



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

Udlændingestyrelsen

Udlændingestyrelsens koncept for tilsyn med asyllindkvarteringsoperatørernes opgavevaretagelse

Maj 2017

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Rammen for asylcenterdriften	4
3. Udlændingestyrelsens tilsyn – formål og definition.....	6
4. Tilsynsmodellen	7
4.1 Risiko og væsentlighed som styringsprincipper	7
4.2 Tilsynenes planlægning og gennemførelse	9
5. Metode	13
5.1 Besøgstilsyn	13
5.2 Skriftlige tilsyn	14
6. Opfølgning	15
Bilag 1 - Det retlige grundlag for asylcenterdriften.....	18
Bilag 2 - Andre myndigheders tilsynsforpligtelse	20
Bilag 3 - Operatørernes egen tilsynsforpligtelse	24

1. Indledning

Udlændingestyrelsen har ansvaret for at tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for asylansøgere og andre udlændinge, som er under styrelsens forsørgelse. I praksis indgår Udlændingestyrelsen årligt kontrakt med et antal indkvarteringsoperatører om driften af asylcentre i Danmark.

Som konsekvens af, at opgaven med asylcenterdriften varetages af operatører på vegne af Udlændingestyrelsen, fører styrelsen tilsyn med operatørernes opgavevaretagelse. Formålet med Udlændingestyrelsens tilsyn er at kontrollere og sikre, at operatørerne leverer de ydelser og varetager de opgaver, som følger af operatørkontrakterne.

Dette notat indeholder en samlet beskrivelse af Udlændingestyrelsens tilsynskoncept.

Afsnit 2 beskriver de overordnede rammer for indkvarteringsopgaven og ansvarsfordelingen mellem henholdsvis Udlændingestyrelsen og operatørerne med hensyn til den daglige drift af asylcentre.

Afsnit 3 beskriver tilsynsopgaven, herunder hvad formålet med tilsynet er, hvad der forstås ved et tilsyn, og hvad tilsynet nærmere omfatter.

Afsnit 4 beskriver den tilsynsmodel Udlændingestyrelsen gør brug af, og tilrettelæggelsen af tilsynene.

Afsnit 5 redegør for de metoder, Udlændingestyrelsen gør brug af ved gennemførelsen af tilsynene.

Endelig beskriver afsnit 6 Udlændingestyrelsens opfølgning på tilsynene både over for det enkelte center, den enkelte operatør og operatørerne samlet set.

Der er den 26. april 2017 fremsat lovforslag L 204 om ændring af udlændingeloven, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn (Ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge m.v.), hvorefter socialtilsynene fremover vil skulle føre tilsyn med indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige asylansøgere. Socialtilsynene fører tilsynet på vegne af Udlændingestyrelsen og på baggrund af en aftale mellem Udlændingestyrelsen og et eller flere socialtilsyn. Der er ved at blive udviklet et selvstændigt koncept for tilsynet med indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige.

Den del af tilsynet med indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige, som fremover vil blive varetaget af socialtilsynene, indgår ikke i dette koncept..

2. Rammen for asylcenterdriften

Indkvarteringsopgaven består af indkvartering af asylansøgere og andre udlændinge, som er under styrelsens forsørgelse, på adresser, som Udlændingestyrelsen stiller til rådighed, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5.

Asylcentersystemet består af en række forskellige centertyper; modtage-, opholds-, udsendelses-, børne-, kvinde- og omsorgscentre. Antallet af centre og fordelingen mellem de forskellige centertyper varierer efter indkvarteringsbehovet, sammensætningen af beboere, f.eks. andelen af familier, enlige og uledsagede mindreårige, samt kravene til opgavevaretagelsen.

Udlændingestyrelsen indgår årligt kontrakter med en række indkvarteringsoperatører om driften af asylcentre. Kontrakterne indgås på operatørniveau og omfatter den enkelte operatørs samlede centerdrift. Kontrakterne indeholder bl.a. en beskrivelse af de adresser, den enkelte operatør har til rådighed for indkvarteringsopgaven, den økonomiske ramme for centerdriften og de ydelser, operatøren skal levere, bl.a. kost eller kontante ydelser, undervisning og aktivering samt sundhedsbehandling.

De indholdsmæssige rammer for driften af asylcentre fastlægges i lovgivning på området, navnlig udlændingeloven. På finansloven er rammerne for og indholdet af asylcenterdriften endvidere beskrevet i anmærkningsteksten, hvor også taksterne for operatørernes levering af ydelser er fastlagt.

Endvidere har Udlændingestyrelsen udarbejdet retningslinjer, som nærmere fastlægger omfanget af en række af de ydelser, som operatørerne skal tilvejebringe til de indkvarterede.

Det fremgår af operatørkontrakterne, at det overordnede kvalitative formål med driften af indkvarteringsystemet er, at indkvarteringsoperatørerne i deres opgavevaretagelse skal understøtte en værdig og tryk ventetid gennem en helhedsorienteret indsats over for hver enkelt beboer. Der skal således tages udgangspunkt i den enkelte beboers særlige livsvilkår og individuelle forudsætninger.

Indkvarteringsoperatørerne skal som led i den helhedsorienterede indsats tilvejebringe en række konkrete ydelser til beboerne og skal bl.a. sikre, at beboerne har en struktureret dagligdag med klarhed omkring rettigheder og pligter; både overfor udlændingemyndighederne, de øvrige beboere og medarbejdere samt det omgivende samfund.

Indkvarteringsopgaven skal desuden løses med særligt hensyntagen til sårbare grupper f.eks. uledsagede mindreårige asylansøgere og personer, der har været udsat for menneskehandel.

Operatørerne har ansvaret for og varetager den daglige drift af asylcentre inden for de skitserede kontraktlige og lovgivningsmæssige rammer. Operatørerne har herunder ansvaret for rekruttering af personale og den nærmere planlægning og ledelse af opgavevaretagelsen.

