



# Analyse af asylindkvarteringen

---

## Hovedrapport

Rambøll Management Consulting  
Hannemanns Allé 53  
DK-2300 Copenhagen S  
T: +45 5161 1000  
[www.ramboll.com](http://www.ramboll.com)

Implement Consulting Group  
Strandvejen 54  
DK-2900 Hellerup  
T: +45 4586 7900  
[implementconsultinggroup.com](http://implementconsultinggroup.com)

juni 2017

# Indholdsfortegnelse

---

1. Indledning .....	1
1.1 Analysens baggrund .....	1
1.2 Struktur og afrapportering .....	1
1.3 Datagrundlag og fremgangsmåde.....	2
2. Hovedelementer i analysens anbefalinger til et mere effektivt asylindkvarteringsystem.....	4
3. Generelle træk ved indkvarteringssystemet.....	6
4. Omkostninger og aktivitet.....	9
5. Drift og tilpasning af indkvarteringskapaciteten.....	16
6. Tilbud til beboere på almindelige opholdscentre .....	25
7. Tilbud til uledsagede mindreårige .....	28
8. Styrings- og finansieringsmodellen .....	32

# 1. Indledning

## 1.1 Analysens baggrund

Rambøll Management Consulting og Implement Consulting Group (RMC-ICG) har i perioden fra april til september gennemført en analyse af asylindkvarteringen. Analysen har baggrund i en opgavebeskrivelse, hvor formålet er sammenfattet således.

### Opgavebeskrivelsens formålsangivelse

Analysens overordnede formål er at afdække mulighederne for følgende:

1. **Effektiv drift.** At effektivisere indkvarteringsystemet inden for rammerne af den eksisterende organisering, eksempelvis ved analyse af asylcentrenes driftsudgifter, herunder takster mv.
2. **Serviceniveauer.** At billiggøre indkvarteringsystemet ved tilpasning af serviceniveauet, herunder ved benchmarks.
3. **Strukturer.** At tilpasse strukturerne for indkvarteringsystemet og øge dets robusthed, herunder ved at identificere muligheder for at udnytte stordriftsfordele og skabe større fleksibilitet.

Analysen har omfattet alle dele af asylindkvarteringen, bortset fra kontantydelse. Derimod har den ikke omfattet (snitflader til) asylsagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen eller analyser af styrelsens ressourceanvendelse i forbindelse med planlægning, administration og styring af asylindkvarteringen.

Analysen skal blandt andet ses på baggrund af den meget kraftige stigning i antallet af asylansøgere, særligt i 2. halvår 2015, der medførte en tilsvarende stigning i indkvarteringsbehovet, som yderligere er blevet forøget af en stigning i sagsbehandlingstiden for asylansøgninger. Der var ultimo 2015 indkvarteret mere end 16.000 personer i asylsystemet, hvilket kan sammenholdes med et gennemsnitligt belæg i de fem foregående år på kun ca. 5.000 personer.

Asylområdet har i det hele taget været præget af meget kraftige udsving i indkvarteringsbehovet igennem de seneste 2-3 år. Alene igennem den periode, hvor analysen er gennemført, har situationen ændret sig markant. Ved projektets start i april var situationen således – trods aftagende tilgang af asylansøgere – præget af et meget højt indkvarteringsomfang. I takt med at antallet af asylansøgere er fortsat med at falde igennem foråret og hen over sommeren, er indkvarteringsbehovet ligeledes faldet markant. Det har betydet, at Udlændingestyrelsen i to omgange har varslet lukning af asylcentre for at tilpasse kapaciteten til behovet – senest er der den 2. september varslet en meget betydelig nedskalering med 4.800 pladser, herunder nedlukning af de tilbageværende beredskabscentre, der overgår til beredskabskapacitet.

Analysen kommer i forlængelse af en tidligere budgetanalyse af asylsagsbehandlingen fra 2013. Implementeringen af forslag og effektiviseringer med baggrund i den tidligere analyse er sket i løbet af 2014 og 2015. Analysen fra 2013 omfattede – modsat den aktuelle analyse – ikke en belysning af muligheder for tilpasning af serviceniveauerne.

## 1.2 Struktur og afrapportering

Nærværende hovedrapport redegør for de væsentligste resultater af de gennemførte analyser samt for RMC-ICG's vurderinger og anbefalinger på baggrund heraf. Rapporten præsenterer også kortfattet de konkrete forslag til et billigere og mere effektivt indkvarteringsystem, som er udarbejdet. Hovedrapporten suppleres af et særskilt ikke-

ANALYSEN HAR FOKUS PÅ  
MULIGHEDER FOR ET  
BILLIGERE INDKVARTERINGS-  
SYSTEM

HOVEDRAPPORT, LØS-  
NINGSKATALOG SAMT  
UNDERLIGGENDE  
ARBEJDSPAPIRER

konsolideret løsningskatalog, hvor forslagernes indhold, provenuvirkninger og realiseringsforudsætninger er beskrevet mere detaljeret.

De enkelte delanalyser er beskrevet i seks underliggende tentative arbejdsrapporter.

1. Kortlægning af økonomi og omkostninger
2. Benchmarking af serviceydelser på opholds- og børnecentre
3. Analyse af økonomi og struktur i den fysiske indkvarteringskapacitet
4. Kortlægning af formelle opgavebindinger på asylindkvarteringsområdet
5. Udrejsecentrenes økonomi
6. Analyse af styringspraksis på asylindkvarteringsområdet

### 1.3 Datagrundlag og fremgangsmåde

Analysen er gennemført i samarbejde med en projektgruppe og med reference til en styregruppe, begge med deltagelse af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Udlændingestyrelsen og Finansministeriet. Projekt- og styregruppen har bidraget med sparring, fokusering og kvalitetssikring af analysen. Inden for disse rammer har RMC-ICG haft ansvaret for tilrettelæggelse og gennemførelse af opgaven samt for udarbejdelse af forslag, anbefalinger og provenuvurderinger.

Projektet er gennemført med en tæt involvering af ledere og medarbejdere fra Udlændingestyrelsen, som har bidraget med fremskaffelse af forskellige typer af data og oplysninger, introduktion af RMC-ICG's projektteam til fagområdet samt igennem hele forløbet givet værdifuld sparring.

Også asylindkvarteringsoperatørerne har været inddraget i projektførelsen, blandt andet ved deltagelse i opstarts-, data- og valideringsworkshops, ved besøgsdage hos alle operatører (bortset fra Beredskabsstyrelsen og Bornholms Regionskommune) samt i forbindelse med indsamling af økonomi-, aktivitets- og personaledata mv. På besøgsdagene har projektteamet haft udbytterige drøftelser med de enkelte operatører om den nuværende driftspraksis samt om muligheder og begrænsninger i forhold til justeringer, som evt. kunne understøtte en mere effektiv opgaveløsning.

Datagrundlaget for nærværende analyse har omfattet økonomi-, aktivitets- og personaledata primært fra 2015 samt kvalitative data om fx operatørernes leverancemodeller, områdets organisering og styring, operatørkontrakter og lejekontrakter mv. Mindre fuldstændige data har været til rådighed for 2014 – og mere overordnede data for en længere årrække.

RMC-ICG har tilstræbt at etablere et fintmasket datagrundlag, blandt andet med en nedbrydning af udgifterne til et mere detaljeret opgaveniveau end de forholdsvis brede opgavegrupperinger, der anvendes i de kvartalsvise økonomirapporter, som operatørerne fremsender til Udlændingestyrelsen. Det har ligeledes været vores ønske at kunne fordele omkostninger og aktivitet til de enkelte asylcentre. Formålet hermed har blandt andet været at kunne opgøre omkostningsbasen for homogene delopgaver samt at kunne korrigere for forskelle i opgave- og beboersammensætning ved sammenligninger mellem operatører. Formålet har også været at sikre størst mulig præcision i formuleringen af løsningsforslag, blandt andet med henblik på at tydeliggøre realiseringsforudsætninger og krav til implementering.

Det er kun delvist lykkedes at etablere et datagrundlag med den ønskede detaljeringsgrad. Trods pilottest af den anvendte dataramme må det således konstateres, at operatørerne generelt ikke har kunnet foretage mere detaljerede skøn/opgørelser over de samlede udgifters fordeling på delopgaver – fx opdeling på henholdsvis skole- og fritidsområdet

**SAMARBEJDE OG IND-  
DRAGELSE AF UDLÆNDINGE-  
STYRELSEN OG ASYL-  
OPERATØRERNE**

**VISSE UDFORDRINGER I  
FORHOLD TIL  
DATAKVALITET OG  
DATATILGÆNGELIGHED**

eller specifikation af udgifter til døgnbemanding. Kun en enkelt af operatørerne har således kunnet udarbejde en fuldstændig omkostningsfordeling.

Også data fra Udlændingestyrelsen har visse begrænsninger, som har betydning for analysen, herunder:

- Det har ikke været muligt at opgøre og belyse udviklingen i kapaciteten og kapacitetsudnyttelsen over en længere periode – hverken samlet set eller for bestemte centertyper eller enkeltcentre.
- Den nuværende rapportering tillader ikke en belysning af udgifter og aktivitet på de enkelte asylcentre.
- Der foreligger ikke et let tilgængeligt overblik over økonomi og vilkår i alle lejemål, som har kunnet stilles til rådighed for analysen. Vi har haft adgang til lejekontrakter på godt halvdelen af indkvarteringsadresserne.

RMC-ICG har taget de ovenstående begrænsninger til efterretning og gennemført analysen på det mulige datagrundlag.

Datakvaliteten har betydning for fortolkningen af forskelle i enhedsudgifter på tværs af operatørerne og for præcisionen i opgørelsen af omkostningsbasen for nogle af de konkrete forslag. Det indebærer en vis usikkerhed i grundlaget for (nogle af) provenuestimerne – denne kan både være i opadgående og nedadgående retning. I provenuestimerne for de enkelte forslag er der søgt taget højde for disse forhold, blandt andet ved anlæggelse af et forsigtighedsprincip, hvor dette er vurderet relevant.

## KRAFTIGE UDSVING I AKTIVITETEN IGENNEM 2015

2015 var et særligt år. 1. halvår var præget af et kraftigt fald i indkvarteringsbehovet efter den betydelige stigning i 2. halvår 2014 og et deraf afledt fokus på reduktioner og nedadgående tilpasning. Det blev afløst af en historisk kraftig stigning i antallet af asylansøgere i 2. halvår – og især i fjerde kvartal 2015. I den situation var det primære fokus at skaffe en seng til alle, herunder gennem oprettelse af beredskabscentre, åbning af nye centre og indgåelse af midlertidige lejemål, fx på campingpladser og vandrehjem. Et yderligere særtræk ved forløbet igennem 2.

halvår var en meget kraftig stigning i antallet af uledsagede mindreårige asylansøgere.

Forløbet i 2015 har betydning for (fortolkningen af) data på flere områder, herunder:

- Operatørerne har haft vanskeligt ved at etablere servicetilbud til alle fra første dag, fx skole-, fritids-, sundheds- og aktiveringstilbud. På skole- og fritidsområdet er det sædvanligt, at operatørerne har tre måneder til at etablere tilbuddet, men modtager afregning fra det tidspunkt, asylansøgerne modtages i opholdscenteret.
- Operatørerne har tilsvarende ikke kunnet nå at rekruttere nyt personale i samme takt som tilgangen af asylansøgere. Det har trukket i retning af lavere udgifter i en periode på de nyetablerede centre. Omvendt havde en række centre faldende belægning igennem den første del af året, hvilket i den periode kan have øget enhedsomkostningerne, idet personaleomkostningerne ikke alle steder kunne reduceres i takt med nedgangen i belægning.
- I forbindelse med etableringen af nye indkvarteringssteder har der været et betydeligt "udlån" af personale fra eksisterende centre (evt. fra andre asylregioner), uden at konteringen af personaleudgifter for det udlånte personale er blevet flyttet med til de nye enheder. Det tenderer imod, at de registrerede udgifter på de nye indkvarteringssteder i en periode har været lavere end det reelle udgiftsniveau, og at omkostningerne på de eksisterende (kerne)centre omvendt har været for høje.

Disse forhold – som i vid udstrækning er fælles for alle operatørerne – har særligt betydning for analyser på centerniveau, men har forholdsvis mindre betydning på operatørniveau (om end det samlede udgiftsniveau påvirkes af især

rekrutteringsefterslæbet). I (fortolkningen af) analyserne har vi tilstræbt at tage højde for disse forhold og anlægge forsigtige vurderinger. Det forhold, at udgifterne ikke har kunnet opgøres på centerniveau begrænser dog mulighederne for konkret korrektion af data.

Det forholdsvis høje indkvarteringsniveau for 2015 som helhed betyder naturligvis, at analysens omkostningsbaseline er tilsvarende høj, hvilket også påvirker størrelsen af provenuestimerne på løsningsforslagene. Ved lavere indkvarteringsbehov vil provenuerne således være forholdsmæssigt mindre. Det er RMC-ICG's vurdering, at de særlige forhold omkring asylindkvarteringen i 2015 herudover ikke har væsentligt betydning for provenuskønnene. Det betyder også, at provenuestimerne er robuste, selv om 2015 var et særligt år. Det skyldes blandt andet, at analysen og provenuberegningerne er tilrettelagt under hensyn til den særlige indkvarteringsituation.

## 2. Hovedelementer i analysens anbefalinger til et mere effektivt asylindkvarteringsystem

I dette afsnit er RMC-ICG's væsentligste anbefalinger til et (endnu) mere robust og effektivt asylindkvarteringsystem kort sammenfattet i punktform. Fokus er primært på de strukturelle og styringsmæssige forslag og anbefalinger. Punkterne nedenfor kan således også tjene som en læsevejledning til resten af hovedrapporten, idet punkterne opsummerer hovedlinjerne i den retning, som foreslås for asylindkvarteringssystemet fremadrettet. På baggrund af analysen anviser løsningskataloget også en række muligheder for at reducere omkostningerne igennem servicetilpasninger – disse har dog ikke at gøre med asylindkvarteringssystemets indretning og struktur og er derfor ikke med i punkterne nedenfor. Det bemærkes, at forslagene om servicetilpasninger angiver de væsentligste områder, hvor der efter RMC-ICG's opfattelse er mulighed for at realisere en besparelse gennem tilpasninger af serviceniveauet. Forslagene er imidlertid ikke udtryk for en vurdering eller anbefaling af, hvad der udgør et passende serviceniveau. Dette anser vi for at være en politisk vurdering.

### ANALYSENS AFSÆT ER INDKVARTERINGSSYSTEMET, SOM DET SER UD I DAG

Vores anbefalinger og overvejelser tager afsæt i indkvarteringsystemet, som det ser ud i dag. Der er ikke forudsat et bestemt niveau for indkvarteringsomfanget. Det er dog, for så vidt angår analysen af kapacitet, implicit lagt til grund, at indkvarteringsomfanget også fremadrettet vil være højere end det lave niveau, der karakteriserede årene 2005-2010 (ca. 2.000-3.000 årspersoner), samt at indkvarteringsystemet bedst muligt skal kunne håndtere betydelige udsving, som det er set i de seneste år. Såfremt indkvarteringsbehovet varigt falder tilbage på et niveau på 2.000-3.000 årspersoner, vil nogle af de strukturelle anbefalinger vedrørende kapacitetsstyringen være mindre relevante, og der måtte under alle omstændigheder antages betydelige strukturtilpasninger.<sup>1</sup> Baseline for vores forslag og anbefalinger er således et asylindkvarteringsystem, der nogenlunde svarer til det, der har været igennem de seneste 2-3 år.

Med disse bemærkninger er de væsentligste forslag og anbefalinger sammenfattet nedenfor:

### FAST GARANTIKAPACITET VIL STYRKE MULIGHEDERNE FOR LANGSIGTET DISPONERING

**FAST GARANTIKAPACITET.** Det anbefales, at en del af kapaciteten (fx 3.000 pladser på opholdscentre) indrettes og disponeres som fast garantikapacitet, således at operatørerne har sikkerhed for økonomi og belægning for en flerårig periode. Det vil give mulighed for en mere langsigtet planlægning og optimering af denne del af kapaciteten end i dag, blandt

<sup>1</sup> I den situation ville man fx næppe have det samme antal operatører, og det ville ikke være relevant at anvende udeoperatøraftaler i det nuværende omfang. Ligeledes forekommer det oplagt, at fx beredskabscentre og udrejsecentre i deres nuværende form ville skulle genovervejes.

andet i kraft af muligheder for bedre aftalevilkår og investeringer i optimal indretning. Den faste garantikapacitet vil medføre en effektiviseringsgevinst, både i forhold til kapaciteten og i forhold til de serviceydelser, der leveres i asyldkvarteringsystemet.

#### INDKVARTERINGSSYSTEMETS SKALÉRBARHED BØR FORBEDRES STRUKTURELT

**SKALÉRBARHED.** Indkvarteringsystemet bør søges tilpasset sådan, at udsving i kapaciteten kan håndteres billigere end i dag. Det vil kræve strukturelle tilpasninger, således at skaleringssevne og fleksibilitet i højere grad indlejres i den faste kapacitet. Det kan betyde, at der skal gennemføres investeringer i mere fleksibel rumindretning, etableres rammeaftaler om pavillonløsninger, eller at den faste kapacitet skal etableres på adresser med bedre mulighed for at etablere merkapacitet end de eksisterende. Hvis de store udsving i kapacitetsbehovet fortsætter, kan det ikke undgås, at der i perioder er behov for at anvende dyr marginalkapacitet. Men en strukturel tilpasning, der styrker indkvarteringsystemets skalérbarhed, kan tage toppen af behovet herfor, så der senere og sjældnere opstår situationer, hvor man er i nødsaget til at benytte dyre løsninger.

**KONKURRENCEUDSÆTTELSE AF FACILITY SERVICES.** Asyldkvarteringsystemet har en volumen, hvor en samlet og koordineret konkurrenceudsættelse af en række facility services som fx viceværtfunktion, ordinær vedligeholdelse, rengøring og vagtservice vurderes at kunne medføre forholdsvis betydelige effektiviseringer. For at realisere disse vil der være behov for at etablere en stærkere organisation til kontraktstyring og leverandørsamarbejde – en sådan organisation kan også bidrage til en bedre styring af vilkår og lejemål for ejendomsstyringen.

#### EFFEKTIV DRIFT ER MULIG MED DE NUVÆRENDE CENTERSTØRRELSER

**CENTERSTØRRELSER.** Det vurderes ikke at være en hovedfaktor for effektiv drift, at opholdscentre er meget store. Der er ganske vist en mindstestørrelse for effektiv drift, men inden for et forholdsvis bredt interval fra ca. 300 og op til (mindst) 700-800 pladser vurderes det at være muligt at tilrettelægge driften optimalt – afhængigt af konkrete forhold kan mindre centre også være rentable. Det afgørende for driftseffektiviteten er, at mindre centre kan indgå i en klyngestruktur, så de er tilknyttet et hovedcenter med fælles ledelse og servicefaciliteter mv. Desuden bør kernecentrene så vidt muligt indrettes med mulighed for at tilknytte variabel kapacitet af hensyn til skalérbarheden, jf. ovenfor.

