter integrationsloven.
Modtagecenter	Et asylcenter for nyankomne asylansøgere.
Nødvendige sociale foranstaltninger	Operatørerne skal sikre støtte til asylansøgere med særlige problemer, fx i de tilfælde, hvor de midlertidigt ikke er i stand til at klare sig selv eller tage vare på egne børn. Operatøren skal samtidig sikre, at der sker en identifikation af særligt omsorgstruede børn, med henblik på at en nødvendig indsats bliver iværksat i samarbejde med kommunen og/eller Udlændingestyrelsen.
Omsorgscenter	Et asylcenter for asylansøgere med særligt behov for omsorg, fx alvorligt syge personer.
Operatør	Operatørerne driver asylcentrene for Udlændingestyrelsen og kan være private organisationer eller selskaber eller statslige styrelser, som er godkendt af udlændinge- og integrationsministeren, eller kommuner. I 2016 var der følgende operatører: Jammerbugt Kommune, Røde Kors, Langeland Kommune, Vesthimmerland Kommune, Tønder Kommune, Thisted Kommune, Bornholms Regionskommune, Kriminalforsorgen og Beredskabsstyrelsen.

Opholdscenter	Et asylcenter for asylansøgere, som får deres sag behandlet her i landet.
Opholdstilladelse	En opholdstilladelse til asylansøgere gives for højst 1-2 år ad gangen alt efter grundlaget for asyl.
Rammefinansiering af asylcentre	Operatøren modtager et samlet beløb til en opgave, som i modsætning til takstfinansiering ikke er styret af det præcise antal asylansøgere i løbet af året. Fx modtog Jammerbugt Kommune i 2016 et samlet beløb på 1.785.000 kr. til eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud.
Taksten til undervisning og aktivering	Taksten udbetales på baggrund af realiserede årspersoner. En årsperson er defineret som én persons tilknytning til indkvarteringssystemet i ét år, hvor det ikke er en betingelse, at det er samme person, der modtager indkvartering og underhold hele året. Taksten var i 2016 på 13.954 kr. pr. årsperson.
Tillægsydelse	Hvis asylansøgeren overholder en kontrakt indgået med asylcentret om undervisning, aktivering og arbejdsopgaver på asylcenteret, kan asylansøgeren få udbetalt ekstra penge i form af en tillægsydelse, dvs. et beløb ud over grundydelsen, der dækker udgifter til mad, hygiejneartikler mv., og et eventuelt forsørgertillæg, som er til asylansøgere, der har forsørgerpligt over børn under 18 år, som de er indkvarteret sammen med. Tillægsydelsen var i 2016 på 31,98 kr. pr. dag.
Trepartsaftale fra marts 2016	Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik den 17. marts 2016 en samlet aftale om integration på arbejdsmarkedet. Omdrejningspunktet var en ny integrationsuddannelse, som skal bidrage til en bedre integrationsindsats, der kan bane vejen for, at langt flere flygtninge og familiesammenførte kommer i beskæftigelse og nærmere selvforsørgelse.
Udrejsecenter	Et asylcenter for personer, der har fået endeligt afslag på deres asylsag, og som ikke er udrejst frivilligt og derfor skal udsendes tvangsmæssigt, når det er muligt.
Åbenbart grundløse sager	Nogle asylansøgers sager behandles efter proceduren for sager, som er åbenbart grundløse. Efter denne procedure kan Udlændingestyrelsen efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp bestemme, at afgørelsen i asylsagen ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, når ansøgningen må anses for åbenbart grundløs. Dette gælder fx, når de omstændigheder, som asylansøgeren påberåber sig, åbenbart ikke er asylrelevante, eller hvis de omstændigheder, som asylansøgeren påberåber sig, efter Flygtningenævnets praksis åbenbart ikke kan føre til asyl..