Hverken udlændingeloven eller andre love indeholder bestemmelser om Udlændingestyrelsens tilsynsforpligtelser.

Det er imidlertid en del af styringsmodellen mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne (bestiller-udfører-modellen), at Udlændingestyrelsen fører kontrol med og følger op i forhold til operatørerne i form af tilsyn.

Operatørkontrakterne indeholder derfor bestemmelser om Udlændingestyrelsens mulighed for at føre bl.a. faglige, bygningsmæssige og økonomiske tilsyn med operatørernes opgaveløsning i form af anmeldte og uanmeldte tilsyn. Det fremgår også af kontrakterne, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med tilsyn kan inddrage ekstern faglig bistand.

Udlændingestyrelsens tilsyn er ikke kun en konkret kontrol af den enkelte operatørs opgavevaretagelse, men også en mulighed for læring og udvikling for operatørerne i bred forstand. Erfaringer fra de konkrete tilsyn udmøntes derfor i en række anbefalinger og eksempler på god praksis, som alle operatører bliver gjort bekendt med via årlige rapporter og anden dialog mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne.

Endvidere monitorerer Udlændingestyrelsen løbende området og følger overordnet op på operatørernes opgavevaretagelse bl.a. gennem jævnlige operatørmøder, løbende bilaterale møder med enkelte operatører og gennem styrelsens daglige kontakt med operatørerne om konkrete forhold, som vedrører driften af centrene. På operatørmøderne sikres det bl.a., at operatørerne er orienteret om indkvarteringssituationen og eventuelle ændringer i vilkårene for asylcenterdriften.

Emner, som udspringer af Udlændingestyrelsens tilsyn, tages efter behov op til drøftelse på operatørmøder, ligesom der på operatørmøder kan afdækkes forhold, som vil indgå i Udlændingestyrelsens fremtidige tilsyn.

Tilsynet med operatørerne er således kun et element i Udlændingestyrelsens samlede monitorering af driften af asylcentre.

3. Udlændingestyrelsens tilsyn – formål og definition

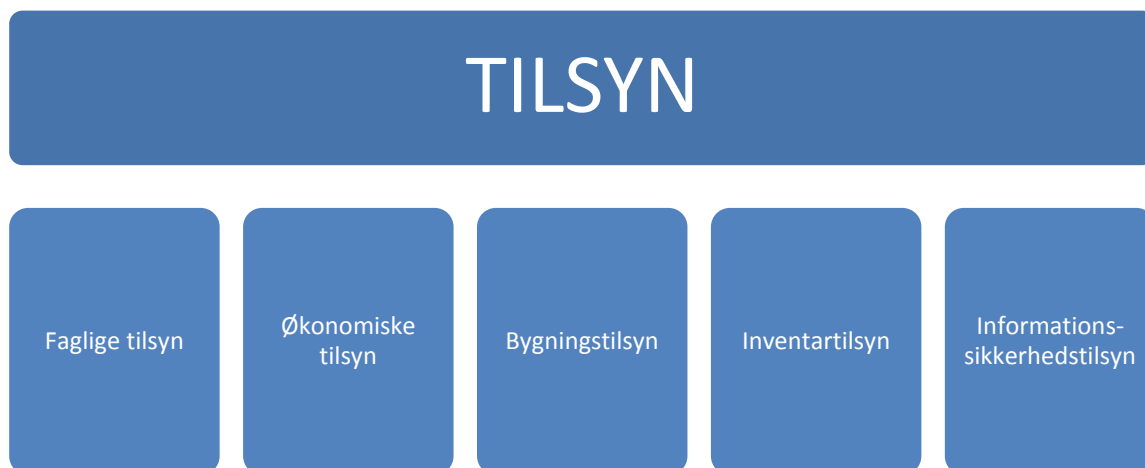
Formålet med Udlændingestyrelsens tilsyn er at føre kontrol med og sikre, at operatørerne løbende leverer ydelser, der i indhold og omfang lever op til operatørkontraktens bestemmelser og gældende retningslinjer og myndighedsforskrifter, og at operatørerne i deres opgavevaretagelse understøtter det overordnede formål med driften af indkvarteringsystemet.

Det er endvidere en del af styrelsens tilsyn med operatørerne, at kontrollere kvaliteten af de ydelser, der leveres af den enkelte operatør og videre at sikre korrekt og tilstrækkelig opfølgning på eventuelle uregelmæssigheder i driften.

Endelig indgår det som et selvstændigt formål med tilsynene at dele læring om såvel uhensigtsmæssigheder som bedste praksis på tværs af operatørerne.

Udlændingestyrelsens samlede tilsyn med operatørerne omfatter faglige tilsyn, økonomiske tilsyn, bygningstilsyn, inventartilsyn og informationssikkerhedstilsyn.

Figur 1. Udlændingestyrelsens tilsyn



Faglige tilsyn er tilsyn med operatørernes levering af de ydelser, som asylansøgere og andre udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelse har krav på under deres ophold i indkvarteringsystemet. Operatørernes opgavevaretagelse tager udgangspunkt i operatørkontrakten, gældende lovgivning – herunder særligt udlændingeloven – og de retningslinjer, Udlændingestyrelsen har udarbejdet. Det indgår også som en grundlæggende del af

de faglige tilsyn, at der føres tilsyn med den generelle trivsel blandt beboere og medarbejdernes kendskab til og efterlevelse af procedurer og retningslinjer m.v.

Økonomiske tilsyn er tilsyn med operatørernes økonomiske og regnskabsmæssige forvaltning af midler udbetalt af Udlændingestyrelsen i forbindelse med operatørens varetagelse af indkvarteringsopgaven.

Bygningstilsyn, som føres af Udlændingestyrelsen eller en ekstern byggerådgiver, indeholder tilsyn med standen af de ejendomme, der anvendes til asylindkvartering, herunder den vedligeholdelsesmæssige standard, indeklimaet, energiforbrug og brandforhold.