**BØRNECENTRE** udgør kun en mindre del af det samlede indkvarteringsomfang, men i kraft af at omkostningsniveauet er langt højere end på opholdscentre, er udgiftsandelen forholdsvis betydelig. Vi anbefaler, at der overvejes en række strukturelle justeringer af børnecentrene, herunder at antallet af operatører af børnecentre reduceres (betydeligt), fordi det vil styrke fleksibiliteten i de løbende tilpasninger og gøre det lettere at sikre høj belægningsprocent – det sidste er særlig vigtigt på børnecentrene på grund af det høje omkostningsniveau.

#### DER BØR ETABLERES ET BEDRE GRUNDLAG FOR DRIFTS- OG KAPACITETSSTYRINGEN

**STYRING.** Det anbefales, at grundlaget for drifts- og kapacitetsstyringen forbedres. Dette har to hovedspor.

For det første ses et behov for at styrke datagrundlaget, ensarte opgørelsesmetoder og i langt højere grad anvende og dele nøgletal mellem de relevante aktører.

- Der bør etableres en ny registreringsramme med fokus på bedre stedkontering og et fælles opgavehierarki, hvor omkostningerne opgøres på et (lidt) mere detaljeret og styringsrelevant niveau. Det skal sikre, at enhedsomkostninger kan opgøres og sammenlignes på tværs af operatørerne.
- Der er ligeledes behov for at styrke opgørelserne af kapacitet og belægning, herunder som grundlag for at kunne monitorere udviklingen i belægningsprocenten mere sikkert.
- Der bør generelt stilles tydeligere krav til ensartet registrering og opgørelse af økonomi- og aktivitetsdata, og nøgletal og KPI'er bør anvendes mere direkte i styringen.
- Det anbefales, at system- og dataunderstøttelsen for kapacitets- og kontraktstyringen forbedres, blandt andet ved digitalisering af ejendomsoplysninger.

For det andet vil det være hensigtsmæssigt at forenkle den finansielle styring, idet den nuværende styring fremstår unødvendigt ressourcekrævende. Det anbefales at adskille bevillingsmodellen (der regulerer den økonomi, som Udlændingestyrelsen kan disponere over til drift og tilpasning af asylindkvarteringen) fra den afregningsmodel, som regulerer det økonomiske mellemværende imellem Udlændingestyrelsen og operatørerne. Desuden anbefales det at forenkle både bevillings- og afregningsmodellen, blandt andet med en mindre fintmasket takststruktur og med færre forskellige finansieringslogikker end i dag.

### 3. Generelle træk ved indkvarteringssystemet

**1. OPERATØRER.** Udlændingestyrelsen er ansvarlig myndighed for asylindkvarteringsystemet, men driften af asylcentre er udlagt til eksterne operatører. Aftaleforholdet mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne er fastlagt i kontrakter, som blandt andet fastlægger operatørernes serviceforpligtelser samt kapacitet og finansiering.

Røde Kors har traditionelt været den primære operatør, og organisationen har drevet asylcentre siden 1984. Røde Kors er fortsat den primære operatør på modtage- og omsorgscentre, jf. nedenfor. De første kommunale asylcentre åbnede for ca. 15 år siden, og igennem de senere år er flere kommunale operatører kommet til. Sidstnævnte varetager i dag driften af hovedparten af asylcentre – svarende til ca. to tredjedele af kapaciteten i 2015. Flere steder drives asylcentre i samarbejde mellem Røde Kors og de kommunale operatører, fx på Bornholm.

Der er i dag fem kommunale operatører – Jammerbugt, Thisted, Vesthimmerland, Langeland og Tønder.<sup>2</sup> Hertil kommer, at Bornholms Regionskommune driver centre på Bornholm i samarbejde med Røde Kors. Herudover er Kriminalforsorgen i 2015 kommet til som operatør af de to udrejsecentre i Sjælsmark og Kærshovedgård. Endelig er der fra omkring årsskiftet 2015-2016 etableret en række beredskabscentre (inkl. teltlejlre), som drives i samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale operatører. Disse er dog pr. 2. september 2016 varslet nedlukket, og vil overgå til beredskabskapacitet.

Den aktuelle struktur er udtryk for, at Udlændingestyrelsen har fundet det hensigtsmæssigt at sprede operatøropgaven på flere driftsorganisationer. I forbindelse med den kraftige stigning i indkvarteringsbehovet har dette formentlig bidraget til at styrke det samlede systems evne til hurtig mobilisering og etablering af et stort antal ekstra pladser.

Ønsket om en struktur med flere operatører kan evt. også have baggrund i overvejelser om, at det gennem konkurrence kan bidrage til et bedre og/eller mere effektivt indkvarteringsystem. Det er dog RMC-ICG's vurdering, at koordination og planlægning formentlig har større betydning i forhold til systemets effektivitet end konkurrence mellem operatørerne. Det skyldes dels, at takstsystemet er det samme for alle operatører (jf. nedenfor), dels at der for de mest omkostningstunge ydelser (indkvartering og netværk, sundhedsydelse samt skole- og fritidstilbud) ikke eller kun i begrænset omfang kan siges at være et konkurrencepræget marked.

Det er ikke entydigt, hvilket antal operatører der er optimalt. Det må dog indgå i overvejelserne, at flere operatører også 1) øger omkostningerne til styring, administration og koordination og 2) begrænser mulighederne for stordrifts- og samdriftsfordele og derved en optimal centerstruktur. Hertil kommer, at der i perioder med faldende kapacitetsbehov kan være en tendens til at fordele tilpasningerne bredt på operatørerne,

**DRIFTSOPGAVEN ER  
BLEVET FORDELT PÅ ET  
STØRRE ANTAL  
OPERATØRER**

**PLANLÆGNING BETYDER  
FORMENTLIG MERE FOR  
DRIFTSEFFEKTIVITETEN  
END KONKURRENCE**

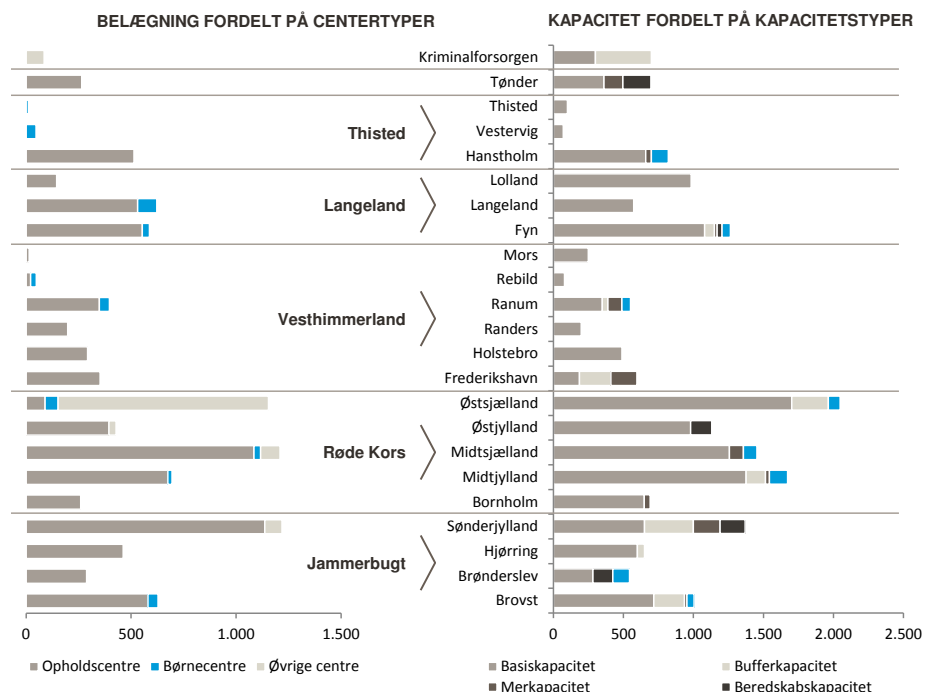
<sup>2</sup> Tønder Kommune er startet op som operatør i august 2015, primært med overtagelse af operatørrollen på en række opholdscentre, der tidligere blev drevet af Jammerbugt Kommune.



hvilket kan øge tilpasningsomkostningerne og derved i en periode medføre højere enhedsomkostninger. Udlændingestyrelsen skal således i dette spørgsmål afveje en række delvist modsatrettede hensyn

Det er RMC-ICG's vurdering, at det nuværende antal operatører kan være i overkanten, såfremt asylindkvarteringsbehovet falder tilbage på et historisk set mere normalt niveau end det aktuelle.

**2. ORGANISERING OG STRUKTUR.** De enkelte operatører er organiseret i et antal asylregioner, som dækker et afgrænset geografisk område med et antal asylcentre under fælles ledelse og med fælles udnyttelse af tværgående funktioner. Grundtanken er, at de enkelte asylregioner skal være selv bærende i den forstand, at 1) de er store nok til at være driftsmæssigt rentable, og 2) at de er store nok til at dække alle servicetilbud. Der er aktuelt 22 regioner (ekskl. Kriminalforsorgens udrejsecentre). Figuren nedenfor viser kapaciteten i de enkelte regioner sammen med belægningen i 2015 målt i årspersoner.

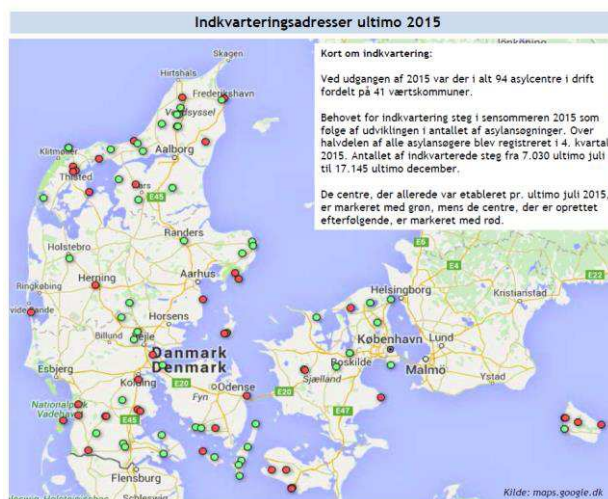


Note: Kapacitetsoplysninger er den aftalte/planlagte kapacitet for 2016 fra økonomirapporterne, mens belægningstallene er baseret på økonomirapporterne. Det skal bemærkes, at for centre, der er åbnet i (slutningen af) 2015, vil antallet af årspersoner være lavere end kapaciteten, selvom der har været fuldt belæg i driftsperioden. Kapacitetstallene er udtryk for et øjebliksbillede, idet der løbende sker tilpasninger af kapaciteten i lyset af det faktiske indkvarteringsbehov, herunder åbning og lukning af centre.

Kilde: Økonomirapporter 2015 og operatørkontrakterne for 2016.

## ASYLREGIONER HAR FÆLLES ORGANISATIONS-PRINCIP, MEN REGIONERNE ER MEGET FORSKELLIGE

Der er en forholdsvis stor variation i kapaciteten og i antallet af centre og adresser på tværs af regionerne, ligesom for-delingen mellem centertyper varierer en del. Ultimo 2015 var der 94 asylcentre i drift, hvoraf nogle dækker flere forskellige centertyper på samme adresse, mens andre centre er fordelt på flere adresser. Medio 2016 var der asylcentre fordelt på ca. 110 forskellige adresser i godt 40 kommuner.<sup>3</sup>



Der opereres med fem typer af asylcentre, nemlig 1) modtagecentre, 2) opholdscentre, 3) børnecentre, 4) omsorgscentre og 5) udrejsecentre.<sup>4</sup> Centertyperne afspejler delvist faseforløbet i asylsagsbehandlingen og delvist asylansøgenes behov og situation – børnecentrenes målgruppe er uledsagede mindreårige, mens omsorgscentrene retter sig mod udsatte enlige og familier med særlige behov. Der var medio 2016 ca. 70 opholdscentre, 15 børnecentre og ca. 10 øvrige centre (modtage, omsorg og udrejse).

En stor del af opholdscentrene har en kapacitet på 150-300, omend der også er nogle, som er både større og mindre. De største opholdscentre har traditionelt haft en kapacitet på ca. 500, men der er i de senere år etableret centre med en kapacitet på op til 700 pladser. Børnecentrenes er generelt væsentligt mindre, idet de største har en kapacitet på ca. 100, og nogle er væsentligt mindre. Regeringen har i september 2016 besluttet, at børnecentrenes fremadrettet skal genetableres med en størrelse på op til ca. 50 beboere per center.

**3. TAKSTSYSTEM.** Bevillingsmodellen på asylindkvarteringsområdet er en blanding af forskellige principper, herunder takster, puljebeløb og etårige rammebevillinger, der fastsættes med baggrund i forventningerne til indkvarteringsbehovet. I hovedtræk er det sådan, at (ejendoms)drift og tilpasninger af indkvarteringsystemet har rammebevillinger, mens ydelser inden for indkvartering og netværk, skole/fritid, almen sundhed samt voksenundervisning og aktivering har takstfinansiering. De takstfinansierede områder udgjorde i 2015 ca. halvdelen af de samlede udgifter.

Omkostningerne til kapacitetstilpasninger afholdes fortrinsvist af Udlændingestyrelsen, men omfatter også finansiering af visse åbne- og lukkeomkostninger hos operatørerne. Operatørernes rammebudgetter til ejendomsdrift (inkl. viceværter og ordinær vedligeholdelse) fastlægges løbende og efter konkret vurdering.

<sup>3</sup> Det skal understreges, at dette er et øjebliksbillede, som hurtigt kan ændre sig. Udlændingestyrelsen har den 2. september varslet en betydelig nedskalering af kapaciteten i lyset af det store fald, der er sket i tilgangen af asylansøgere.

<sup>4</sup> Det er politisk besluttet at etablere to primære udrejsecentre, som fremadrettet skal drives af Kriminalforsorgen med Røde Kors som underleverandør på fagtilbuddene. Det ene center i Sjælsmark startede driften i begyndelsen af 2015, mens det andet (Kærshovedgård) har påbegyndt driften i 2016. Den samlede kapacitet på de to centre forventes fuldt udbygget at være på 1.300 pladser. Kapacitet og belæg er dog medio 2016 endnu væsentligt lavere. Aktivitets- og omkostningsmæssigt vil udrejsecentrene komme til at fylde væsentligt mere i den samlede struktur fremadrettet såfremt kapaciteten udnyttes fuldt ud.

**TAKSTSYSTEMET ER ENS  
FOR ALLE OPERATØRER OG  
HAR SÆRSKILTE TAKSTER  
FOR DELYDELSER PR.  
CENTERTYPE**

Indkvartering og netværk samt serviceydelserne finansieres (bortset fra særlige – dyre – sundheds- og socialydelser) efter et takstsystem, som er fælles for alle operatørerne. Der er fastsat særskilte takster for 1) indkvartering og netværk, 2) tilkøbskoordination (udgifter i forbindelse med tilkøb og markedsafprøvning), 3) skole og fritid, 4) almen sundhedsbetjening, 5) forebyggende sundhedsydelser for børn (primært sundhedspleje), 6) legestue og 7) voksenundervisning og -aktivering. Tabellen nedenfor viser en oversigt over taksterne for 2016.

**Takster for hovedydelser i asylindkvarteringsystemet, 2016 1.000 kr. pr. årsperson**

	Modtage- centre	Opholdscentre		Omsorg s-centre	Børne- centre	Udrejs e- centre
		Alm. centre	Afviste ansøgere			
Indkvartering og netværk	31,4	10,0	17,9	93,9	294,0	31,4
Tilkøbskoordination	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Almen sundhedsbetjening	9,7	9,7	9,7	60,1	10,8	9,7
Forebyggende sundhedsordninger 1)	7,2	7,2	7,2	7,2	15,0	7,2
Undervisning og fritidstilbud 2)	121,3	121,3	155,3	155,3	155,3	155,3
Legestuetilbud 3)	41,7	41,7	41,7	79,7	41,7	41,7
Undervisning og aktivering af voksne 4)	14,0	14,0	14,0	14,0	83,6	14,0

Note: Taksterne vedrører årspersoner i følgende aldersgrupper: 1) 0-17 år, 2) 6-16 år, 3) 3-5 år, 4) 17+ år. De øvrige takster vedrører alle alderstrin.

Kilde: Finanslov 2016, anmærkninger.

Herudover afregnes enkelte ydelser efter styktakster, fx tøj- og hygiejnepakker, medicinsk screening og fremrykket danskundervisning.<sup>5</sup> Aldersgruppen for de forskellige serviceydelser varierer og afregnes derfor i forhold til, hvor mange asylansøgere (årspersoner) i de respektive aldersgrupper som operatørerne har leveret ydelserne til. Indkvartering og netværk omfatter fx alle alderstrin, mens voksenundervisning og -aktivering vedrører 17+-årige. Der er desuden en vis differentiering i taksterne på tværs af centertyper. Taksterne er fastsat på finansloven og bæres en til en med over i afregningsmodellen over for operatørerne.

Operatørerne har forholdsvis vide rammer for at udligne og disponere omkostninger på tværs af delydelser og centertyper, når blot de forpligtelser, som følger af operatørkontrakterne, respekteres. Der kan dog ikke omfordeles mellem almen sundhedsbetjening og de øvrige serviceydelser. Analysen viser, at operatørerne også i praksis disponerer økonomi og opgaver samlet (og på tværs af de enkelte finansieringselementer) og ikke inden for de enkelte takstgrupper. Dette er velbegrunderet, men svækker, efter RMC-ICG's vurdering, rationale for den relativt detaljerede takststruktur. Samtidig er principperne for, hvad der er henholdsvis ramme- og takststyret blevet mindre tydelige.

## 4. Omkostninger og aktivitet

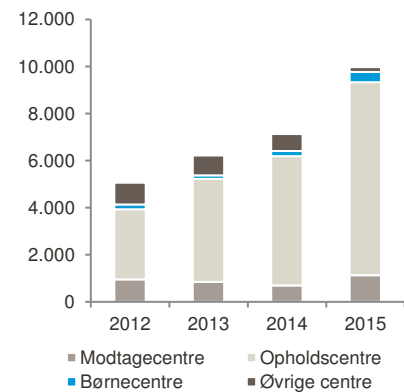
**FORDOBLING AF  
INDKVARTERINGSBEHOVET  
FRA 2012 TIL 2015 ...**

**INDKVARTERINGSBEHOV.** Indkvarteringsystemet har været præget af en kraftig stigning i antallet af asylansøgere igennem de senere år. Indkvarteringsbehovet er således steg-  
et fra ca. 5.000 årspersoner i 2012 til knap 10.000 årspersoner i 2015, jf. Udviklingen i indkvarteringsbehovet fra 2012 til 2015. Antal årspersoner

<sup>5</sup> Der er også en række ydelser i medfør af asylaftalen, som afregnes særskilt og uden for takstsystemet, herunder udvidede fritidstilbud og visse aktiveringsydelser.

figuren. Det er opholdscentrene, som volumenmæssigt vejer tungest i denne udvikling, men i 2015 er antallet af indkvarterede på især modtage- og børnecentre dog også steget markant.