Inventartilsyn vedrører registrering og vedligeholdelse af inventar hos den enkelte indkvarteringsoperatør.

Informationssikkerhedstilsyn er tilsyn med operatørernes efterlevelse af den databehandleraftale, som er indgået med Udlændingestyrelsen og operatøren om brug af Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystemet (IBS), som Udlændingestyrelsen er dataejer for.

I tillæg til Udlændingestyrelsens egne tilsyn har en række andre myndigheder pligt til at føre tilsyn med ydelser, som leveres til asylansøgere m.fl. enten af indkvarteringsoperatører eller af andre myndigheder, eller i øvrigt med de ejendomme, der anvendes til indkvartering. Bilag 2 indeholder en nærmere beskrivelse af de ydelser, som er omfattet af andre myndigheders tilsyn, og som derfor som udgangspunkt ikke indgår som en del af Udlændingestyrelsens tilsyn.

4. Tilsynsmodellen

4.1 Risiko og væsentlighed som styringsprincipper

Udlændingestyrelsen tilsyn er hovedsageligt baseret på en vurdering af risiko og væsentlighed. Det betyder, at tilsynene tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af de parametre, som kan have betydning for, om opgavevaretagelsen er forbundet med en større eller mindre risiko, og/eller af hvor væsentlig betydning det pågældende parameter er for driften af indkvarteringsområdet.

Vurderingen og afvejningen af risiko- og væsentlighedsfaktorer baserer sig bl.a. på Udlændingestyrelsens generelle kendskab til området. Elementer i risiko- og væsentlighedsvurderingen er eksempelvis, om der er tale om en ny eller mere erfaren operatør, antallet af indkvarterede på den enkelte centeradresse, typen af center, beboersammensætningen og opgavens karakter. Hertil kommer opgavens betydning for beboernes hverdag og trivsel. Endvidere ses på, hvor lang tid, der er gået siden seneste tilsyn.

Endeligt er vurderingen baseret på forhold, som styrelsen løbende får kendskab til, f.eks. i forbindelse med gennemførte tilsyn eller fra anden side, herunder gennem henvendelser fra beboere, andre myndigheder, medarbejdere, frivillige m.fl., observationer gjort af Udlændingestyrelsens medarbejdere, omtale i medierne, indberetninger af særlig karakter eller tidligere erfaringer med centret eller operatøren.

Tabel 1. Formål med tilsynene og risiko- og væsentlighedskriterier

Tilsynsområde	Formål	Typiske risiko- og væsentlighedsfaktorer
Faglige tilsyn	<p><i>Hovedformål 1:</i> At vurdere, om operatøren leverer ydelser, som i indhold og omfang svarer til kravene i operatørkontrakten.</p> <p><i>Hovedformål 2:</i> At vurdere, om operatørens opgavevaretagelse understøtter formålet med indkvarteringsopgaven.</p>	<p><i>Overordnede faktorer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • centerstørrelse • beboersammensætning • centertype • tidligere konstaterede uregelmæssigheder • ny/erfaren operatør, centrets driftsperiode m.v. <p><i>Øvrige faktorer:</i> Konkrete oplysninger om uregelmæssigheder, særlige indberetninger.</p>
Økonomiske tilsyn	Vurdering af den økonomiske og regnskabsmæssigt forvaltning af midler udbetalt af Udlændingestyrelsen.	<ul style="list-style-type: none"> • beløbsstørrelser • risiko for fejl eller misbrug • tidligere konstaterede uregelmæssigheder • ny/erfaren operatør.
Bygningstilsyn	Vurdering af bygningsmæssig stand (vedligeholdelse, indeklima, energiforbrug, brandforhold m.v.).	<ul style="list-style-type: none"> • centrets størrelse • forventning om særligt slid på ejendommen • om Udlændingestyrelsen er ejer eller lejer¹ • om Udlændingestyrelsen selv

¹ Det er hovedreglen, at forpligtelsen til udvendig vedligeholdelse af en ejendom påhviler udlejer, mens lejer står for den indvendige vedligeholdelse. Hvis Udlændingestyrelsen ejer ejendommen, og dermed står for den udvendige vedligeholdelse, kan styrelsen som en del af operatørkontrakten aftale med operatøren, at denne på vegne af Udlændingestyrelsen varetager opgaven.

		<p>er brand- og bygningsmyndighed²</p> <ul style="list-style-type: none"> • om centret er i beredskab eller i drift • kapacitetsudnyttelsesgraden • tidligere konstaterede uregelmæssigheder • ny/erfaren operatør.
Inventartilsyn	Vurdering af registrering, vedligeholdelse og indkøbsaftaler og procedurer.	<ul style="list-style-type: none"> • værdien og typen af inventar • tidligere konstaterede uregelmæssigheder.
Informationssikkerhedstilsyn	Vurdering af operatørernes efterlevelse af databehandlaftaler indgået med Udlændingestyrelsen om brug af Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystemet (IBS).	<ul style="list-style-type: none"> • oplysningernes følsomhed • brugernes profil og antal • tidligere konstaterede uregelmæssigheder.

4.2 Tilsynenes planlægning og gennemførelse

Den risiko- og væsentlighedsbaserede tilgang sikrer, at Udlændingestyrelsen løbende bruger ressourcerne bedst muligt og der, hvor der forventes den største effekt. Alle ydelser og centre vil derfor ikke blive genstand for tilsyn med samme hyppighed og intensitet. Tilsynene tilrettelægges dog sådan, at det sikres, at der gennemføres tilsyn hos alle operatører årligt, ligesom alle centre og ydelsesområder inden for en årrække bliver gjort til genstand for et tilsyn³.

På bygningsområdet gennemføres lovbundne eksterne tilsyn med en fast kadence⁴. Det samme gør sig gældende for informationsikkerhedstilsyn, hvor Udlændingestyrelsen udvælger centre med henblik på at gennemføre tilsynene jævnt fordelt på de enkelte operatører, idet Udlændingestyrelsen vurderer, at risiko og væsentlighed som udgangspunkt vil være ens på tværs af operatører og centertyper.