Tabellen nedenfor viser aktivitetsgrundlaget (antal årspersoner) i 2015 for hver af de takstfinansierede ydelsesgrupper. Af de i alt 9.920 indkvarterede årspersoner var 7.568 på opholdscentre og ca. 1.100 på modtagecentre. Det ses også, at ca. 1.250 årspersoner modtog skole- og fritidstilbud, og at ca. dobbelt så mange fik forebyggende sundhedstilbud.



Note: Opholdscentre inkluderer centre primært for afviste asylansøgere.

Kilde: Finanslovens anmærkninger.

Endelig ses, at der i alt var 420 årspersoner på børnecentre, men at kun 217 fik skole- og fritidstilbud. Til gengæld var 190 årspersoner på børnecentrene omfattet af voksenundervisnings- og aktiveringstilbud. Det er således en ret betydelig andel (ca. 45 pct.) af beboerne på børnecentrene, som er 17-årige eller ældre, jf. forslag om hurtigere aldersafklaring.

#### Aktivitetsgrundlag (antal årspersoner) for de enkelte serviceydelser i 2015

	Børne- centre	Modtage- centre	Omsorgs- centre	Opholdscentre			I alt	
				Alm.	Primært afviste	Udrejse- center		
Indkvartering og netværk	420	1.099	110	7.568	8	638	86	9.920
Skole- og fritidstilbud	217	112	11	830	75	0	0	1.246
Legestue	2	33	4	355	33	0	0	427
Almen sundhedsbetjening	420	1.127	110	7.568	8	638	86	9.863
Forebyggende sundhedsordninger	357	240	21	1.672	2	161	0	2.537
Voksenundervisning og aktivering	190	858	89	5.954	4	481	86	7.658

Kilde: Operatørernes økonomirapporter

#### ... OG EN TILSVARENDE STIGNING I OMKOSTNINGERNE

**4. OMKOSTNINGSUDVIKLING.** De samlede omkostninger til asylindkvartering er i perioden fra 2012 til 2015 godt og vel fordoblet fra knap en mia. kr. til næsten to mia. kr., jf. tabellen nedenfor, som viser omkostningsudviklingen fordelt på finanslovs-konti. Udviklingen afspejler udviklingen i indkvarteringsbehovet samt i mindre omfang asylaftalen fra 2012 og etableringen af beredskabscentre og udrejsecentre Sjølsmark i 2015 – de to sidstnævnte elementer vil slå væsentligt kraftigere igennem i 2016. Derimod er der i 2014 og 2015 gennemført en række besparelser, som isoleret set har bidraget til at dæmpe udgiftsvæksten.

Omkostningerne til drift og tilpasninger af asylindkvarteringssystemet (§14.32.01) er steget fra 355 til 712 mio. kroner. Omkostningerne til bygningsmæssig drift og vedligeholdelse samt tilpasningsomkostninger er mere end fordoblet, mens stigningen har været forholdsmæssigt lidt mindre (+75 procent) for husleje og ejendomsudgifter.

#### Omkostninger til asylindkvartering opgjort på finanslovs-konti, 2012-2015. Mio. kr.

	2012	2013	2014	2015
<b>Drift og tilpasninger af indkvarteringssystemet</b>	<b>355,5</b>	<b>369,2</b>	<b>497,8</b>	<b>712,0</b>
Husleje og ejendomsudgifter	85,5	92,9	119,7	149,4
Bygningsmæssig drift og vedligeholdelse mv.	59,3	160,3	140,8	187,9

Øvrige driftsudgifter vedr. drift af indkvarteringssystemet	105,7	45,7	64,8	105,0
Tilpasninger af indkvarteringssystemet	91,9	53,5	141,2	221,7
Øvrige nettoudgifter	13,1	16,8	31,3	48,0
<b>Indkvartering og underhold af asylansøgere</b>	<b>593,1</b>	<b>640,1</b>	<b>724,8</b>	<b>1.041,8</b>
Opholdscentre	131,1	222,9	263,2	443,7
Børnecentre	83,0	60,9	90,5	214,2
Øvrige centre	260,3	242,7	236,0	223,1
Fremrykket danskundervisning	11,0	15,9	43,9	39,9
Særlige social- og sundhedsydelse	106,3	95,6	87,0	112,2
Ledsagede uledsagede mindreårige	1,4	2,1	4,2	8,7
<b>Øvrige initiativer på indkvarteringsområdet</b>	<b>0,6</b>	<b>31,3</b>	<b>104,4</b>	<b>101,0</b>
Udflytning fra asylcentre	0,6	9,2	31,7	40,8
Styrkede undervisnings- og aktiveringstilbud	0,0	6,8	34,1	14,2
Styrkede tilbud til børne- og ungegruppen	0,0	7,2	24,3	21,6
Styrket rådgivning	0,0	7,0	11,7	14,8
Mere målrettet indkvartering af asylansøgere	0,0	1,1	2,6	9,6
<b>I alt</b>	<b>949,2</b>	<b>1.040,6</b>	<b>1.327,0</b>	<b>1.854,8</b>

Note: I den analysedatabase, som er anvendt i projektet til blandt andet benchmarkanalyser, udgør de samlede omkostninger i 2015 godt 1.780 mio. kr. Forskellen skyldes, at operatørernes rapporterede omkostninger er lavere på grund af overskud.

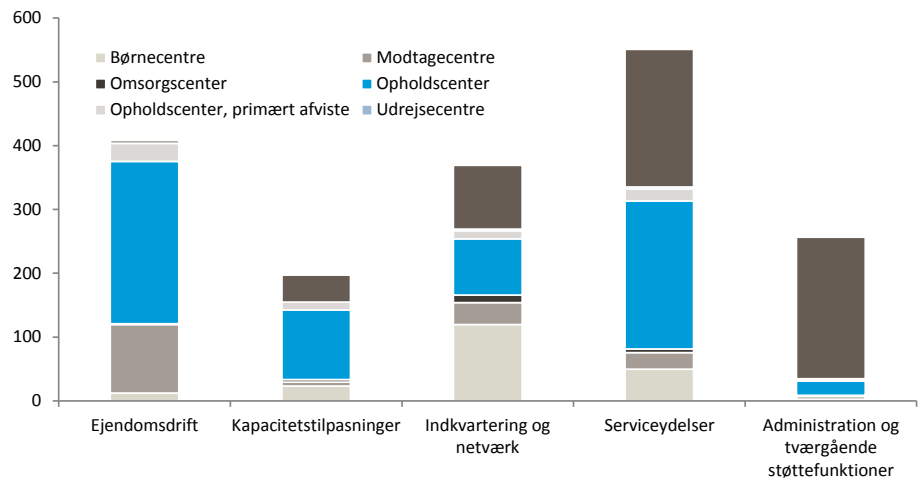
Omkostningerne til indkvartering og underhold af asylansøgere (§ 14.32.02) er steget fra knap 600 mio. kr. til godt 1.040 mio. kr. i perioden. Dette omfatter primært de takstfinansierede ydelser. Stigningen har været særlig kraftig for opholdscentre, hvor udgifterne er mere end tredoblet, jf. tabellen.

Endelig ses en stigning i udgifter til øvrige initiativer på indkvarteringsområdet (§ 14.32.03) fra 0 i 2012 til ca. 100 mio. kr. i 2015. Dette omfatter fortrinsvist aftaleelementerne fra asylaftalen i 2012, herunder udeboliger og en række styrkede og udvidede servicetilbud inden for blandt andet undervisning, sundhed og aktivering.

**5. OMKOSTNINGSFORDELING OG OPGAVERHIERARKI.** Omkostningerne til asylindekvarteringssystemet kan – let forenklet – opdeles i fem hovedgrupper: 1) ejendomsdrift, 2) kapacitetstilpasninger, 3) indkvartering og netværk, 4) diverse serviceydelser samt 5) administration og tværgående støttefunktioner (fx transport, inventaroperatør, tolkning mv.). I figuren nedenfor er omkostningerne i 2015 fordelt på de fem overordnede ydelsesgrupper, og inden for hver af disse grupper er omkostningerne så vidt muligt fordelt på centertyper.

Omkostninger, som er direkte knyttet til den fysiske indkvarteringskapacitet (ejendomsdrift og kapacitetstilpasninger) udgjorde i alt ca. 600 mio. kr. i 2015, svarende til godt 60.000 kr. pr. årsperson. Selve indkvarterings- og netværksopgaverne udgjorde ca. 370 mio. kr., mens omkostninger til serviceydelser inden for undervisning, sundhed, fritid og aktivering var på ca. 550 mio. kr. Endelig udgjorde omkostninger til administration og tværgående støttefunktioner (herunder transport) knap 260 mio. kr.

**Omkostninger til asylindkvartering fordelt på overordnede ydelsesgrupper, 2015. Mio. kr.**



Note: Omkostningerne til ejendomsdrift, kapacitetstilpasninger, indkvartering og serviceydelser er opgjort ekskl. administrationsomkostninger. Ejendomsdrift omfatter i denne opgørelse særlige boliger (i medfør af asylaftalen), men ikke servicetransport.

**DEN NUVÆRENDE KONTO-STRUKTUR ER IKKE FULDT GENNEMSIGTIG**

Den kategorisering af opgaver og udgifter, som i dag anvendes i den løbende økonomistyring og i kontostrukturen på finansloven afspejler primært den bevillings- og finansieringspraksis, som har udviklet sig igennem årene. Kategoriseringen er derimod ikke udtryk for stringent opdeling af udgifterne i funktionelt sammenhørende opgaveområder. Fx konteres en række service- og støttefunktioner som nævnt på § 14.32.01, selvom de ikke vedrører selve indkvarteringskapaciteten. Ligeledes konteres fritids-, aktiverings- og sundhedsydelser fra asylaftalen på § 14.32.03, selvom de indholdsmæssigt er sammenhørende med de ydelser, der ellers indgår på § 14.32.02.

RMC-ICG anbefaler, at der overvejes etableret en ny registreringsramme, hvor opgavedimensionen følger en stringent funktionel opgavekategorisering. Det er vores vurdering, at det vil kunne bidrage til større gennemsigtighed om ressourceanvendelsen. Desuden vil det kunne danne grundlag for nye forenklede bevillings- og afregningsmodeller, jf. senere.

Vi har udarbejdet et forslag til grundstruktur for et nyt opgavehierarki for asylindkvarteringsområdet, hvor funktionelt sammenhørende opgaver er tilstræbt samlet i den samme opgavegruppe. Vi har ligeledes foretaget en skønsmæssig fordeling af omkostningerne ind i denne grundstruktur, jf. figuren nedenfor. Det skal understreges, at strukturen i opgavehierarkiet er foreløbig, og at omkostningsfordelingen er delvist skønsmæssig. Det anbefales, at Udlændingestyrelsen konsoliderer opgavehierarkiet i samarbejde med operatørerne med henblik på, at det så præcist og enkelt som muligt modsvarer styringsbehovene. Opgavehierarkiet bør være grundlag for en ensartet registrering og rapportering af omkostninger hos alle aktører (på centerniveau) fremadrettet.

## Forslag til grundstruktur for et nyt opgavehierarki for asylindkvarteringsområdet

Drift og tilpasning af indkvarteringskapacitet	Indkvartering og socialt netværk	Undervisning, fritid og aktivering	Social- og sundhed	Tværgående funktioner
<b>Ejendomsomkostninger</b> 317	<b>331</b>	<b>Skole og fritid</b> 197	<b>Almen sundhedsbetjening</b> 90	<b>Tvg. faglige støttefunktioner</b> 166
Husleje og afskrivninger - centre 142	Reception 10	Pasning, 3-5 årige 27	Sundhedsklinik 27	Sagstransport 24
Husleje - midlertidige lejemål 6	Booking 6	Skoletilbud, asyl- og modtageklass 108	Læger/psykologer/psykiatere 9	Service transport 45
Leje af pavilloner mv. 14	Adm. af kontantudbetalinger mv. 2	Skole, integrerede i alm. folkeskole 4	Medicin, prøver, vaccinationer mv. 15	Øvrig transport 11
Udeboliger og annekser 47	Generel vejledning og rådgivning 118	Fritidstilbud 34	Andre sundhedstilbud 40	Tolkning 12
Energi og renovation 79	Samarbejde med frivillige mv. 5	Andre skole- og fritidsydelse 24		Tilkøbskoordination 29
Andre ejendomsomkostninger 35	Særlig støtte til børn 4			Tilsyn 2
	Inventar (operatoropgave) 3			Andre faglige støttefunktioner 15
	Andet indkvartering og netværk 132	<b>Voksenaktivering</b> 67	<b>Forebyggende sundhedsydelse</b>	Fagledelse 27
<b>Facility management</b> 143	Modtagelsefunktion 49	Adm. af VUA-kontrakter 8	Sundhedspleje 21	
Vicevært og daglig drift 49	Tøj- og hygiejnepakker 0	Aktiveringstilbud - kontraktreguleret 54	Medicinsk screening 17	
Arealpleje og snerydning 3	<b>UML-repræsentanter</b> 3	Andre aktiveringstilbud 5	<b>Aldersscreeninger</b>	
Rengøring (inkl. ind- og udflytninger) 16	<b>Bisidning og ledsagelse</b>			<b>Administrative støttefunktioner</b>
Service- og sikkerhedsvagter 42	<b>Døgnbemanning</b>	<b>Voksenundervisning</b> 96	<b>Særlige social-/sundhedstilbud</b> 118	Generel ledelse
Ordinær vedligeholdelse 18	<b>Portfunktion og døgnbemanning</b>	Asylansøgerkursus 5	Rammestyrede sundhedsydelse 8	Ledelsessekretariat
Catering 15	<b>Rådgivningstjeneste, afviste asylansøgere</b>	Danskundervisning 44	Kautionsbelagte sundhedsydelse 104	Løn- og personalefunktioner
		Eksterne undervisningsforløb 9	Kautionsbelagte sociale ydelse 5	IT-drift og -udvikling
<b>Kapacitetstilpasning</b> 225		Andre undervisningsforløb 38	Adm. af kautionsbelagte ydelse	Økonomistyring og -administration
Ydelse ved åbning 93				Tilbud og indkøb
Etableringer og udvidelse 16				Samarbejde ml US og operatører
Inventarskaffelse 86				Andre administrative opgaver
Ydelse ved lukning 17				
Vedligeholdelsesprojekter 13				

ALLE CENTERTYPER	UDREJSECENTRE	BØRNECENTRE	MODTAGECENTRE	ADMINISTRATION
------------------	---------------	-------------	---------------	----------------

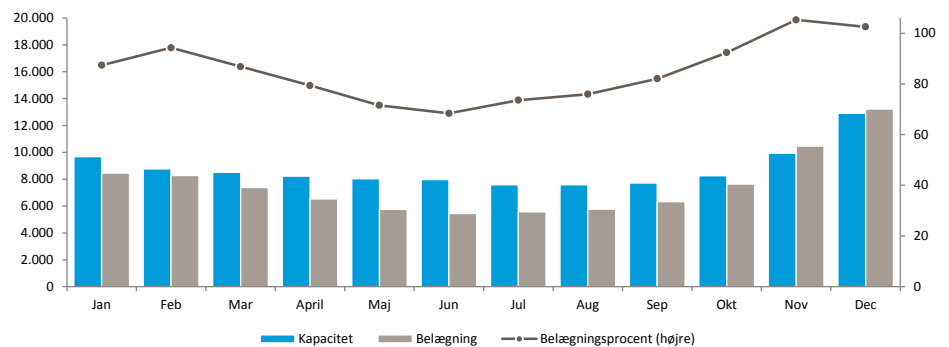
Note: Strukturen i opgavehierarkiet skal opfattes som et skitseforslag, som efterfølgende bør konsolideres. Det gælder blandt andet for indkvartering og socialt netværk, hvor grundlaget for en mere detaljeret forståelse af omkostningsstrukturen er ufuldstændigt. Et andet eksempel er "tilkøbskoordination", som i skitsen er medtaget som tværgående støttefunktion, men som dækker over meget forskellige opgaver, som de enkelte operatører har valgt at afholde via denne takst.

Den nuværende udgiftsregistrering tillader ikke en fuldstændig og præcis fordeling af omkostningerne til de enkelte "celler" i opgavehierarkiet. Det anbefales, at der etableres minimumskrav til omkostningsregistreringen hos operatørerne, som modsvarer strukturen i opgavehierarkiet.

Farvelægningen angiver i hovedtræk, hvilke opgaver der er relevante for de enkelte centertyper, men der er enkelte steder en række nuancer, som ikke er afspejlet – fx er der også catering på beredskabscentrene.

**BELÆGNINGSPROCENT.** Det er en central indikator for omkostningseffektiviteten, at belægningsprocenten i asylindkvarteringsystemet er så høj som muligt. Underbelægning medfører højere enhedsomkostninger til ejendomsdrift og ligeledes højere enhedsomkostninger hos operatørerne til indkvartering og servicetilbud, hvis ikke personalenormeringen er tilpasset lavere belægning. RMC-ICG har opgjort belægningsprocenten for opholdscentre i 2015 til ca. 86 pct. I slutningen af året var belægningen over eller omkring 100 pct., men igennem året var der forholdsvis store udsving, og midt i året var belægningsprocenten i en kort periode under 80, jf. figuren nedenfor.

Belægningsprocent på opholdscentre, 2015



Kilde: Egne beregninger på baggrund af belægnings- og kapacitetsdata fra Udlændingestyrelsen.

Belægningsprocenten er i figuren målt i forhold til den officielle kapacitet, dvs. det antal pladser på de enkelte centre, der indgår i kapacitetsoversigten. Den disponible kapacitet vil typisk være lavere, fx på grund af værelser, der er under rengøring eller renovering i forbindelse med flytninger, eller hvis en familie er indkvarteret i værelser eller lejligheder, der er normeret til flere personer. Belægningsprocenten målt i forhold til den disponible kapacitet må derfor formodes at være højere – det trækker dog alt andet lige i modsat retning, at der i 2015 blev anvendt merkapacitet, som ikke indgår i den officielle kapacitet. Bindinger og serviceniveauer

**6. KORTLÆGNING AF BINDINGER.** Som led i analysen er der gennemført en fuldstændig kortlægning af lovgivnings- og aftalemæssige bindinger, som fastlægger krav til standarder og serviceniveauer i asylindkvarteringen og dermed indskrænker frihedsgraderne i ressourcedisponeringen.<sup>6</sup>

En binding defineres som en forpligtelse, udlændingemyndighederne er underlagt i forhold til opgaver, ydelser og/eller serviceniveau i asylindkvarteringsystemet, og som dermed indskrænker myndighedernes handlefrihed og mulighed for selv at disponere sine ressourcer ved opgaveløsningen.

Om en opgave er underlagt bindinger, siger ikke noget om dens vigtighed, men alene om indhold og/eller ressourceforbrug er reguleret via lovgivning, politiske aftaler eller internationale konventioner mv. Det er heller ikke sådan, at en opgave kan bortfalde, blot fordi den ikke er bundet. Det er fx ikke formelt reguleret, at der skal foretages medicinske screeninger, men det er omvendt en opgave, som ret oplagt ikke ville kunne bortfalde.

Operatørkontrakterne er Udlændingestyrelsens operationalisering af, hvordan asylindkvarteringsopgaverne skal tilrettelægges, herunder af de bindinger, der findes på området. Det har derfor været en del af analysen at kortlægge, i hvilket omfang krav til ydelser og serviceniveauer i operatørkontrakterne har en reference i øvrigt, fx i form af love, regler, politiske aftaler eller andet. Bindingsanalysens fokus er således på de regler og forpligtelser, som påhviler Udlændingemyndighederne, ikke operatørerne.

Alle opgaver på asylindkvarteringsområdet er i samarbejde med Udlændingestyrelsen gennemgået og scoret i forhold til den bindings-skala, der fremgår nedenfor.

**Skala til scoring af bindinger**

BINDINGSSTYRKE		KARAKTERISTIK
Ingen  Fuld	<b>1</b>	Der er ingen regulerings- eller aftalemæssige krav og bindinger, og ydelsen vil kunne afskaffes, uden at der opstår modstrid med gældende forpligtelser.
	<b>2</b>	Der er en regulerings- eller aftalemæssig forpligtelse til at tilbyde ydelsen, men der er ingen eller kun få krav til form, tilrettelæggelse, omfang og kvalitet af ydelsen. Serviceniveauet er alene reguleret af operatørkontrakterne og kan formentlig nedskaleres ganske betydeligt og/eller substitueres af andre tilbud. Tilpasningerne kan i vid udstrækning gennemføres inden for rammerne af den eksisterende regulering.
	<b>3</b>	Ydelsen er omfattet af regulerings- eller aftalemæssige bindinger, som er væsentlige at være opmærksom på. Ydelsens omfang og kvalitet kan formentlig reduceres, fx gennem tilpasninger af operatørkontrakterne. Det vil dog forudsætte en nærmere vurdering for at opgøre de præcise frihedsgrader for tilpasning.
	<b>4</b>	Der er væsentlige bindinger, som regulerer ydelsens form, tilrettelæggelse, omfang og kvalitet. Nuværende omfang og kvalitet af ydelsen er formentlig (tæt) på minimumsforpligtelsen.
	<b>5</b>	Ydelsen er fuldt finansieret af øremærkede eksterne bevillinger, eller ressourceforbruget er aftalt politisk. Udlændingestyrelsen har ingen mulighed for at pålægge operatørerne en reduktion af serviceniveauet.

**KUN FÅ STÆRKE BINDINGER OG DERFOR BETYDELIGE FORMELLE FRIHEDSGRADER I FORHOLD TIL VALG AF SERVICENIVEAU**

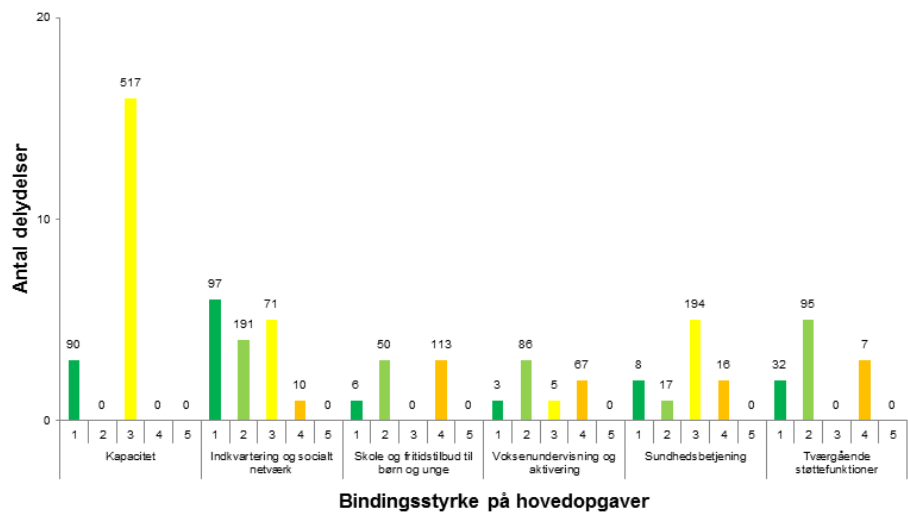
Kortlægningen viser, at langt de fleste opgaver har en bindingsstyrke svarende til trin 2 eller 3 på denne skala, mens kun relativt få opgaver har en binding svarende til trin 4

<sup>6</sup> Bindingsanalysen er dokumenteret i arbejdsrapporten "Kortlægning af formelle opgavebindinger på asylindkvarteringsområdet".



(væsentlige bindinger). Stort set ingen opgaver ligger på trin 1 eller 5, jf. oversigtsfiguren nedenfor. Der er således betydelige formelle frihedsgrader til prioritering og fastlæggelse af serviceniveauer på de enkelte opgaveområder.

#### Oversigt over bindinger og bindingsstyrker pr. opgaveområde



Note: Tallet på søjlen angiver den samlede udgift til delydelser (mio. kr.).

#### KONKRETE MULIGHEDER FOR SERVICETILPASNING AF PERSONRETTEDE YDELSER

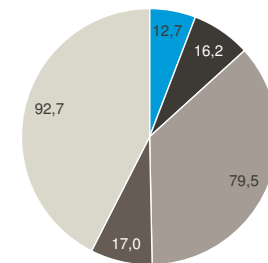
**7. MULIGHEDER FOR SERVICETILPASNINGER.** Med afsæt i bindingsanalysen kan der peges på en række muligheder for at justere serviceniveauet. Listen nedenfor rummer en række eksempler på mulige servicetilpasninger, men uden at listen kan anses for at være udtømmende – fx omfatter listen ikke justeringer i de fysiske rammer for indkvarteringen, men alene de personrettede serviceydelser. Det er et politisk valg, hvilket serviceniveau der skal gælde samlet set og på enkeltområder, og som sådan er de skitserede tilpasningsmuligheder ikke udtryk for RMC-ICG's anbefalinger. Omvendt er listen tilstræbt udformet sådan, at de enkelte elementer er relevante og realistiske.

- **Tilbagerulning af blandt andet asyлтаften.** Der vil kunne gennemføres en hel eller delvis tilbagerulning af elementerne i asyлтаften fra 2012, herunder især en række udvidede og forstærkede tilbud inden for fritidsområdet, sundhed og aktivering. En fuldstændig tilbagerulning på disse serviceområder vil indebære en besparelse på godt 50 mio. kr. Asyлтаften omfattede også muligheder for udflytning fra asylcentre til privat indkvartering mv. Disse ordninger er efterfølgende afskaffet igen. Der er tilsvarende indført en række udvidede servicetilbud ifm aftalerne om finansloven for 2015, som ligeledes vil kunne overvejes tilbagerulles.
- **Tilpasning af serviceniveauet på børnecentre.** Omkostnings- og serviceniveauet på børnecentrene, især til indkvartering og netværksarbejde, er langt højere end på normale opholdscentre – hvor der på opholdscentre typisk er en normering på 1:60 (medarbejdere pr. beboer), er normeringen på børnecentrene ca. 1:2. Det er på den ene side oplagt, at normeringsbehovet er væsentligt højere på børnecentrene. Men på den anden side vurderes den aktuelle normering i højere grad at være udtryk for en videreførelse af et historisk højt omkostningsniveau end for en bevidst stillingtagen til det ønskede serviceniveau. Tilpasningsmulighederne omfatter både en generel justering af normeringen og en omplacering af 17-årige uledsagede asylansøgere til vilkår, der er tættere på dem, der gælder for beboere på almindelige opholdscentre.
- **Skoletilbud.** Der er i dag fastsat krav om, at skoletilbuddet til asylbørn, for så vidt angår fag og timetal, skal modsvare, hvad der i øvrigt er gældende i folkeskolen. Dette har ikke baggrund i folkeskoleloven, men i en bekendtgørelse, som er udstedt af udlændingemyndighederne. Med en ændring af bekendtgørelsen vil det være muligt at

reducere fagudbud og/eller timetal, ligesom det aktuelt gældende krav i operatørkontrakterne om en højeste gennemsnitlig klassestørrelse på 12 vil kunne ændres. Serviceniveauet vil fx kunne tilpasses til indholdet af den i foråret 2016 indgåede topartsaftale vedrørende almindelige modtageklasser.

- Fritidstilbud.** Der er i operatørkontrakterne stillet krav om, at operatørerne leverer 120-160 timers almindeligt fritidstilbud, og at operatørerne skal sikre et udvidet tilbud, som kan udmøntes som 400 timer årligt. Det udvidede tilbud skal ses i sammenhæng med asylaftalen fra 2012, jf. ovenfor. Der findes ikke bindinger på omfang eller form af fritidstilbud til asylansøgere mellem 6 og 16 år, som ikke stammer fra operatørkontrakterne eller asylaftalen. En reduktion af serviceniveauet for fritidstilbud kan bestå i, at omfanget af fritidstilbud reduceres, eller at tilbuddene billiggøres ved, at det i højere grad er asylansøgerne, der selv tilvejebringer fritidstilbuddene til børnene på de enkelte centre.
- Undervisning og aktivering af voksne.** Undervisning af voksne er reguleret i både udlændingeloven og i VUA-bekendtgørelsen. Der er i VUA-bekendtgørelsen fastsat nogle timetal, som forskellige typer af undervisning og aktivering skal imødekomme. Det kan dreje sig om både intervaller (fx 10-37 timer) og gennemsnit (fx 10 timer). Intervallerne vedrører undervisning og aktivering tilsammen, og der kan derfor disponeres mellem henholdsvis undervisning og aktivering. Indholdet i undervisningen kan operatørerne også disponere relativt frit, og det samme gælder holdstørrelser og undervisere. En reduktion af serviceniveauet vil særligt skulle fokusere på holdstørrelser, undervisningsressourcer, muligheder for at lægge sig i den nedre ende af de angivne intervaller og prioritering af de billigste tilbud inden for aktivering henholdsvis undervisning. Reduktion af timetal til fx under de nævnte intervaller eller gennemsnit vil kræve en ændring af VUA-bekendtgørelsen.

Fordeling af omkostninger til drift og tilpasninger af indkvarteringskapaciteten



■ Vedligeholdelsesprojekter
 ■ Etableringer og udvidelser  
■ Inventar
 ■ Ydelser ved lukning  
■ Ydelser ved åbning

Kilde: Udlændingestyrelsen og egne beregninger

## 5. Drift og tilpasning af indkvarteringskapaciteten

**8. OMKOSTNINGER.** Udlændingestyrelsen har ansvaret for drift og tilpasninger af indkvarteringsystemet. Det er således styrelsen, som træffer beslutning om at åbne og lukke asylcentre, indgå og afslutte lejemaal med eksterne udlejere og stille indkvarteringskapacitet til rådighed for operatørerne. Tilpasningsomkostninger (herunder vedligeholdelsesprojekter) afholdes som hovedregel af Udlændingestyrelsen, mens udgifterne til ejendomsdrift fortrinsvist afholdes af operatørerne på baggrund af særskilte budgetter, der er fastlagt i operatørkontrakterne.

Udgifterne til drift og tilpasninger afholdes på finanslovens konto 14.32.01, hvor de samlede udgifter i 2015 udgjorde 712 mio. kr., svarende til ca. 72.000 kr. pr. årsperson. Heraf var ca. 400 mio. kr. ejendomsdrift, mens tilpasningsomkostningerne var på godt 220 mio. kr., jf. afsnit 4 ovenfor. Herudover afholdes en række yderligere omkostninger, som ikke vedrører den bygningsmæssige kapacitet – det drejer sig blandt andet om udgifter til transport og døgnbemanning på visse centre.

For tilpasningsomkostningerne ses af figuren til højre, at vedligeholdelsesprojekter kun udgør en mindre del af udgifterne, mens udgifter i forbindelse med åbning og lukning af centre er de største poster med i alt godt 125 mio. kr. Den sidste væsentlige udgiftspost

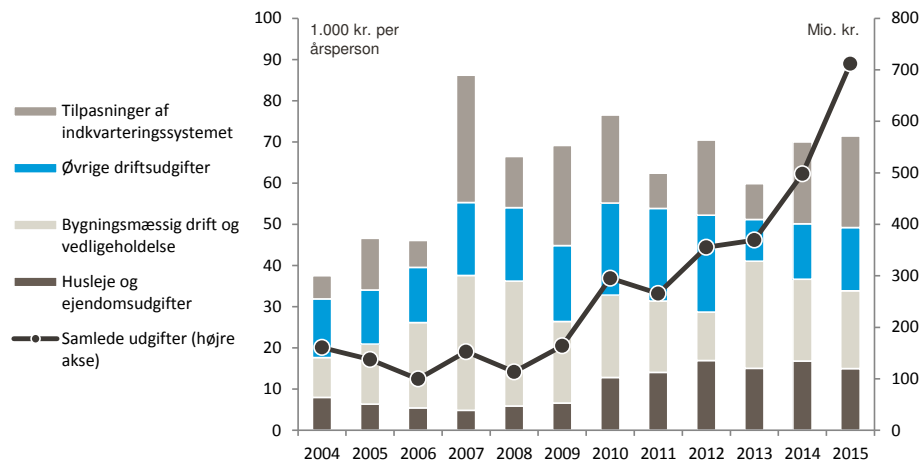
**OMKOSTNINGER TIL DRIFT  
OG TILPASNING UDGØR CA.  
70.000 KR. PR. ÅRSPERSON**

**DET KOSTER MERE END  
20.000 KR. I GENNEMSNI  
T AT ÅBNE EN NY  
INDKVARTERINGSPLADS**

er inventar (primært anskaffelser) på godt 70 mio. kr., hvoraf hovedparten skønnes at have relation til åbning af nye pladser. Der blev i 2015 åbnet ca. 7.800 nye pladser, heraf knap 2.400 genåbnede pladser. Det svarer til åbningsomkostninger pr. plads på 16.000-17.000 kr. ekskl. inventar og mere end 20.000 kr. inkl. inventar. Som tommelfingerregel svarer gennemsnitsomkostningerne til at åbne en ny plads dermed omtrent til driftsomkostningerne pr. plads (kun ejendomsomkostninger) i seks måneder. Der er således betydelige gevinster, hvis den marginale udsvingskapacitet i indkvarteringsystemet i (endnu) højere grad kunne målrettes pladser, hvor åbne- og lukke-omkostningerne er lave(re).

Udgifterne til drift og tilpasninger er fra et niveau på ca. 150 mio. kr. årligt frem til 2009 steget betydeligt igennem de seneste år. Stigningen afspejler primært en stigning i indkvarteringsbehovet, idet omkostningerne pr. årsperson har været nogenlunde uændrede inden for et interval på 60.000-70.000 kr. pr. årsperson, jf. figuren nedenfor.

**Samlede udgifter (mio. kr.) og udgifter pr. årsperson (1.000 kr.) til drift og tilpasning af indkvarteringsystemet, 2004-2015. Årets priser**



Note: Tilpasningsomkostningerne er her opgjort i forhold til antallet af indkvarterede (ligesom de øvrige poster), selvom det isoleret set er mere retvisende at se tilpasningsomkostningerne i relation til ændringer i kapaciteten.

Kilde: Finansministeriets regnskabsdatabase og egne beregninger.

Det dækker dog over udsving inden for de enkelte kategorier. Fx er huslejeomkostningerne pr. person steget til et noget højere niveau siden 2010 end i de forudgående år, mens enhedsomkostningerne til bygningsmæssig drift og vedligeholdelse omvendt er reduceret.

**MEGET STORE KAPACITETS-  
ÆNDRINGER I 2015, BLANDT  
ANDET EN FORDOBLING PÅ  
BØRNE-CENTRENE**

**9. KAPACITETSTILPASNINGER I 2015.** Det er et grundvilkår – og særtræk – ved asylindkvarteringen, at kapacitetsbehovet kan variere så hurtigt, kraftigt og uforudsigeligt, som det er tilfældet. 2015 var i den henseende et ekstraordinært år, jf. tidligere. Tabellen nedenfor viser en række hovedtal for de kapacitetsændringer, som blev gennemført i 2015.<sup>7</sup> Det ses, at den samlede kapacitet blev forøget med knap 40 pct. i løbet af året, og at kapaciteten på børnecentrene næsten blev fordoblet. Kapacitetsstigningen for "øvrige centre" vedrører både en udvidelse af modtagesystemet og etableringen af udrejsecenter Sjølsmark.

<sup>7</sup> Der er sket en yderligere udvidelse af kapaciteten igennem de første måneder af 2016, men fra midten af året er der besluttet lukninger af en række centre i lyset af det væsentligt lavere indrejsetal.

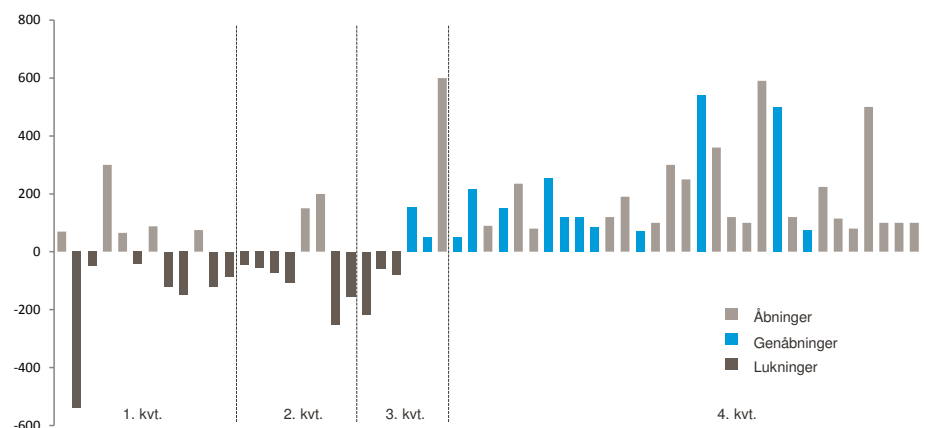
### Kapacitetsændringer i 2015, antal pladser

	Børnecentre	Opholdscentre	Øvrige centre	I alt
Kapacitet, primo	613	10.998	995	12.606
Åbnet	723	3.815	900	5.438
Genåbnet	0	2.371	50	2.421
Lukket	-168	-2.735	0	-2.903
Kapacitet, ultimo	1.168	14.449	1.945	17.572
Ændring, pct.	91	31	95	39

Kilde: Data fra Udlændingestyrelsen og egne beregninger.