² Efter udlændingelovens § 37 f kan udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde beslutte, at bygge-loven ikke finder anvendelse ved brug af eksisterende bygninger eller transportable konstruktioner til asylindkvartering. Træffes en sådan beslutning, vil Udlændingestyrelsen og ikke kommunen være bygge- og brandmyndighed.

³ Der kan være undtagelser hertil, da centerkapaciteten ændres efter behov.

⁴ Se nedenfor under bilag 2 om sådanne tilsyn.

Når alle operatører bliver genstand for årlige tilsyn, har operatørerne mulighed for at rette op på evt. uregelmæssigheder eller misligholdelse af kontrakten på *alle* operatørens centre på baggrund af Udlændingestyrelsens konkrete tilbagemeldinger i forhold til et af operatørens centre.

Erfaringer fra tilsyn på et center, kan således bruges generelt af operatøren til at forbedre dennes udmøntning og udførelse af opgaver som beskrevet i operatørkontrakten.

Det forventes, at operatørerne af egen drift foranstalter en relevant opfølgning.

Årsplan

Udlændingestyrelsen arbejder med **planlagte tilsyn efter en årsplan**. Årsplanen fastlægges hvert år inden udgangen af januar og beskriver de tilsyn, som styrelsen planlægger at afholde inden for samme kalenderår. Planen tager udgangspunkt i vurderingen af risiko og væsentlighed, jf. beskrivelse i tidligere afsnit. Der gøres status på tilsynsplanen efter 2. kvartal med henblik på eventuelle justeringer.

I tillæg til de planlagte tilsyn kan Udlændingestyrelsen efter behov – og ligeledes på baggrund af en vurdering og afvejning af risiko og væsentlighed – gennemføre **supplerende tilsyn**. Det kan navnlig være relevant, hvis styrelsen f.eks. i forbindelse med de planlagte tilsyn eller i forbindelse med konkrete henvendelser eller sager i pressen får kendskab til forhold, som styrelsen vurderer taler for, at der bør gennemføres supplerende tilsyn. Formålet med disse tilsyn er at sikre, at der bliver ageret på konkrete uregelmæssigheder, som styrelsen måtte få kendskab til på enkelte centre eller hos de enkelte operatører.

Figur 2. Årshjul



Tilsyn gennemføres enten som **besøgstilsyn**, hvor styrelsens medarbejdere fører tilsyn ved fremmøde på den enkelte centeradresse, eller som **skriftlige tilsyn**, hvor styrelsen på baggrund af operatørernes skriftlige dokumentation vurderer driften af operatørens center/centre.

Tilsynene vil som udgangspunkt være anmeldt i forvejen til den enkelte operatør, men i det omfang det vurderes nødvendigt, eller hvor formålet med tilsynet ellers fortabes, kan styrelsen vælge at gennemføre uanmeldte tilsyn⁵.

Faglige tilsyn

Alle operatører bliver alt efter deres størrelse⁶ årligt genstand for minimum et eller to faglige besøgstilsyn på operatørens opholdscentre. Herudover vil særcentre og centre, som indkvarterer

⁵ Ved uanmeldte tilsyn forstås tilsyn, som enten ikke er varslet på forhånd, eller hvor operatøren gives så kort et varsel, at operatøren ikke har mulighed for at forberede sig på tilsynet. Uanmeldte tilsyn vil navnlig være relevante i forbindelse med Udlændingestyrelsens kontrol af udbetalingen af kontante ydelser til beboere på centrene eller som led i styrelsens tilsyn med, om operatørerne fører tilstrækkelig kontrol med beboernes tilstedeværelse på centrene.

⁶ Operatør- og centerstørrelser vil variere over tid som følge af udsving i indrejsetallene og gennemsnitlig opholdstid. Der skelnes mellem størrelse på både operatørniveau (over/under 3000 indkvarterede på opholdscentre) og antallet af opholdscentre. En operatør med til og med 4 opholdscentre vil som udgangspunkt blive genstand for 1 fagligt

personer med særlige behov (modtagecentre, udrejsecentre, omsorgscentre og kvindecentre) blive genstand for ét årligt fagligt besøgstilsyn.

Alle operatører bliver desuden årligt genstand for skriftlige faglige tilsyn med opgavevaretagelsen på et antal af deres centre. Tilsynet har hvert andet år sundheds- og socialområdet og hvert andet år undervisnings- og aktiveringsområdet som overordnet tema. Tilsynet kan derudover have et særligt fokus på et enkelt emne inden for det overordnede tema.

Endelig bliver alle operatører med 1-2 års mellemrum genstand for et fagligt skriftligt tilsyn, hvor Udlændingestyrelsen beder operatørerne sende generelle dokumenter og procedurer for centrene, herunder husorden, beredskabsplan og diverse interne procedurer eller retningslinjer, der så bliver "kontrolleret".

Økonomiske tilsyn

Alle operatører bliver minimum én gang årligt genstand for skriftlige økonomiske tilsyn med økonomi- og regnskabspraksis. Disse tilsyn omfatter bl.a. kontrol og afstemning af operatørernes mellemværende med deres centre med hensyn til kontante ydelser til udbetaling til beboerne, kontrol og afstemning af ej-realiserede midler i forhold til registreringen heraf i Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystemet (IBS), kontrol af dokumentation for afholdte udgifter, samt om midlerne er anvendt inden for bevillingens formål.

De enkelte centre kan endvidere blive genstand for uanmeldte kasseeftersyn, hvor Udlændingestyrelsen aflægger besøg på centrene.

Bygningstilsyn

Hypigheden af tilsyn på bygningsområdet afhænger af en række faktorer, som er skitseret under afsnit 4.1. Udlændingestyrelsen gennemfører typisk flere tilsyn pr. operatør årligt.

Hertil kommer, at Udlændingestyrelsen ofte besøger de enkelte centre for at afklare eller planlægge bygningsmæssige tilpasninger eller status for vedligeholdelsesarbejder. Såfremt Udlændingestyrelsen i den forbindelse vurderer, at operatøren ikke efterlever kontrakten i operatørkontrakten om vedligeholdelse, anmoder Udlændingestyrelsen om operatørens bemærkninger dertil.

besøgstilsyn om året, mens en operatør med flere end 4 opholdscentre vil blive genstand for 2 faglige besøgstilsyn årligt.

Inventartilsyn

Udlændingestyrelsen gennemfører årligt tilsyn med operatørernes vedligeholdelse af inventar på udvalgte centre.

Endvidere fører Udlændingestyrelsen mindst hvert andet år tilsyn med opgavevaretagelse med hensyn til lagerføring, indkøb og vedligeholdelse hos den operatør, der indkøber og leverer inventar til asylcentre og står for afhentning og lagerføring af inventar, der ikke er i brug.

Informationssikkerhedstilsyn

Udlændingestyrelsen har indgået databehandleraftaler med samtlige indkvarteringsoperatører om anvendelse af Udlændingestyrelsens Indkvarterings- og ydelsesBeregningsSystem (IBS). For at sikre, at indkvarteringsoperatørerne overholder databehandleraftalerne, gennemfører Udlændingestyrelsen årligt informationssikkerhedstilsyn på udvalgte centre. Tilsynene gennemføres ved uanmeldt besøg på det enkelte center.

5. Metode

5.1 Besøgstilsyn

Besøgstilsyn er tilsyn, hvor Udlændingestyrelsen ved fremmøde på en konkret centeradresse vurderer operatørens opgavevaretagelse inden for det eller de område(r), som er genstand for tilsynet.

Udlændingestyrelsens vurdering af opgavevaretagelsen kan ske på baggrund af samtaler med ledelsen og eventuelt med beboere og medarbejdere. Vurderingen kan endvidere ske på baggrund af styrelsens observationer af udførelsen af en driftsopgave, standen af ejendommen, den foreliggende regnskabsmæssige dokumentation m.v.

Ved samtaler med ledelse, medarbejdere og beboere kan Udlændingestyrelsen gøre brug af forskellige interviewteknikker, der er afstemt efter formålet med tilsynet. Udgangspunktet er, at der anvendes strukturerede eller semistrukturerede interviews ved samtaler med beboere og medarbejdere, mens samtaler med ledelsen typisk vil foregå som semistrukturerede interview.

Samtaler med beboere og medarbejdere benyttes i de situationer, hvor det giver merværdi til vurderingen af det/de område(r) af opgavevaretagelsen, som er genstand for tilsynet, og særligt når det handler om faglige tilsyn med operatørernes generelle opgavevaretagelse, beboernes

trivsel, forholdet mellem medarbejdere og beboere, medarbejdernes kendskab til og efterlevelse af retningslinjer og procedurer m.v.

Tilsyn der består af observationer af udførelsen af en driftsopgave – f.eks. udbetaling af kontante ydelser til et centers beboere – giver Udlændingestyrelsen mulighed for at vurdere enkeltstående dele af operatørens opgavevaretagelse.

Valget af metode afhænger af formålet med tilsynet, dvs. hvad der skal føres tilsyn med, og om tilsynet skal danne grundlag for en generel vurdering af opgavevaretagelsen på det enkelte center, eller om formålet er at få et mere indgående indblik i nogle helt specifikke og afgrænsede forhold på det enkelte center.

5.2 Skriftlige tilsyn

Skriftlige tilsyn er tilsyn, hvor Udlændingestyrelsen på skriftligt grundlag vurderer operatørens drift eller opgavevaretagelse, og hvor et besøgstilsyn ikke vil give tilsynet en afgørende merværdi.

Ved skriftlige tilsyn vurderer Udlændingestyrelsen operatørens opgavevaretagelse ud fra en række faste parametre. Parametrene tager udgangspunkt i operatørkontraktens krav til indholdet og omfanget af de ydelser, der leveres på eller i tilknytning til asylcentre, og som i en vis udstrækning er målbare.

Formålet med det skriftlige tilsyn er at sikre, at de ydelser, indkvarteringsoperatøren leverer, i indhold og omfang er i overensstemmelse med operatørkontrakten og gældende lovgivning m.v.

Skriftlige økonomiske tilsyn tager desuden udgangspunkt i gældende regler, retningslinjer og instrukser om regnskabsmæssig og økonomisk forvaltning af midler, der administreres af operatørerne på eller i tilknytning til asylcentret.

Ved skriftlige tilsyn anmoder Udlændingestyrelsen operatørerne om at modtage materiale – typisk i form af dokumentation for f.eks. gennemførte sundhedsbehandlinger, deltagerregistrering i undervisningstilbud, konteringer for gennemførte byggearbejder, afholdte udgifter, økonomiske afstemninger og kontrol m.v. – med henblik på at afdække, hvorvidt operatørens opgavevaretagelse er i overensstemmelse med kravene i operatørkontrakten, tildelte bevillinger og gældende lovgivning.

Skriftlige tilsyn kan alt efter emnet iværksættes på et eller flere af en operatørs centre eller på operatørniveau. Skriftlige tilsyn kan omfatte alle centertyper.

6. Opfølgning

Samarbejdet mellem Udlændingestyrelsen og operatørerne, herunder i forhold til styrelsens tilsyn, er dialogbaseret. Det betyder, at styrelsens tilsyn udføres i dialog med operatørerne, og at resultaterne fra samtlige gennemførte tilsyn indgår i den generelle dialog med operatørerne om opgavevaretagelsen.

De enkelte tilsyn afsluttes hurtigst muligt efter gennemførelsen (besøgstilsyn) eller efter gennemgang af den tilsendte dokumentation (skriftlige tilsyn).