Hovedtallene dækker over næsten 60 konkrete ændringer i form af (gen)åbninger og lukninger af både centre og midlertidige pladser. Figuren nedenfor viser forløbet (i kronologisk rækkefølge) af ændringer igennem året. Lukningerne skete i første halvår, mens hovedparten af åbningerne skete i fjerde kvartal.

### Kapacitetsændringer i løbet af 2015. Antal pladser



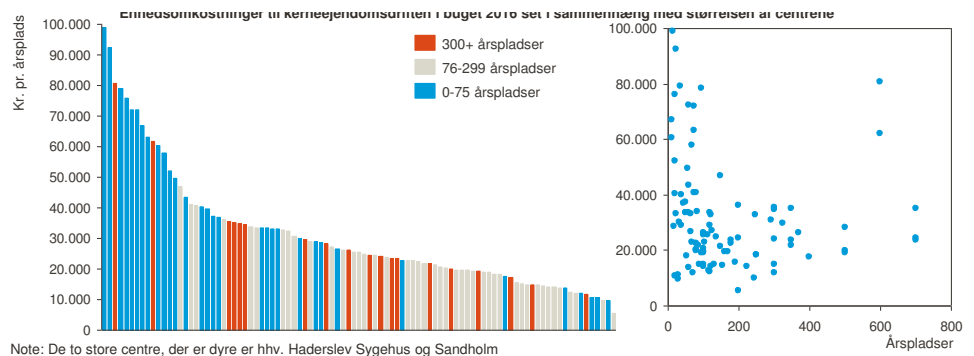
Kilde: Data fra Udlændingestyrelsen og egne beregninger.

**INGEN TYDELIGE SKALAEFFEKTER I FORHOLD TIL EJENDOMSUDGIFTER, MEN TEKNISKE FORHOLD KAN SLØRE BILLEDET**

**10. CENTERSTØRRELSER OG SKALAEFFEKTER.** Som tidligere nævnt varierer både kapaciteten i de enkelte asylregioner og størrelsen af asylcentrene betydeligt. Tilsvarende er der store forskelle i de registrerede enhedsomkostninger til ejendomsdrift mellem centrene – fra over 50.000 kr. pr. årsplads for de dyreste til under 10.000 kr. for de billigste, jf. venstre halvdel af figuren nedenfor. Der ses ingen entydig sammenhæng imellem enhedsomkostningerne og størrelsen af de enkelte centre (målt ved antal årspladser), jf. nedenstående figur til højre. Der er dog en betydeligt større spredning i enhedsomkostningerne i gruppen af små centre, der også i gennemsnit er dyrere end andre centre.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Forhold, som kan sløre sammenhængen mellem centerstørrelse og enhedsomkostninger, omfatter blandt andet, at 1) centrene har forskellig alder og stand, 2) nogle centre rummer faciliteter som skole og sundhedsklinik, mens andre ikke gør, 3) der er forskel på lejemålenes længde, opsigelsesvarsler og de forpligtelser, som påhviler Udlændingestyrelsen, 4) der er regionale og lokale forskelle i huslejeniveauet, 5) nogle af indkvarteringsstederne ejes af staten.

### Ejendomsudgifter pr. center (venstre) og sammenhæng med centerstørrelse (højre), 2016. Kr. pr. årsplads



Note: De to store centre, der er dyre er hhv. Haderslev Sygehus og Sandholm

Note: Årspladser er kapaciteten korrigeret for den andel af året, hvor centeret har været i drift.

Kilde: Data fra Udlændingestyrelsen og egne beregninger.

Spørgsmålet om skalaeffekter skal ikke kun vurderes ud fra ejendomsomkostningerne, men bør også inddrage opgaverne til indkvartering og fagtilbud. Det gælder både for skole- og fritidstilbud, indkvartering, viceværtfunktion samt undervisnings- og aktiveringstilbud, at der er behov for en vis mindsteskala for at understøtte optimal drift, fx tilstrækkeligt store holdstørrelser i undervisningstilbuddene. For indkvartering og netværk er operatørernes driftsmodeller baseret på normeringsforudsætninger med typisk 50-70 beboere pr. netværksmedarbejder. Det vil således i princippet være muligt at opnå optimal drift, selv på relativt små centre, men det bør her medtænkes, at de små indkvarteringssteder er sårbare over for personalefravær. I forhold til almen sundhedsbetjening er normeringen typisk ca. én medarbejder (sygeplejerske) pr. 200 beboere, men ofte sådan, at samme sundhedsklinik dækker flere indkvarteringssteder. Der kan ikke fastsættes en generel mindstestørrelse for, hvornår optimal drift er mulig, fordi det også afhænger af, om små indkvarteringssteder indgår i en klynge af nærliggende centre og af beboersammensætningen. Baseret på dialog med operatørerne igennem analyseforløbet er det RMC-ICG's vurdering, at almindelige opholdcentre som tommelfingerregel bør have en størrelse på mindst 300-400 beboere for at understøtte optimal drift.<sup>9</sup>

**PÅ OPHOLDSCENTRE KAN  
OPTIMAL DRIFT OPNÅS VED  
EN CENTERSTØRRELSE PÅ  
MINDST 300-400 PLADSER  
ELLER DEROVER**

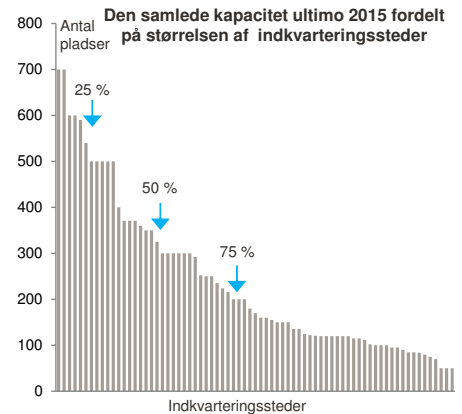
I "den anden ende" kan der også være forhold, der trækker i retning af stordriftsulemper, hvis centrene bliver for store. Der er således blandt operatørerne en helt enslydende vurdering af, at der er en risiko for et højere konfliktniveau – og deraf afledt større bemandsningsbehov – hvis centrene når over en vis størrelse, omend der heller ikke kan sættes en fast grænse herfor. Sammenfattende kan det, efter RMC-ICG's vurdering, lægges til grund, at der inden for et forholdsvist bredt interval fra 300-400 og op til ca. 700 pladser er mulighed for at tilrettelægge driften effektivt. Den øvre grænse kan formentlig være højere, men her er der ingen driftserfaringer.

Ud over de ovennævnte faktorer vedrørende effektiv centerdrift er der også forhold på regions- og operatørniveau, som har betydning for vurderingen af effektiv skala. Det handler først og fremmest om de samlede omkostninger til ledelse og administration.

<sup>9</sup> Det kan naturligvis ikke udstrækkes til at gælde for andre centertyper. På modtage- og udrejsecentre indebærer behovet for døgnbemanning fx alt andet lige en højere mindstestørrelse for effektiv drift, og på børnecentrene er normeringsbehov og logikker helt anderledes.

**11. OPTIMERING AF STRUKTUR OG KAPACITET.** Analysen har beskæftiget sig med strukturen i indkvarteringsystemet og mulighederne for at opnå effektiviseringsgevinster gennem optimering af denne.<sup>10</sup> "Struktur" betyder i denne sammenhæng 1) antal og størrelse af centrene, 2) aftaleformer og vilkår, fx ejer-/lejerforhold, opsigelsesvarsler og forpligtelser i forhold til vedligeholdelse mv. samt 3) principper for disponering og kapacitetsanvendelse.

Figuren til højre viser, hvordan kapaciteten på opholdscentre ultimo 2015 var fordelt efter antal pladser på de enkelte indkvarteringssteder. De syv største centre dækkede 25 pct. af kapaciteten, mens 17 centre dækkede 50 pct. Omvendt er der ca. 30 centre med en kapacitet på mindre end 150 pladser, dvs. væsentligt færre end hvad der generelt kan anses for mindste effektive driftsstørrelse. En del af disse indkvarteringssteder er midlertidig nødkapacitet, mens andre indgår i et driftsfællesskab med andre nærliggende centre, og derfor ikke nødvendigvis er urentable.<sup>11</sup> En række af de små og midlertidige indkvarteringssteder er afviklet i løbet af 2016.



Note: Ekskl. børnecentre  
Kilde: Udlændingestyrelsen og egne beregninger

**STRUKTUREN KAN OPTIMERES,  
MEN CENTRENES STØRRELSE  
ER IKKE DEN VÆSENTLIGSTE  
KILDE TIL EFFEKTIVISERING**

Det er RMC-ICG's vurdering, at der både strukturelt og som følge af den ekstraordinære indkvarteringsituation er et vist potentiale for optimering af størrelse og beliggenhed af indkvarteringsstederne igennem udfasning af urentable adresser – det sidste er allerede delvist effektueret i løbet af 2016. Potentialet er dog forholdsvis begrænset set i forhold til den samlede økonomi i asylindkvarteringen. Analysen tyder således ikke på, at størrelsen af indkvarteringsstederne er den væsentligste strukturelle driver for effektivisering.

Derimod ser vi tre andre kilder til effektivisering gennem strukturændringer, nemlig i) etablering af fast garantikapacitet som grundlag for langsigtet disponering ii) en strukturel styrkelse af indkvarteringsystemets skalérbarhed og iii) samlet konkurrenceudsættelse af facility managementopgaver og etablering af en professionaliseret kontraktstyringsenhed. Disse temaer uddybes i de efterfølgende afsnit.

**12. FAST GARANTIKAPACITET OG LANGSIGTET DISPONERING.** Kapacitets-planlægningen sker i dag via aftaler mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne om størrelsen af basis-, buffer- og merkapacitet i forbindelse med operatørkontrakterne. I kontrakterne for 2016 udgør basiskapaciteten godt 80 pct. af den samlede kapacitet, og det er kun i nogle få regioner, at andelen er 50 pct. eller lavere, jf. figuren nedenfor.

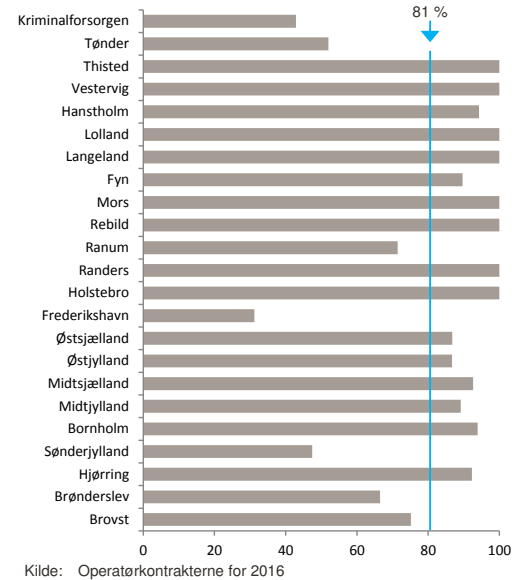
<sup>10</sup> Mulighederne for optimering vurderes op imod en (teoretisk) optimal struktur, hvor der ses bort fra den kompleksitet, der altid vil være i praksis, blandt andet omkring tilgængelighed af egnede faciliteter. Et sådant ideal kan ikke fuldt ud realiseres (og er ikke i forbindelse med løsningsforslag og provenuvurderinger forudsat realiseret), men kan tjene som pejlemærke for langsigtede strukturtilpasninger.

<sup>11</sup> Ultimo 2015 var der 20 nødindkvarteringssteder i drift med en samlet kapacitet på knap 2.400 pladser, svarende til ca. 120 pladser pr. indkvarteringssted.

**DEN NUVÆRENDE STRUKTUR  
MODSVARER IKKE BEHOVET  
FOR SKALÉRBARHED OG  
HENSYNET TIL LANGSIGTET  
DISPONERING**

Denne profil er, efter RMC-ICG's vurdering, næppe hensigtsmæssig af to grunde. For det første modsvarer andelen af pladser i de fleksible kapacitetsformer ikke behovet for skalérbarhed, jf. også punkt 12. For det andet er størrelsen af basiskapaciteten langt højere, end hvad der er et sandsynligt langsigtet kapacitetsbehov for. Disse forhold betyder, at skalérbarheden i realiteten er indlejret primært i basiskapaciteten, samt at operatørerne ikke kan anvende basiskapaciteten som grundlag for langsigtet disponering – og endda knap nok i den kortsigtede disponering, fordi der ikke kan regnes med høj belægningsprocent på basiskapacitetspladserne.

**Basiskapacitet ift samlet kapacitet per region, 2016. Procent**



**DER FORESLÅS EN FAST  
GARANTIKAPACITET PÅ  
5.000-6.000 PLADSER, SÅ ...**

Vi anbefaler, at der som en "bund" i indkvarteringsystemet indføres en fast garantikapacitet. Det betyder, at operatørerne vil være garanteret et vist antal pladser, fx for en tre- eller fireårig periode, og at Udlændingestyrelsen sikrer, at disse pladser udnyttes med fuld belægning. En garantimodel indebærer en risiko for perioder, hvor indkvarteringsbehovet er lavere end garantiniveauet, og hvor der trods tomgangskapacitet ikke er mulighed for at reducere kapaciteten på kort sigt. Det er vores vurdering, at en fast garantikapacitet på 3.000 pladser på opholdscentre vil være et fornuftigt niveau, hvor gevinster og risici er passende afbalanceret.<sup>12</sup> Garantikapaciteten bør fordeles på relativt få operatører.

**... EN DEL AF DRIFTS-  
SYSTEMET SKÆRMES AF FRA  
DE RISICI, DER FØLGER AF  
UDSVING I INDKVARTERINGS-  
BEHOVET**

Gevinsten ved en model med garantikapacitet er først og fremmest, at en (væsentlig) del af driftssystemet skærmes af for den risiko, som de store udsving i asyltilgangen påfører det samlede indkvarteringsystem. Sidstnævnte risiko kan ikke elimineres, men den kan afgrænses til kun at omfatte dele af systemet. Det skønnes, at der med en fast garantikapacitet på 3.000 pladser på opholdscentre kan opnås en effektiviseringsgevinst på knap 40 mio. kr.<sup>13</sup> Hvis indkvarteringsbehovet falder til mindre end ca. 75 pct. af dette niveau (i en periode på et år), vendes gevinsten til et tab, og i intervallet fra 75 pct. til 100 pct. vil gevinsten være forholdsvis lavere.

**EFFEKTIVISERINGS-  
POTENTIALT VEDRØRER ISÆR  
INKVARTERING OG  
SERVICEUDGIFTER**

Effektiviseringspotentialet vedrører både indkvartering og netværk, serviceydelser samt ejendomsdrift. For sidstnævnte er effektiviseringspotentialet muligvis begrænset, fordi det forudsættes, at den faste garantikapacitet, i hvert fald på kortere sigt, bygges op omkring de (større) centre, som Udlændingestyrelsen ejer. Derimod vil der for operatørerne være et betydeligt potentiale for optimering af driften ved at kunne disponere mere langsigtet og med sikkerhed for fuld belægning.<sup>14</sup> Det gælder både for de ydelser, operatørerne selv leverer, og for tilkøbte ydelser hos private og offentlige leverandører. Det kan handle om alt fra muligheden for at rekruttere egen læge til organisering af servicetransport eller

<sup>12</sup> Omkostningen til 1.000 tomgangspladser i et år udgør, afhængigt af de præcise forudsætninger, 40.000-60.000 kr., hvilket nogenlunde svarer til den langsigtede årlige effektiviseringsgevinst, jf. beskrivelsen af løsningsforslag nr. 2 i løsningskataloget.

<sup>13</sup> Hvis perioden fra januar 2011 til midten af 2016 anvendes som referenceperiode, kan det optimale niveau for garantikapaciteten skønnes til ca. 4.000 pladser. Forskellen i effektiviseringsgevinst er dog mindre end fem mio. kr., og risikoen for perioder med ubenyttede pladser er større.

<sup>14</sup> Dette bekræftes af den dialog, der har været med operatørerne, blandt andet på besøgsdagene.

lavere takster på køb af eksterne skole- eller aktiveringsydelse. For facility managementydelse vil der, som beskrevet i punkt 15, kunne opnås lavere priser via konkurrenceudsættelse, hvilket forstærkes af muligheden for en længere aftaleperiode for en del af aktiviteten.

Det bør overvejes, om grundidéen i garantikapacitet kan udstrækkes yderligere ved at etablere et tydeligere hierarki for en større del af den samlede kapacitet, sådan at det for alle aktører er transparent, hvilke centre der lukker tidligt henholdsvis sent i en periode med fald i indkvarteringsbehovet – og tilsvarende i opgangsperioder, omend dette kan være vanskeligere. Selvom der ikke heri ligger en egentlig garanti, så vil større tydelighed om "åbne-/lukkehierarkiet" kunne bidrage til lavere risikopræmier og bedre forudsætninger for driftsoptimering.

**SKALÉRBARHEDEN KAN  
STYRKES GENNEM ØGET  
ANVENDELSE AF  
FLEKSIBLE PLADSER I  
TILKNYTNING TIL DEN  
FASTE KAPACITET**

**13. SKALÉRBARHED.** De seneste 2-3 år har vist, at forskellen mellem "normalt" kapacitetsbehov og behovet i spidsbelastningssituationer kan være meget betydeligt. Det stiller store krav til indkvarteringsystemets skalérbarhed. Det er naturligvis vanskeligt at vurdere, om de store udsving kan forventes at fortsætte. Men med den nuværende fordeling mellem basiskapacitet og andre kapacitetsformer vurderes indkvarteringsystemets skalérbarhed at være mindre og dyrere end optimalt. Den yderste marginalkapacitet i ekstraordinære situationer kan ikke undgå at kræve åbning og lukning af adresser og i nogle tilfælde med relativt høje omkostninger. Men det vil være hensigtsmæssigt at arbejde frem imod, at den fleksible kapacitet er koncentreret på færre indkvarteringsadresser og så vidt muligt på adresser, der også rummer fast kapacitet, jf. figuren nedenfor.

Den billigste form for marginalkapacitet er dér, hvor der kan etableres flere pladser i eksisterende faciliteter, fx ved flere senge på værelserne, inddragelse af fællesarealer i kortere perioder eller andre former for mere intensiv arealudnyttelse.

Herudover er det vurderingen, at der som regel er god driftsøkonomi i pladser i pavilloner og lignende i tilknytning til eksisterende centre, selvom disse i perioder er lukket ned og trækker udgifter i tomgangsperioder. Det skyldes, at alternativomkostningerne ved åbning og lukning af indkvarteringssteder ofte (men ikke altid) er højere. Marginalomkostningerne til servicetilbuddene vil typisk være lavere i sådanne pavillonløsninger end ved udvidelse på nye adresser, fordi det er billigere at skalere i eksisterende løsninger end at etablere nye fra bunden. Den væsentligste parameter er her højere kapacitetsudnyttelse, fx holdstørrelser. Hertil kommer, at den omkostningsbinding, der ligger i tomme perioder, med realistiske antagelser ikke er højere end de åbne- og lukkeomkostninger, der erfaringsmæssigt er knyttet til ibrugtagning og afvikling af indkvarteringssteder.