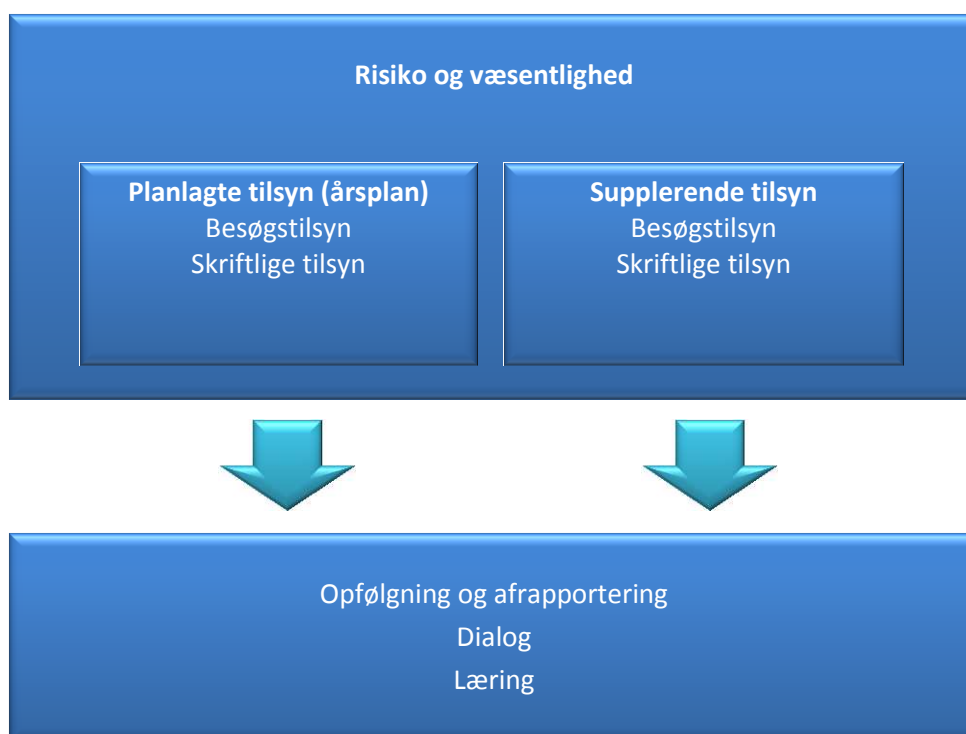
Udlændingestyrelsen kan komme med *anbefalinger* til operatøren om opgavevaretagelsen. anbefalinger anvendes i situationer, hvor der ikke er konstateret uregelmæssigheder, som vurderes at være en misligholdelse af operatørkontrakten eller af retningslinjer m.v., men hvor opgavevaretagelsen alligevel vurderes at kunne løses mere hensigtsmæssigt.

Hvis Udlændingestyrelsen i forbindelse med et tilsyn konstaterer forhold, som styrelsen vurderer ikke er i overensstemmelse med operatørkontraktens grundlag, ordlyd eller hensigt, kan styrelsen *indskærpe* overholdelsen af kontrakten og gældende retningslinjer og myndighedsforskrifter over for operatørerne

Ved besøgstilsyn har operatøren som udgangspunkt ved afslutningen af tilsynsbesøget mundtligt modtaget styrelsens eventuelle foreløbige anbefalinger og indskærpelser.

Alle tilsyn, dvs. både skriftlige og besøgstilsyn, afsluttes med et afslutningsbrev til den enkelte operatør, hvori resultatet af tilsynet fremgår. Brevet sendes til operatøren med henblik på eventuelle bemærkninger forinden afslutning af sagen og beskriver kort, om Udlændingestyrelsen har fundet anledning til at komme med *anbefalinger* og/eller *indskærpelser* over for operatøren, og i hvilket omfang styrelsen eventuelt finder anledning til at følge konkret op over for operatøren i forhold til konstaterede uregelmæssigheder.

Figur 3: Tilsynsmodel og opfølgning



Hvis Udlændingestyrelsen har konkrete grunde til at antage, at der på et ledelsesniveau på et center eller hos en operatør er sådanne alvorlige uregelmæssigheder, at det generelt har betydning for udførelsen af indkvarteringsopgaven, kan styrelsen beslutte at have et særligt fokus på centret eller operatøren og i den forbindelse bl.a. iværksætte tilsyn med en højere intensitet og hyppighed.

Endelig følger det af operatørkontrakten, at kontrakterne ved behov kan justeres i løbet af året, ligesom kontrakterne indeholder bestemmelser om parternes misligholdelse og ophævelse af kontrakten. Det vil i praksis sige, at Udlændingestyrelsen kan ophæve operatørkontrakten, såfremt der er væsentlige mangler eller anden væsentlig misligholdelse ved levering af ydelserne, og Udlændingestyrelsen har afgivet skriftligt påkrav, uden at operatøren har afhjulpet forholdet.

Erfaringer fra gennemførte tilsyn vil indgå i Udlændingestyrelsens overvejelser i forbindelse med fastlæggelsen af fremtidige tilsyn. Således kan tilsynene afdække forhold specifikt hos en enkelt operatør eller et enkelt center eller mere generelt, som bør undersøges nærmere ved kommende tilsyn. Formålet er at sikre, at der er fulgt op på anbefalinger eller indskærpelser hos den enkelte operatør, og at observerede uhensigtsmæssigheder eller uregelmæssigheder ikke gøre sig

gældende på tværs af centre eller operatører. Udlændingestyrelsen har fokus på læring og udvikling på tværs af operatører og centre. Her spiller tilsyn en væsentlig rolle.

Resultaterne af Udlændingestyrelsens tilsyn gennem året afsluttes derfor også med en endelig, samlet rapport, som sendes til alle operatører inden årsskiftet. Rapporten offentliggøres desuden på nyidanmark.dk. Rapporten indeholder Udlændingestyrelsens væsentligste observationer og læringspunkter fra de gennemførte tilsyn gennem året, navnlig de læringspunkter, der har en tværgående betydning for operatørerne.

Bilag 1 - Det retlige grundlag for asylcenterdriften

Udlændingestyrelsens forsørgerpligt over for asylansøgere og visse udlændinge, som opholder sig ulovligt i Danmark, fremgår af udlændingelovens § 42 a, stk. 1⁷, hvorefter en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, udrejser eller udsendes. Det fremgår endvidere af stk. 2, at en udlænding, som ikke har ret til at opholde sig i Danmark, og som ikke er asylansøger, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, såfremt det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen.

Stk. 1 og stk. 2 gælder dog ikke, hvis udlændingen har lovligt ophold i Danmark, har indgået ægteskab med en herboende person, med mindre særlige grunde foreligger, hvis udlændingens opholdssted ikke kendes, hvis udlændingen har ret til forsørgelse efter anden lovgivning, eller hvis politiet drager omsorg for udlændingens indkvartering, underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser.

Forholdene for asylansøgere og andre udlændinge under styrelsens forsørgelse i asylcentersystemet er nærmere reguleret i § 42 a-m.

Udlændingestyrelsen har i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 5, ansvaret for at tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for udlændinge, som jf. § 42 a, stk. 1 og 2, jf. stk. 3, er under styrelsens forsørgelse. Dette kan ske i samarbejde med private organisationer eller selskaber eller statslige styrelser, som er godkendt hertil af justitsministeren, eller kommuner (indkvarteringsoperatører).

Med udgangspunkt i stk. 5 indgår Udlændingestyrelsen årligt kontrakt med et antal operatører om driften af asylcentre og levering af ydelser til asylansøgere på eller i tilknytning til centrene. Kontraktforholdet er baseret på en såkaldt bestiller-udfører-model, hvor styrelsen bestiller operatøren til at udføre den opgave, som styrelsen har ansvaret for.

Rammerne for driften af asylcentre fastlægges dels af den almindelige lovgivning på området, navnlig udlændingeloven, og dels af de operatørkontrakter, som Udlændingestyrelsen indgår med indkvarteringsoperatørerne. Endvidere har Udlændingestyrelsen udarbejdet retningslinjer, som nærmere fastlægger omfanget af en række af de ydelser, indkvarteringsoperatørerne skal tilvejebringe over for de indkvarterede.

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016

Et ordinært opholdscenter for enlige voksne og familier er en midlertidig bolig, som den enkelte (familie) anvises af Udlændingestyrelsen. Ordinære opholdscentre kan ikke sidestilles med institutioner for personer med særlige behov, som det kendes fra eksempelvis serviceloven.

Asylansøgere og andre udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, er ikke omfattet af de almindelige tilbud om f.eks. skole, sundhedsbehandling og adgang til arbejdsmarkedet, som herboende personer. Der er derfor knyttet en række servicetilbud til asylcentre, som sikrer beboerne adgang til bl.a. nødvendig sundhedsbehandling og skolegang for børn i den undervisningspligtige alder.

Bilag 2 - Andre myndigheders tilsynsforpligtelse

Kommunernes generelle tilsynsforpligtelse over for børn

Efter servicelovens § 146⁸ skal kommunen føre tilsyn med de forhold, hvorunder børn og unge under 18 år lever. Tilsynet skal føres på en sådan måde, at kommunen så tidligt som muligt kan få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn eller en ung under 18 år.

Kommunens tilsynspligt efter § 146 gælder alle børn og unge under 18 år uanset deres opholdsgrundlag og uanset, om barnet eller den unge har lovligt ophold eller ej. Kommunens tilsynspligt omfatter således også børn og unge, der ikke opholder sig lovligt i servicelovens forstand og tilsynsplikten gælder også, når barnet eller den unge befinder sig på et asylcenter.

Efter servicelovens § 153 har fagpersoner, der arbejder med mindreårige, en skærpet underretningspligt til den stedlige kommune. Personer, som har et arbejde, hvor de er i tæt kontakt med børn og unge, herunder f.eks. ansatte på børnecentre, er altså særligt forpligtet til at underrette kommunen om en eventuel bekymring for barnet eller den unges trivsel. Dette indebærer, at fagpersoner skal underrette de sociale myndigheder alene på baggrund af forhold, der giver formodning om, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte.

Tilsyn med børn i opholdstilbud/dagtilbud

Asylansøgerbørn kan efter behov og på baggrund af en faglig vurdering fra den stedlige kommunes sociale myndigheder anbringes uden for hjemmet med eller uden samtykke. Anbringelse sker efter Udlændingestyrelsens forudgående godkendelse i de almindelige sociale døgntilbud.

Tilsynet med de sociale døgntilbud efter serviceloven varetages af ét af fem socialtilsyn fordelt på hver region. Socialtilsynet har til opgave at godkende og føre driftsorienterede tilsyn med de sociale døgntilbud m.v., som er beliggende i regionen. For at sikre uafhængighed fører det enkelte socialtilsyn dog ikke tilsyn med tilbud i egen kommune. Opgaven har bl.a. til formål at sikre, at de ydelser, der leveres er af tilstrækkelig høj kvalitet og at kvaliteten fastholdes og videreudvikles. Endvidere omfatter opgaven kontrol med, at der ikke foregår snyd eller misbrug, samt at sikre, at der er sammenhæng mellem prisen på tilbuddet og den indsats, der leveres. Socialtilsynet kan træffe afgørelse om skærpet tilsyn og udstede påbud. Socialtilsynet har underretningspligt over for den kommune, som har visiteret en borger til tilbuddet.

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1270 af 24. oktober 2016

Tilsynet gennemføres på hvert tilbud mindst en gang årligt, og der gennemføres både anmeldte og uanmeldte tilsyn. De tilsynsførende har særlige forudsætninger inden for økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder og modtager endvidere relevant efteruddannelse.

Tilsyn med centerklinikker

Af sundhedslovens § 213, stk. 1⁹ fremgår det, at Styrelsen for Patientsikkerhed fører det overordnede tilsyn med sundhedsforholdene og den sundhedsfaglige virksomhed på sundhedsområdet.