Tabellen nedenfor viser de estimerede gennemsnitlige omkostninger pr. årspads for forskellige typer af marginalkapacitet ved forskellige forudsætninger om driftsperioden – fra 3 måneder til 36 måneder. Det ses, at gennemsnitsomkostningerne generelt falder, når længden af driftsperioden stiger. Det afspejler, at åbne- og lukkeomkostningerne betyder relativt mindre ved længere perioder end ved korte.

Herudover indikerer beregningerne, at:

- Etablering af nødindkvartering er (nogenlunde) rentabelt ved korte driftsperioder, men ikke ved længere perioder. Det skyldes, at åbne- og lukkeomkostningerne typisk er lav(ere), men at huslejen er væsentligt højere i denne indkvarteringstype.
- Genetablering er billigere end nyetablering, fordi der til førstnævnte er væsentligt lavere åbne- og lukkeomkostninger. Det har især stor betydning, hvis den forventede driftsperiode er kort.
- Pavillonløsninger kan – især ved genetableringer – være billigere end etablering eller genåbning af centre.



**Gennemsnitlige omkostninger pr. årsplads ved henholdsvis 3, 6, 12, 24 og 36 måneders drift, 1.000 kr.**

	3 mdr.	6 mdr.	12 mdr.	24 mdr.	36 mdr.
Ny pavillon	155	86	52	35	29
Genetableret pavillon	78	48	33	25	23
Nyt center	122	75	52	40	36
Genåbnet center	84	56	42	35	33
Nøddindkvartering	76	64	58	55	54

Note: Der knytter sig en vis usikkerhed til estimaterne. Disse bygger på realiserede omkostninger ved et antal konkrete og tilfældigt udvalgte cases fra de seneste år, men det er ikke sikkert, at disse er repræsentative. Der er desuden stor variation i omkostningerne mellem de enkelte cases.

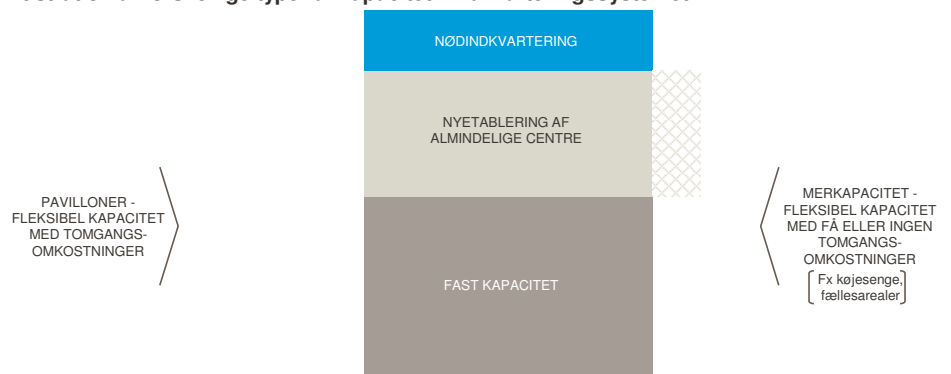
Kilde: Egne beregninger på baggrund af budget- og regnskabsdata fra Udlændingestyrelsen.

Der kan ikke gives entydige anbefalinger til, hvad der er den billigste måde at indrette den fleksible kapacitet på. Og det er et grundvilkår, at mulighederne for planlægning er begrænsede. Desuden vil der i konkrete tilpasningssituationer være forhold, som kan gøre det vanskeligt at undgå dyre løsninger, fx udbuddet af ejendomme, leveringstider på pavilloner eller mulighederne for at opnå byggetilladelser eller andre former for godkendelser hurtigt nok.

Trods disse grundvilkår er det RMC-ICG's vurdering, at det bør tilstræbes at styrke indkvarteringssystemets skalérbarhed ved at øge andelen af merkapacitetspladser i tilknytning til faste centre. Desuden kan det være en fordel at søge at udbygge anvendelsen af varige pavillonløsninger mest muligt samt at indgå rammeaftaler med et antal leverandører med henblik på at opnå lavere priser og større leveringssikkerhed.

De forskellige typer af kapacitet i indkvarteringssystemet er illustreret i figuren nedenfor. Den "yderste" marginale kapacitet vil formentlig altid være åbning og lukning af midlertidige (nød)indkvarteringspladser eller egentlige asylcentre, når udsvingene i indkvarteringsbehovet er store. Det er usikkert, hvor stor en fleksibel kapacitet, det i praksis er muligt at etablere i tilknytning til centre med garantikapacitet, men den overordnede anbefaling er, at der bør sigtes mod at øge andelen af begge typer af fleksibel kapacitet.

**Illustration af forskellige typer af kapacitet i indkvarteringssystemet**



**KONKURRENCEUDSÆTTELSE AF FACILITY MANAGEMENT-OPGAVER MEDFØRER TYPISK BESPARELSER PÅ 20-30 PCT.**

**14. FACILITY MANAGEMENT.** Indkvarteringsopgaven omfatter en række aktiviteter inden for facility management, som med fordel kunne konkurrenceudsættes. Det gælder fx funktioner som vicevært, reception, rengøring, arealpleje, catering, service- og sikkerhedsvagter samt ordinær vedligeholdelse. Omkostningsbasen for disse ydelser udgjorde i 2015 godt 180 mio. kr.<sup>15</sup> Dette er, efter RMC-ICG's vurdering, et tilstrækkeligt

<sup>15</sup> Ved en evt. udfasning af beredskabscentrene vil omkostningerne til catering isoleret set reduceres betydeligt, men til gengæld vil de stige, hvis volumen på udrejsecentrene øges som planlagt.

volumen til, at opgaven vil være interessant for private leverandører, og at der ved konkurrenceudsættelse kunne opnås en forholdsvis betydelig gevinst.

Markedet for facility managementløsninger er øget og modnet betydeligt igennem de seneste 5-10 år, og en række offentlige myndigheder har opnået store effektiviseringer, både gennem integrerede og bundlede løsninger, fx politiet og forsvaret, DSB og DR. Besparelserne har typisk været i niveauet 20-30 pct. (efter ca. tre år) og nogle steder højere.

Kilderne til effektivisering er erfaringsmæssigt både harmonisering af uensartede serviceniveauer, synliggørelse af omkostningerne og derigennem reduceret efterspørgsel samt driftseffektiviseringer. Det sidste er blandt andet drevet af, at facility managementleverandørerne er til stede i området i forvejen og har mulighed for bedre kapacitetsudnyttelse, end det er muligt i in-house løsninger.

### BETYDELIG FORANDRING AF MARKEDET FOR FM-LØSNINGER DE SENESTE 10 ÅR

Over de seneste 10 år er der i Danmark sket en udvikling fra in-house løsninger til outsourcete løsninger og fra single sourcing hen imod integrerede facility managementløsninger (IFM). Særligt inden for de seneste fem år har store offentlige institutioner været toneangivende i dette skift. Udviklingen er sket gradvist og illustrerer både en forandring på leverandørsiden og en styrkelse af modenheten og kompetencerne på kundesiden.

#### Fra in-house og single sourcing til outsourcing og IFM-løsninger



Økonomisk succesfulde konkurrenceudsættelser er kendetegnede ved nøje stillingtagen til design af løsning og styringsmekanismer under drift – ud over naturligvis selve udbudsdesignet. Servicedesign og styringsdesign har særdeles stor betydning for den samlede økonomiske effekt og bør tillægges tilsvarende stort fokus.

	Løftestænger (eksempler)	Andel af besparelser (erfaringsbaseret)
Service-design	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forbedring af specifikationer inkl. harmonisering af serviceniveauer og responstider</li> <li>Beslutning om faste vs. variable services</li> </ul>	20%
Udbuds-design	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konsolidering af volumen</li> <li>Sikre bedste priser og vilkår</li> <li>Forhandling</li> </ul>	60%
Styrings-design	<ul style="list-style-type: none"> <li>Styring af efterspørgsel og synliggørelse af omkostn.</li> <li>Forbedring af leverandørinteraktion</li> <li>Hurtig reaktion ved ændringer af servicebehov</li> </ul>	20%

Det er RMC-ICG's vurdering, at der på asylindkvarteringsområdet vil kunne opnås besparelser af samme størrelse som angivet ovenfor, men der forudsættes mere forsigtigt en besparelse på 15 pct. Med en skønnet omkostningsbase på 186 mio. kr. svarer det ved 2015 aktivitetsniveau til en langsigtet besparelse på ca. 28 mio. kr.

For at realisere det fulde potentiale ved konkurrenceudsættelse af facility managementopgaver er det væsentligt, at der etableres en professionel udbuds- og kontraktstyringsorganisation. Analysen har ikke omfattet en detaljeret kortlægning af Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse, men det er vores forståelse, at styrelsen aktuelt er i en proces med at styrke området, herunder via implementering af systemunderstøttelse. Det er vigtigt, at denne proces føres til ende, eller at Udlændinge-

styrelsen alternativt vælger at etablere et samarbejde med andre offentlige myndigheder om fælles løsninger, fx Forsvaret, som allerede har opbygget en stærk udbuds- og kontraktstyringsfunktion.

**UDFASNING AF BEREDSKABS-CENTRENE KAN REDUCERE OMKOSTNINGERNE MED 150 MIO. KR. I FORHOLD TIL BUDGETTERET 2016-NIVEAU**

**15. BEREDSKABSCENTRE.** De fire beredskabscentre, som er etableret i samarbejde med Beredskabsstyrelsen, har væsentligt højere enhedsomkostninger end de øvrige opholdscentre – meromkostningen udgør ca. 75.000 kr. pr. indkvarteret årsperson, hvilket helt overvejende vedrører ejendomsdrift og catering. Med en budgetteret belægning på knap 2.000 pladser i 2016 årspersoner indebærer det en budgetteret merudgift på godt 150 mio. kr. på årsbasis.<sup>16</sup> Heri er ikke indregnet en evt. afledt effekt på tilgangen af asylansøgere. Ud fra en rent driftsøkonomisk betragtning vil det være hensigtsmæssigt at udfase beredskabscentre, enten i takt med en reduktion af indkvarteringsbehovet eller ved omlægning til anden ordinær kapacitet, når det er muligt. Udlændingestyrelsen har den 2. september varslet, at beredskabscentre nedlukkes, men bevares som beredskabskapacitet.

## 6. Tilbud til beboere på almindelige opholdscentre

**DE KOMMUNALE OPERATØRER KØBER I HØJERE GRAD END RØDE KORS YDELSER HOS EKSTERNE LEVERANDØRER**

**16. LEVERANCEMODELLER.** For de almindelige opholdscentre er der den grundlæggende forskel mellem Røde Kors' driftsmodel på den ene side og de kommunale operatørers model på den anden side, at førstnævnte fortrinsvist selv leverer serviceydelserne inden for undervisning, fritid, aktivering og sundhed, mens de kommunale operatører i højere grad tilkøber disse ydelser. Det er fælles for alle operatører, at de selv varetager indkvarterings- og netværksopgaven på alle centre og ligeledes driver sundhedsklinikker med fastansatte sygeplejersker.

På skole- og fritidsområdet er hovedmodellen blandt de kommunale operatører, at skoletilbuddet købes hos det kommunale skolevæsen, både for de centre, der ligger i hjemkommunen, og i de udekommuner, hvor operatørerne driver opholdscentre – her er der i varierende omfang samdrift af modtageklasser, både for asylbørn og for børn, der har fået opholdstilladelse. Der er således i vid udstrækning tale om tilkøb, men uden at der kan tales om konkurrenceudsættelse og markedsafprøvning af opgaven.

For de øvrige serviceydelser er der blandt de kommunale operatører visse nuancer i leverancemodellen. Fx trækker Tønder i højere grad end de øvrige operatører på kommunens ungdomsskole i forhold til fritidstilbud, mens Vesthimmerland har en aftale med kommunens egen sundhedsplejeafdeling om at levere forebyggende sundhedsydelser til børn på alle de centre, som kommunen driver. Et tredje eksempel er, at Langeland Kommune har ansat egne læger, mens lægeydelser hos de øvrige operatører fortrinsvist tilkøbes.

**17. OMKOSTNINGER OG ENHEDSOMKOSTNINGER.** De samlede omkostninger til takstfinansierede ydelser på opholdscentre udgjorde i 2015 ca. 400 mio. kr., heraf ca. 60 mio. kr., som operatørerne har angivet som administrationsomkostninger. Indkvartering og netværk er den største enkeltpost med ca. 105 mio. kr. Omkostningerne til i) skole- og fritidstilbud, ii) voksenundervisning og aktivering og iii) almen sundhedsbetjening udgjorde henholdsvis 90, 80 og 70 mio. kr., jf. tabellen nedenfor.

<sup>16</sup> Det skal understreges, at dette estimat skal ses i forhold til det budgetterede niveau. Idet belægningsprocenten på beredskabscentre har været væsentligt under 100 i den forløbne del af 2016, ville de realiserede udgifter med en videreførelse af centrene have været lavere end det budgetterede.

## Omkostninger og enhedsomkostninger til takstfinansierede ydelser på opholdscentre, 2015

	Jammer-bugt	Langeland	Røde Kors	Thisted	Vesthimmerland	Tønder	I alt
<b>Samlede omkostninger (mio. kr.)</b>							
Indkvartering og netværk	25,8	22,2	37,4	4,2	11,5	4,4	105,5
Børneundervisning og fritid	23,4	16,0	24,9	10,0	13,0	1,8	89,1
Legestue	4,2	2,1	4,1	1,3	1,9	0,3	13,9
Almen sundhedsbetjening	21,8	13,0	14,7	6,1	11,3	2,3	69,3
Forebyggende sundhed	2,4	1,5	2,3	0,0	1,6	0,8	8,5
Voksenundervisning og aktivering	27,3	12,9	19,2	3,9	13,7	1,8	78,8
Øvrige omkostninger	14,4	1,5	6,7	0,8	5,4	1,4	30,1
<b>I alt</b>	<b>119,2</b>	<b>69,1</b>	<b>109,4</b>	<b>26,3</b>	<b>58,3</b>	<b>12,9</b>	<b>395,2</b>
Heraf administration	22,7	13,4	14,5	2,5	6,4	0,0	59,5
<b>Enhedsomkostninger (1.000 kr.)</b>							
<b>I alt</b>	<b>48,3</b>	<b>54,5</b>	<b>55,5</b>	<b>48,6</b>	<b>45,0</b>	<b>47,2</b>	<b>50,2</b>
Indkvartering og netværk	10,5	18,1	18,5	8,1	9,2	16,7	13,2
Børneundervisning og fritid	102,4	140,7	109,3	129,0	108,7	-	98,6
Almen sundhedsbetjening	8,8	10,6	8,0	11,8	9,0	8,8	9,2
Voksenundervisning og aktivering	13,4	13,1	13,8	10,9	13,5	9,9	13,2

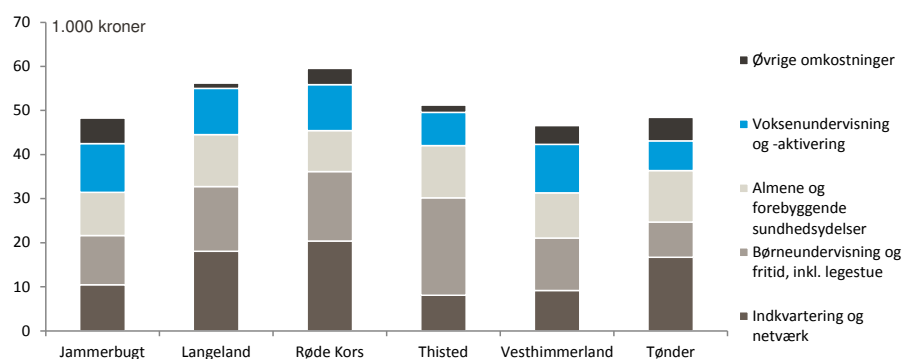
- 1) Øvrige omkostninger omfatter tilsyn, tolkning og ydelser, som er finansieret af tilkøbsmidler.
- 2) De anførte beløb er de administrationsomkostninger, som operatørerne selv har oplyst. De store forskelle indikerer, at der ikke er anvendt en ensartet afgrænsning.
- 3) Omkostningerne pr. årsperson er for totalen opgjort som de samlede omkostninger pr. indkvarteret, mens det for henholdsvis skole/fritid og VUA er omkostningerne pr. årsperson i de respektive aldersmålgrupper.
- 4) Data for Tønder Kommune kan være behæftet med særlig usikkerhed, idet kommunen startede op som operatør i august 2015. Jammerbugt Kommune har desuden oplyst, at nogle omkostninger vedrørende region Brønderslev ikke indgår i økonomirapporten pga. forsinket fakturamodtagelse.
- 5) Kriminalforsorgen er ikke inkluderet i totalerne.

### ENHEDSOMKOSTNINGERNE TIL INDKVARTERING OG NETVÆRK VARIERER BETYDELIGT MED DE KOMMUNALE OPERATØRER SOM DE BILLIGSTE

Der ses en vis variation i de samlede omkostninger pr. årsperson, fra under 50.000 kr. i Jammerbugt Kommune (se tabelnote 4) og Vesthimmerland Kommune til godt 55.000 kr. på Røde Kors' centre, dvs. en forskel på knap 15 pct. Langt det væsentligste bidrag hertil er, at omkostningsniveauet til indkvartering og netværk var højere hos Røde Kors – og en del højere, end hvad der svarer til afregningstaksten. Dette modsvarer af mindreforbrug i forhold til taksterne på andre områder.

På skole- og fritidsområdet varierer omkostningsniveauet fra ca. 80.000 kr. pr. årselev hos Røde Kors som det laveste til ca. 140.000 kr. hos Langeland Kommune som det højeste. For almen sundhedsbetjening samt voksenundervisning og -aktivering er variationen relativt mindre. Figuren nedenfor viser, hvordan de samlede omkostninger til takstfinansierede ydelser pr. årsperson er fordelt på delydelser hos hver af operatørerne.