I medfør af § 213, stk. 2 gennemfører Styrelsen for Patientsikkerhed løbende tilsyn med udvalgte behandlingssteder nævnt i § 213 c, stk. 1, ud fra en løbende vurdering af, hvor der kan være størst risiko for patientsikkerheden.

Af § 213 c, stk. 1 fremgår det, at sygehusenheder, klinikker, praksisser, plejecentre, plejehjem, bosteder, sundheds- eller genoptræningssteder og andre behandlingssteder, hvor sundhedspersoner udøver behandling, skal lade sig registrere hos de centrale sundhedsmyndigheder.

Styrelsen for Patientsikkerhed kan efter § 213 c, stk. 2 fastsætte nærmere regler om registrering efter stk. 1, herunder regler om nærmere afgrænsning af de behandlingssteder, der skal lade sig registrere, og at registrering skal ske elektronisk.

Styrelsen for Patientsikkerhed fører tilsyn med det offentlige sundhedsvæsen samt i almen praksis og i øvrigt på klinikker, institutioner m.v. inden for det private sundhedsvæsen, hvortil der er knyttet en sundhedsperson. Tilsynet omfatter alle steder, hvor der udføres sundhedsfaglig virksomhed af eller på vegne af autoriserede sundhedspersoner.

Tilsynet omfatter også tilfælde, hvor en autoriseret sundhedsperson, f.eks. en læge, udfører sundhedsmæssige opgaver uden for den almindelige primære og sekundære sundhedssektor, medmindre særlovgivningen eller regler fastsat herefter foreskriver andet.

Sundhedsklinikker på asylcentre både under Røde Kors og under de kommunale operatører er således underlagt Styrelsen for Patientsikkerheds tilsyn, hvis der udføres sundhedsfaglig virksomhed af eller på vegne af autoriserede sundhedspersoner.

Tilsyn med psykologvirksomhed

Tilsynet med autoriserede psykologers faglige virke påhviler Psykolognævnet, jf. bekendtgørelse nr. 229 af 8. marts 2012 af lov om psykologer m.v., § 17, stk. 4. Af Psykolognævnets hjemmeside

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1188 af 24. september 2016

fremgår, at nævnet udøver tilsynet med psykologers faglige virke ved at behandle klager over autoriserede psykologers faglige virke uden for sundhedsvæsenet. Der påhviler således ikke Psykolognævnet en forpligtelse til af egen drift at gennemføre regelmæssige tilsyn med praktiserende psykologer.

Tilsyn med psykologvirksomhed i tilknytning til asylcentre påhviler således Psykolognævnet i samme omfang, som det i øvrigt gælder for psykologvirksomhed i Danmark.

Tilsyn med børneundervisning

Af operatørkontraktens afsnit 8.1.3. fremgår det, at operatøren skal sikre, at der etableres tilsyn med egne skoler, jf. lovbekendtgørelse nr. 166 af 25. februar 2013¹⁰ om lov om friskoler og private grundskoler. Kontrakten forudsætter således, at indkvarteringsoperatøren anmoder kommunalbestyrelsen om at udpege en eller flere tilsynsførende, og at indkvarteringsoperatøren med ansvar for asylskolen selv iværksætter dette. Tilsynet med børn i udeskoler er omfattet af almindelige tilsyn efter enten Folkeskoleloven eller Friskoleloven.

Folketingets Ombudsmands tilsyn med institutioner for børn

Det fremgår af ombudsmandslovens § 7, stk. 1¹¹, at Folketingets Ombudsmands virksomhed omfatter børns forhold på private institutioner m.v., som varetager opgaver umiddelbart i forhold til børn.

Folketingets Ombudsmands tilsyn forventes at omfatte såvel offentlige som private institutioner, hvor børn og unge bor eller opholder sig i længere tid ad gangen, f.eks. døgninstitutioner for børn og unge, sociale opholdssteder, plejeforældre, hvis forhold har institutionspræg, hospitalsafdelinger for børn og unge, skoler, kostskoler samt dagtilbud for børn.

Folketingets Ombudsmand har været på sit første tilsyn på et børneasylcenter den 24. og 25. november 2016.

Eksterne tilsyn og brandtilsyn bygningsområdet

Der gælder efter § 5 i lov om offentlig byggevirksomhed regler om vedligeholdelse og drift af statens bygninger. Ved cirkulære nr. 9886 af 11. december 2008 er der fastsat regler om, at Udlændingestyrelsen skal sørge for at der gennemføres vedligeholdelsestilsyn af bygninger, som Udlændingestyrelsen ejer minimum hvert 4. år.

¹⁰ Nu lovbekendtgørelse nr. 1075 af 8. juli 2016

¹¹ Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013

Bygninger, som anvendes til asylindkvartering, er omfattet af bekendtgørelse nr. 1392 af 22. november 2016 om energimærkning. Det fremgår heraf, at alle bygninger, hvor der anvendes energi til regulering af indeklimaet, skal energimærkes for at fremme energibesparelser.

Beredskabslovgivningen fastsætter krav om årlige brandsyn på asylcentre. De lokale beredskabsmyndigheder udfører brandsynene efter nærmere regler fastsat i forskellige bekendtgørelser.

Bilag 3 - Operatørernes egen tilsynsforpligtelse

Det fremgår af operatørkontraktens afsnit 8.1., at indkvarteringsoperatøren selv skal foretage en række tilsyn i tilknytning til driften af centrene. Operatørernes egne tilsyn omfatter drift og vedligeholdelse af ejendomme, tilsyn med undervisningen af børn, som undervises i hjemmet, tilsyn med børn af frihedsberøvede forældre og tilsyn med uledsagede mindreårige.

Operatørerne har herudover en skærpet underretningspligt efter serviceloven for indkvarterede børns legemlige og psykiske helbredstilstand.

Endelig har operatørerne en pligt til på lige fod med andre beboere at være i kontakt med beboere, som er tilknyttet operatørens centre, men som er indkvarteret uden for centrene.