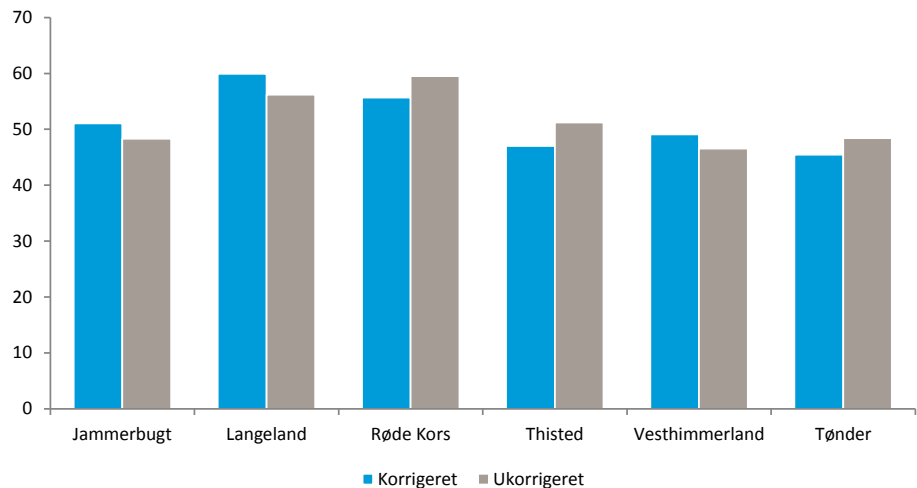
### Enhedsomkostninger til takstfinansierede ydelser, 2015. 1.000 kr. pr. årsperson



Kilde: Udlændingestyrelsen, asyloperatørernes økonomirapporter og egne beregninger.

De ovenfor anførte tal for de samlede omkostninger pr. indkvarteret årsperson kan være påvirket af sammensætningseffekter, fx at andelen af børn i den skolepligtige alder varierer mellem operatørerne. Det sidste var således tilfældet i 2015, idet andelen af skolebørn (i forhold til det samlede antal indkvarterede) var lige under 10 pct. hos nogle operatører, men 15 pct. eller højere hos andre operatører. Figuren nedenfor viser de samlede enhedsomkostninger hos de enkelte operatører, både med og uden korrektion for sådanne sammensætningseffekter.

**Enhedsomkostninger for de takstfinansierede opgaver med og uden korrektion for sammensætningseffekter, 2015. 1.000 kr. pr. årsperson**



Kilde: Udlændingestyrelsen, asyloperatørernes økonomirapporter og egne beregninger.

Det ses, at korrektionen flytter lidt på de absolutte og relative enhedsomkostningsniveauer, men det er fortsat sådan, at omkostningsniveauet hos Røde Kors og Langeland Kommune fremstår lidt højere end hos de øvrige operatører.

Når der ovenfor er fokuseret på de samlede enhedsomkostninger (for indkvartering og serviceydelser) på operatørniveau, skyldes det, at datagrundlaget for benchmarking på mere detaljeret niveau er usikkert.<sup>17</sup> Selv når de omkostninger, der er opgjort i økonomirapporterne, sammenlignes på regionsniveau for hver af hovedydelse, er der en række forhold, som vanskeliggør fortolkningen.<sup>18</sup> Vurderingen af omkostningsforskelle (og effektiviseringsmuligheder) foretages derfor på det ovenstående mere aggregerede niveau, selvom det kan sløre de underliggende omkostningsforskelle og trække i retning af, at disse undervurderes. Det vurderes, at en tilpasning af de samlede enhedsomkostninger til niveauet hos den billigste operatør vil indebære en effektivisering på 37 mio. kr. fuldt indfaset, svarende til ca. 9 pct.

Der anbefales et fremadrettet fokus på at styrke kvaliteten af oplysningerne i økonomirapporterne, samt at der, som tidligere nævnt, etableres et opgavehierarki, som kan danne grundlag for monitorering af omkostningsniveauet på et mere detaljeret opgaveniveau.

<sup>17</sup> Der er i projektet gennemført en dataindsamling sammen med operatørerne, hvor målet har været en mere fintmasket opgørelse af omkostningerne. I praksis har besvarelserne (med undtagelse af én operatør) dog været ufuldstændige og med så mange forbehold, at de vanskeligt kan danne grundlag for en omkostningssammenligning på delydelser.

<sup>18</sup> Fx fejl i periodiseringer, forskellig praksis for kontering, udlån af medarbejdere på tværs af regioner og særlige aftaler mellem Udlændingestyrelsen og operatører om at opretholde kapacitet på trods af lav belægning. Der er også en vis usikkerhed om, hvorvidt belægningstal i alle tilfælde er henført til de rigtige regioner.

EN RÆKKE OPGAVER BØR INTEGRERES I TAKSTSTYRINGEN, FX INVENTARANSKAFSELSE OG SERVICE-TRANSPORT

**18. UDVIDELSE AF TAKSTSTYRINGEN.** En række af udgiftsposterne ligger i dag uden for takstsystemet, således at der ikke er et tydeligt incitament til effektiv drift og udgiftstilbageholdenhed. Det gælder fx omkostninger til en række af de facility services, som foreslås konkurrenceudsat, jf. tidligere. Herudover gælder det servicetransport og inventaranskaffelser (ikke operatørrollen) samt ydelser inden for fx fritid, aktivering og sundhed, som er omfattet af asylaftalen fra 2012. Ved at integrere disse områder i takststyringen vil operatørerne have mulighed for – og incitament til – en mere effektiv tilrettelæggelse af driften.

## 7. Tilbud til uledsagede mindreårige

STOR TILGANG AF UMI'ER I 2015 BETØD EN STIGNING I UDGIFTER TIL BØRNECENTRE TIL 200 MIO. KR.

**19. OMKOSTNINGER OG AKTIVITET.** Børn og unge under 18 år, som ikke er ledsaget af forældre eller værge, er i den periode, asylansøgningen behandles, fortrinsvist placeret på et børnecenter. Antallet af uledsagede mindreårige (UMI'er), som søger asyl, har historisk svinget meget. I (slutningen af) 2015 steg antallet meget kraftigt, og der var i 2015 godt 2.100 asylansøgere i gruppen. Indkvarteringsbehovet steg, som følge heraf, svarende til ca. 420 årspersoner i 2015 – de modsvarende asylindkvarteringsudgifter udgjorde ca. 200 mio. kr. (ekskl. drifts- og etableringsomkostninger til indkvarteringsfaciliteterne). Det svarer til ca. 475.000 kr. pr. årsperson. Igennem 2016 er antallet af UMI-ansøgere igen faldet markant til et gennemsnitligt niveau pr. måned på mindre end 100 ansøgere.

Der var primo 2016 15 børnecentre i drift, men i lyset af den reducerede tilgang er der i juni 2016 besluttet nedlukning af to børnecentre drevet af kommunale operatører. Røde Kors har historisk været den primære operatør af børnecentre, men igennem de seneste år er der etableret en række kommunalt drevne børnecentre. I 2015 varetog Røde Kors driften af godt en tredjedel af kapaciteten (inkl. modtagefunktion), men de kommunale operatører var driftsansvarlige for den resterende volumen. Det gælder for alle operatørerne, at ydelserne – også på undervisnings- og fritidsområdet – egenproduceres.

UMI-ansøgerne er for størstedelens vedkommende "store børn", og andelen af 17-årige udgjorde i 2015 mere end en tredjedel af den samlede gruppe. Det forekommer, at voksne over 18 år søger asyl under angivelse af at være mindreårige. Sådanne ansøgere placeres i den periode, hvor der pågår aldersafklaring, på et børnecenter. Omfanget heraf er usikkert. Udlændingestyrelsen har i et tidligere svar til Folketinget skønnet, at det drejer sig om 5-10 pct. af gruppen. I forbindelse med de operatørbesøg, der er gennemført i forbindelse med nærværende analyse, har operatørerne angivet skøn, der generelt er højere end dette niveau. Udlændingestyrelsen har i 2016 indgået en aftale med Retsmedicinsk Institut på Københavns Universitet, som fremadrettet forventes at muliggøre en langt hurtigere aldersprøvning end hidtil. Det anbefales, at dette prioriteres højt, og at der sikres hurtigere aldersafklaring og screening i alle tvivlstilfælde.

GRUNDLAGET FOR DET HØJE SERVICENIVEAU ER USIKKERT OG FØLGER IKKE AF FORMELLE BINDINGER

**20. SERVICENIVEAU.** Uledsagede mindreårige har ret til de samme typer af ydelser som andre asylansøgere. Kravene til ydelsernes indhold er dog større på sundhedsområdet og – især – indkvartering og netværk. Indkvarteringstaksten, der kan ses som målestok for det planlagte serviceniveau, er med 294.000 kr. næsten 30 gange højere end på almindelige opholdscentre. Forskellen afspejler blandt andet behov for døgnbemanding, ekstra pædagogisk og socialfagligt personale samt en række særlige ydelser og forpligtelser. I forhold til undervisning og fritidstilbud er servicekravene – målt på timetal – de samme som for børn på opholdscentre. Undervisnings- og fritidstaksten er aktuelt knap 30 pct. højere for UMI'er end for andre asylbørn, men var frem til og med 2014 den samme.

Det er oplagt, at servicebehov og omkostningsniveau for indkvarterings- og netværksopgaverne må være betydeligt højere for UMI'er end for børn på opholdscentre.

Spørgsmålet er kun, hvordan dette udmåles i forhold til serviceindhold og økonomi. Der er kun få formelle bindinger fra lovgivning og konventioner, og det er derfor primært operatørkontrakterne, der regulerer service- og omkostningsniveauet. Kontrakterne specificerer en række særlige opgaver og forpligtelser, men beskrivelserne af disse er for en dels vedkommende summariske og næppe udtømmende for den faktiske opgaveløsning (fx i forhold til pædagogisk og social støtte) på børnecentre. Omkostningsregistreringen modsvarer (heller ikke på børnecentre) den kategorisering af opgaver, som fremgår af operatørkontrakterne, og der er ikke nogen vejledende indikationer af de enkelte opgavers forventede ressourcetræk. Der er således i bedste fald kun en løs og implicit kobling imellem på den ene side de krav og behov, der er til serviceindhold på børnecentre, og på den anden side de afledte ressourcebehov. I betragtning af det høje enhedsomkostningsniveau kunne denne kobling forventes at være tydeligere.

## ENHEDSOMKOSTNINGERNE VARIERER BETYDELIGT

**(ENHEDS)OMKOSTNINGER.** De samlede omkostninger til de takstfinansierede opgaver på børnecentre udgjorde i 2015 ca. 200 mio. kr. De faktiske gennemsnitlige omkostninger pr. årsperson udgjorde i 2015 476.000 kr., heraf 321.000 kr. vedrørende indkvartering og netværk, jf. tabellen nedenfor. Samtidig viser analysen, at der på tværs af operatører og regioner er ret betydelige forskelle i enhedsomkostningerne, både generelt og inden for de enkelte ydelsesgrupper. For indkvartering og netværk varierer de opgjorte enhedsomkostninger fra ca. 220.000 kr. i regionerne Fyn og Midtjylland til 450.000-460.000 kr. i regionerne Østsjælland<sup>19</sup> og Rebild.

### Omkostninger og enhedsomkostninger pr. årsperson på børnecentre, 2015

	Brovst	Fyn	Lange-land	Midt-jylland	Midt-sjælland	Øst-sjælland	Vestervig	Ranum	Rebild	Alle regioner
<b>Omkostninger (mio. kr.)</b>										
Indkvartering og netværk	16,9	7,6	26,0	5,0	6,9	28,8	17,3	14,9	11,6	135,0
Børneundervisning og fritid	6,1	6,3	15,8	0,8	1,6	3,1	4,4	3,7	3,0	44,5
Almen sundhed	1,3	0,4	0,7	0,3	0,3	0,3	0,6	0,5	0,5	4,9
Forebyggende sundhed	0,3	0,1	0,6	0,1	0,3	0,7	0,2	0,6	0,5	3,5
Voksenundervisning og aktivering	1,3	0,3	0,2	0,7	0,6	1,0	0,0	2,6	2,3	9,2
Øvrige	0,6	0,1	0,1	0,3	0,2	1,0	0,0	0,2	0,2	2,6
<b>I alt</b>	<b>26,5</b>	<b>14,8</b>	<b>43,5</b>	<b>7,1</b>	<b>9,7</b>	<b>34,9</b>	<b>22,6</b>	<b>22,5</b>	<b>17,9</b>	<b>199,7</b>
<b>Enhedsomkostninger (1.000 kr.)</b>										
I alt	550	433	478	362	312	562	397	467	689	476
Indkvartering og netværk	351	221	286	253	219	464	304	309	444	321

Note: 1) Vestervig er opgjort inkl. Thisted  
 2) Øvrige omkostninger vedrører opgaver, der afholdes via taksten for tilkøbskoordination.  
 3) For en række børnecentre er budgettet i 2015 udmålt efter et garanteret belæg, men generelt har det faktiske belæg været noget lavere end det garanterede. Enhedsomkostningerne er beregnet ud fra det faktiske belæg.  
 4) Opgørelserne i tabellen er baseret på de tal for omkostninger og belæg, som fremgår af økonomirapporterne. Omkostningerne heri er indberettet af operatørerne, mens belægget er opgjort af Udlændingestyrelsen. Røde Kors og Udlændingestyrelsen har oplyst, at der for Røde Kors har været fejl i fordelingen af belægningen mellem regioner. Med de korrigerede tal er enhedsomkostningerne i Midtjylland og – især – Midtjylland højere end angivet i tabellen. Ved beregningen af provenuestimer i løsningskataloget er der taget højde for dette.

Kilde: Udlændingestyrelsen, asyloperatørernes økonomirapporter og egne beregninger.

Det er for børnecentre vanskeligt at generalisere om årsagerne til de observerede forskelle. Det skyldes, at der knytter sig en række konkrete og særegne forhold til mange af centrene, herunder at nogle rummer særlige funktioner, og at en del af centrene først

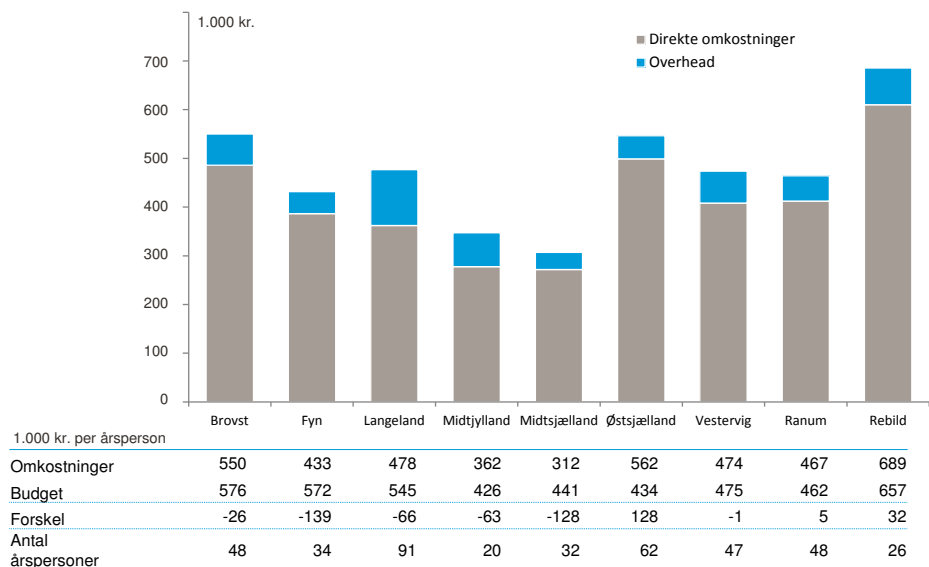
<sup>19</sup> Region Østsjælland omfatter både et specialbørnecenter for unge med gadeorienteret adfærd og modtagecenter Gribskov.

**EN RÆKKE REGIONER BLEV  
I 2015 OVERKOMPENSERET  
I FORHOLD TIL DE  
FAKTISKE OMKOSTNINGER**

er åbnet i løbet af 2015 og har været omfattet af garantibelægninger.<sup>20</sup> Det gælder for flere af centrene, at det faktiske belæg har været mindre end det garanterede, hvilket bidrager til at øge de faktiske enhedsomkostninger, som vist i tabellen ovenfor. Mere generelt bidrager det til et højt omkostningsniveau, at der for 2015 som helhed var en underbelægning på mere end en tredjedel af pladserne. Omvendt kan det i nogle regioner have trukket i modsat retning, at operatørerne ikke kunne nå at rekruttere nyt personale i samme tempo som stigningen i indkvarteringsbehovet i 2. halvår – dette har både betydet lavere normering til indkvartering og netværk i opstartsperioden og højere klassestørrelser i skoletilbuddene. Nogle af disse forhold er generelle for alle operatører (men kan have haft forskellig styrke), mens andre er specifikke for et eller flere centre.<sup>21</sup>

I figuren nedenfor er enhedsomkostningerne fremstillet grafisk. Og i tabellen under figuren er vist de enkelte regioners budget pr. årsperson (modsvarende Udlændingestyrelsens takstbetaling) sammenholdt med de faktiske omkostninger. Det fremgår heraf dels, at de enkelte regioner har haft ret forskellige budgetter (effektive takster), dels at de faktiske omkostninger i nogle regioner har været (væsentligt) lavere end budgetterne. I den forstand har disse regioner været overkompenseret i 2015.

**Enhedsomkostninger og budgetter (effektive takster) på børnecentre, 2015. 1.000 kr.**



Kilde: Udlændingestyrelsen og egne beregninger.

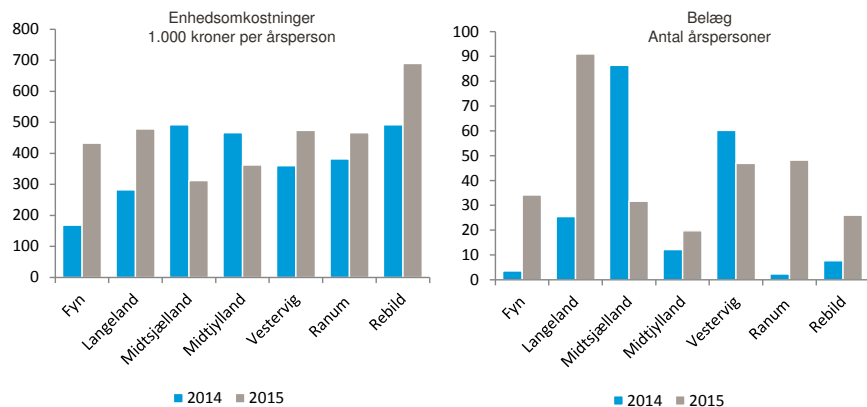
Med henblik på at vurdere, om de observerede forskelle i enhedsomkostninger i 2015 er udtryk for et stabilt mønster, har vi også beregnet enhedsomkostningerne i 2014. Figuren nedenfor viser således enhedsomkostninger og belæg i 2014 og 2015 for de regioner, der i begge år har drevet børnecentre. Det ses, at der for mange af regionerne er forholdsvis betydelige forskelle, men også at belægget i 2014 var meget lavt i flere af regionerne. Begge forhold taler for, at omkostningsforskellene fortolkes forsigtigt.

<sup>20</sup> I Udlændingestyrelsens regnskab for 2015 er omkostningerne ligeledes opgjort ud fra de garanterede belæg. Det betyder, at de effektive afregningstakster over for operatørerne har været højere end de på finansloven anførte takster. Forskellen mellem finanslovens takster og de effektivt anvendte takster svarer til et beløb på ca. 20 mio. kr.

<sup>21</sup> Det er også muligt, at forkerte registreringer spiller en rolle for forskellene. Det er fx for Røde Kors konstateret, at der har været en upræcis registrering af belægningen på regioner, jf. note 4 til tabellen ovenfor.



### Enhedsomkostninger og belæg i 2014 og 2015

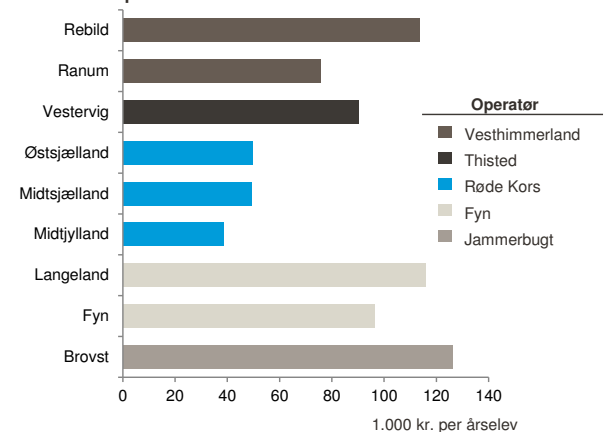


Kilde: Udlændingestyrelsen og egne beregninger.

Det er RMC-ICG's vurdering, at de observerede forskelle i enhedsomkostningerne kun delvist kan siges at afspejle forskelle i operatørernes driftsmodeller og -effektivitet, men at Udlændingestyrelsens visitationspraksis også har haft stor betydning for belægningsprocenterne på de enkelte centre og dermed på enhedsomkostningerne. Det forhold, at Røde Kors havde de laveste enhedsomkostninger på børnecentre er dog konsistent med, at de samme operatør havde de højeste omkostningsniveauer på opholdscentre, jf. tidligere. Idet der er overførselsadgang mellem de forskellige centertyper, fremstår det således muligt, at mindreforbrug på børnecentre (set i forhold til takstbetalingerne) kan have medvirket til at finansiere et højere omkostningsniveau på opholdscentre.

For børneundervisnings- og fritidstilbud tegner der sig endvidere at tegne sig et ret klart billede af, at omkostningsniveauet på Røde Kors' centre er lavere end på de kommunalt drevne centre, jf. figuren til højre. Omkostningsniveauet i Røde Kors' skoletilbud er lavt, både set i forhold til de øvrige operatører og i forhold til takstniveauet på ca. 155.000 kr. Selvom 2015 formentlig er påvirket af, at der i forbindelse med den kraftige tilgang i 2. halvår var ekstraordinært mange elever i klasserne, så er forskellene så store, at dette forhold næppe kan være den eneste forklaring.

Enhedsomkostninger til børneundervisnings- og fritidstilbud, 2015. 1.000 kroner per årselev



**UDGIFTERNE KAN REDUCERES VÆSENTLIGT, MEN DET KRÆVER FORMENTLIG EN SAMLING AF OPERATØRANSVARET**

**21. KONSOLIDERING AF STRUKTUREN.** Datagrundlaget tillader ikke en dekomponering og sammenligning af omkostningsniveauerne på et mere detaljeret opgaveniveau, jf. de indledningsvise bemærkninger om datagrundlaget. Det er dog muligt, at det lavere omkostningsniveau hos Røde Kors, især for skole- og fritidstilbud, delvist kan afspejle skalafordelen, samt at driftsmodellen på skole-, fritids- og sundhedsområdet i højere grad svarer til den, der gælder for opholdscentre. Herudover er det sandsynligt, at relativt lave belægningsprocenter i kombination med garanterede belægningsniveauer har

medvirket til at øge enhedsomkostningerne hos nogle operatører.<sup>22</sup> Selvom årsagerne til forskellene i enhedsomkostninger ikke fuldt ud kan udredes med de data, som er til rådighed, så er en vigtig konklusion, at tilbuddene til uledsagede mindreårige vurderes at kunne tilvejebringes til omkostningsniveauer, der er noget lavere end gennemsnitsomkostningerne. Det gælder både for indkvartering og netværk, for skole- og fritidstilbud og for sundhedsydelse.

Det er RMC-ICG's vurdering, at en reduktion af omkostningsniveauet til drift af børnecentre bedst vil kunne sikres igennem en tilpasning af strukturen, hvor ansvaret for drift af alle børnecentre samles hos færre operatører, og hvor centrene så vidt muligt placeres i geografiske klynger. En sådan struktur vil understøtte mulighederne for høj kapacitetsudnyttelse og for at realisere samdriftsgevinster i forbindelse med vagtdækning, sundhedstilbud og specialistfunktioner mv. Det vil også lette planlægning og koordination. Vi ser ikke nogen væsentlige fordele ved at opretholde en fleroperatørmodel i forhold til børnecentre.

**22. FORSLAG OG ANBEFALINGER.** RMC-ICG's løsningsforslag til at billiggøre drift af børnecentrene fremgår nedenfor.

- **Aldersgrænse på 17 år** og indplacering af 17-årige UMI'er så vidt muligt på almindeligt opholdscenter (eller vilkår svarende dertil). Forslaget har blandt andet den driftslogik, at 17-årige ikke er omfattet af skole- og fritidstilbud, men til gengæld modtager voksenundervisning og aktivering på samme måde som på opholdscentre. Der vil fortsat være behov for tilknytning af personlige repræsentanter som støtte i forbindelse med myndighedssamtaler mv.
- **Ny operatørmodel.** Det foreslås at indføre en ny struktur for børnecentrene, hvor driften samles hos færre operatører, og hvor centrene så vidt muligt placeres i en geografisk klyngestruktur. Det vil både give større faglig og økonomisk robusthed, herunder mulighed for højere belægningsprocent, bortfald af behov for garantikapacitet og udnyttelse af skalafordele. En ny operatørmodel vil også give bedre mulighed for langsigtet driftsoptimering, jf. overvejelserne tidligere om fast garantikapacitet på opholdscentre.
- **Tilpasning af serviceniveau.** Det kan overvejes at reducere serviceniveauet på børnecentrene med fx 10 pct. Der er ikke nogen tvivl om, at normeringsbehovet på børnecentrene objektivt set er væsentligt højere end på opholdscentre, også selvom der ikke er særlige formelle bindinger, der tilsiger dette. Det nuværende takstniveau (som udtryk for det tilstræbte serviceniveau) er imidlertid så meget højere og uden en tydelig specifikation af meropgaverne, at en mindre tilpasning kan gennemføres, uden at det ændrer grundlæggende ved, at serviceniveauet er meget højere på børnecentrene.

## 8. Styrings- og finansieringsmodellen

**23. AFREGNINGEN MELLEM UDLÆNDINGESTYRELSEN OG OPERATØRERNE.** Den økonomi, som operatørerne har til rådighed, reguleres gennem takster og særskilte budgetter fastsat i de årlige operatøraftaler. Afregningsmodellen opererer med fire delrammer, nemlig 1) indkvarteringsydelse mv., 2) ejendomsdrift mv., 3) forbrugsafregnet ejendomsdrift og 4) sundhedsydelse, jf. oversigten nedenfor.

<sup>22</sup> Dette er dog vanskeligt at efterprøve, fordi der ikke registreres og opsamles data om kapacitet og faktisk belægning.

## Afregningsprincipper mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne

Delrammer →	INDKVARTERINGSYDELSER MV.	EJENDOMSDRIFT MV. (per indkvarteringsregion)	FORBRUGSAFREGNET EJENDOMSDRIFT	SUNDHEDSYDELSER MV.
<b>Grundbeløb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asylplysningskemaer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generel planlægning og administration</li> <li>• Værditransport og vagtordninger</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hepatitis B</li> <li>• Opsøgende medicinsk screening</li> </ul>
<b>Rammebudget</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vicevært</li> <li>• Daglig drift</li> <li>• Arealpleje og snerydning</li> <li>• Renovation</li> <li>• Energi</li> <li>• Servicetransport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Døgnbemanding/vagtordning</li> <li>• Leje</li> <li>• Ordinær vedligeholdelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rammeafregnede særlige sundhedsydelse</li> </ul>
<b>Styktakster</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asylansøgerkursus</li> <li>• Fremrykket danskundervisning</li> <li>• Voksentøjpakker</li> <li>• Modtagefunktion</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medicinsk screening</li> </ul>
<b>Takster per årsperson</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indkvartering og socialt netværk</li> <li>• Tilkøbskoordination</li> <li>• Børneundervisning og fritidstilbud</li> <li>• Legestue</li> <li>• Voksenundervisning og aktivering</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almen sundhedsbetjening</li> <li>• Sundhedsordninger for børn</li> </ul>
<b>Afregning efter forbrug</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport ifm sagsbehandling og flytninger</li> </ul>		
<b>Afregnes efter særskilt aftale</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsyn med driftsstoppede ejendomme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedligeholdelsesprojekter</li> <li>• Ydelser ved åbning</li> <li>• Ydelser ved lukning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Særlige sundhedsydelse</li> </ul>

Mindreforbrug kan udlignes på tværs af delrammer, ydelser og regioner  
 Mindreforbrug kan ikke udlignes mellem delrammer og ydelser  
 Mindreforbrug kan udlignes mellem ydelser, men ikke mellem delrammer

Operatørerne kan frit udligne mer- og mindreforbrug mellem de to førstnævnte delrammer, ligesom der for disse frit kan omdisponeres mellem ydelser og regioner. Der kan derimod ikke udlignes på tværs af delrammerne for forbrugsafregnet ejendomsdrift og sundhedsydelse – for sidstnævnte kan der dog udlignes mellem delydelser.

Inden for og på tværs af de forskellige delrammer anvendes i alt seks forskellige afregningsformer. Oversigten ovenfor er udledt af operatørkontrakterne og viser, hvilke opgaver inden for de enkelte delrammer der afregnes efter hvilke principper. Det er ikke alle afregningsformerne, der fylder lige meget i den samlede finansieringsstruktur. Grundbeløb, styktakster og afregning efter forbrug udgør således hver for sig kun en lille del af den samlede betaling til operatørerne. For de ydelser, der afregnes ud fra årspersonaltakster, gælder den takststruktur, der fremgik af punkt 3. Det gælder både for styk- og personaltaksterne, at disse er en videreførelse af de takster, som er fastsat på finansloven.

Det er RMC-ICG's vurdering, at den skitserede afregningsmodel er mere kompleks end nødvendigt, samt at den indebærer et betydeligt ressourceforbrug til opgørelse, do kumentationdokumentation og kontrol af faktureringsgrundlag. Vurderingen bygger blandt andet på følgende observationer og overvejelser.

- Styktaksterne omfatter så små beløb, at særskilt afregning ikke anses for hensigtsmæssigt.
- Personaltaksterne er i mange tilfælde ikke omkostningsægte, dvs. den underliggende omkostningsstruktur modsvarer kun delvist takstniveauerne. Forskellene mellem

### AFREGNINGSPRINCIPPERNE ER KOMPLEKSE OG MODSVARER IKKE VÆSENTLIGE STYRINGSHENSYN

enhedsomkostninger og takstniveauer er dog blevet mindre efter de takstreguleringer, der blev gennemført som udmøntning af budgetanalysen fra 2013.

- Når der alligevel er adgang for operatørerne til at udligne omkostninger forholdsvis frit, er der ingen styringsmæssig grund til at have en detaljeret takststruktur.
- Dialogen med operatørerne viser, at sidstnævnte generelt ikke ser et behov for hverken den nuværende detaljeringsgrad i de personafhængige takster eller for detailspecifikation af de rammebudgetterede områder. Detaljeringsgraden understøtter ikke styringsbehov hos operatørerne.

## BEVILLINGS- OG AFREGNINGSMODEL BØR ADSKILLES

**24. ADSKILLELSE AF BEVILLINGS- OG AFREGNINGSMODEL.** RMC-ICG anbefaler, at afregningsmodellen adskilles fra bevillingsmodellen, fordi de skal kunne forskellige ting. Bevillingsmodellen skal fastlægge den økonomi, som Udlændingestyrelsen har til at drive asyldkvarteringsystemet for. Afregningsmodellen skal regulere, hvordan operatørerne honoreres for at varetage de aftalte opgaver på vegne af Udlændingestyrelsen. Her er der for så vidt tale om en klassisk bestiller-udfører-relation mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne.

Den foreslåede sondring mellem bevillings- og afregningsmodel beror på, at:

- Bevillingsmodellen kan være langt enklere end afregningsmodellen, fordi den kun behøver at fastlægge den overordnede økonomiske ramme.
- Asyldkvarteringsområdet fremstår som et særtilfælde i den forstand, at det ikke er sædvanligt, at de økonomiske vilkår mellem en myndighed og dens leverandører følger af bevillingsforudsætningerne.

Vi anbefaler, at Udlændingestyrelsen inden for de bevillingsmæssige rammer kan fastlægge afregningsprincipperne over for operatørerne ud fra, hvad der bedst understøtter opgavevaretagelsen på asyldkvarteringsområdet.

## FORSLAG TIL PRINCIPPER FOR EN NY FORENKLET BEVILLINGSMODEL ...

... MED GRUNDBEVILLING,  
...

**25. FORENKLET BEVILLINGSMODEL.** Den nuværende bevillingsmodel (på finansloven) kan med fordel justeres med fokus på forenkling og større gennemsigtighed. Hovedprincipperne kunne fx være som anført nedenfor:

- **FAST KAPACITET OG GRUNDBEVILLING.** Grundlæggende må bevillings- og økonomistyringen på asyldkvarteringsområdet være aktivitetsafhængig på grund af de store udsving i indkvarteringsbehovet. Hvis der som foreslået indføres fast garantikapacitet anbefaler RMC-ICG dog, at denne finansieres gennem en aktivitetsafhængig grundbevilling på finansloven, som både skal dække ejendomsomkostninger og indkvarterings- og serviceydelser for den faste kapacitet.

Der kan også overvejes en rammebevilling til andre større udgiftsposter, der er uafhængige af aktivitetsniveauet, fx administrative funktioner og den basale organisatoriske kapacitet hos operatørerne. Fordelen ved grundbevillinger er især, at takstniveauerne for de aktivitetsafhængige opgaver bliver mere præcise.

- Indførelse af en **BYGNINGSTAKST** og en **SERVICETAKST**, som så vidt muligt dækker alle variable omkostninger til drift og tilpasning af den fysiske indkvarteringskapacitet henholdsvis omkostninger til indkvartering og servicetilbud. Med en bygningstakst formaliseres det, at også ejendomsomkostningerne er aktivitetsafhængige. Med "servicetakst" sigtes til, at der i bevillingssammenhæng med fordel kan ske en sammenlægning til en enhedstakst, der dækker både indkvarterings- og serviceopgaverne.
- **BYGNINGSTAKSTEN** vurderes at kunne være den samme uanset aktivitetens sammensætning med hensyn til centertype og aldersprofil. Bygningstaksten er gennemsnitlig og regulerer alene Udlændingestyrelsens bevilling på finansloven – afregningstaksten over for leverandørerne vil kunne differentieres i en intern

... BYGNINGSTAKST OG ...

... EN SAMLET  
SERVICETAKST

budgetmodel under hensyntagen til fx regionale huslejeniveauer og forskelle i bygningsstand mv.

Bygningstaksten skal rumme alle de bygningsrelaterede omkostninger til drift og tilpasning af indkvarteringsystemet, som i dag ligger som rammebevillinger på § 14.32.01. Sidstnævnte rummer også en række poster, som ikke har at gøre med den fysiske indkvarteringskapacitet (fx transport, catering og viceværter mv.) – disse forudsættes omfattet af servicetaksten, jf. nedenfor.

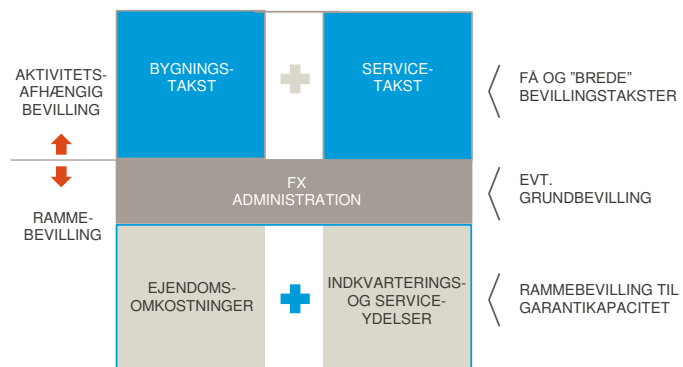
- **SERVICETAKST.** I bevillingssammenhæng er der ikke behov for så fintmasket en takststruktur som den nuværende. Udgangspunktet bør være så få takster som muligt. Det betyder, at taksterne for de enkelte delydelser så vidt muligt afskaffes og erstattes af en samlet servicetakst. Der er efter vores vurdering kun to områder, hvor dette muligvis ikke vil være hensigtsmæssigt.
  - Den ene er skole- og fritidsområdet, hvor kombinationen af en høj enhedstakst og en afgrænset aldersgruppe betyder, at der muligvis kan være så store udsving i andelen af skolesøgende børn, at en særskilt skole- og fritidstakst fortsat bør overvejes også i bevillingssammenhæng.
  - Den anden vedrører indkvarteringstaksten på børnecentre, som er så meget højere end på andre områder, at udsving i andelen af UMI'er evt. kan have u hensigtsmæssige effekter, hvis ikke der er en særskilt bevillingstakst.

Det er RMC-ICG's vurdering, at udsving i andelen af UMI'er og skolesøgende børn ikke er større end, at sådanne korttidsudsving kan absorberes inden for én samlet servicetakst. Forslaget indebærer således, at der etableres et samlet takstgrundlag, som baserer sig på eksplicite budgetteringsforudsætninger vedrørende omkostningerne ved de relevante hovedydelse, men disse indlejres i én samlet servicetakst. Det betyder også, at udgifterne på de områder, der i dag er styktakstregulerede foreslås indlejret i takstgrundlaget for en ny personafhængig servicetakst.

Grundstrukturen i den foreslåede bevillingsmodel er skitseret i figuren nedenfor. Det er RMC-ICG's vurdering, at fordelene ved modellen blandt andet er:

- En mere konsekvent takststyring, idet ejendomsområdet også omfattes af aktivitetsafhængige bevillinger.
- Større transparens om den samlede økonomi, fordi i) kompleksiteten og antallet af særskilte bevillingsmekanismer reduceres, ii) alle personrettede serviceydelser omfattes af servicetaksten.

**Grundstruktur for en evt. ny bevillingsmodel**



RMC-ICG anbefaler som nævnt, at de ovenstående principper alene regulerer finanslovsbevillingen, og at Udlændingestyrelsen inden for disse rammer kan fastlægge

en finansieringsmodel, der regulerer afregningen over for operatørerne. En ny bevillingsmodel vil formentlig først kunne implementeres med virkning fra 2018, mens de budgetreduktioner, som følger af løsningsforslagene, i 2017 vil skulle indarbejdes i den eksisterende bevillingsmodel.