

Statsrevisoratet har ved brev af 30. marts 2006 fremsendt Statsrevisorernes beretning nr. 10 2005 om Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa. I den anledning redegøres for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen med hensyn til Integrationsministeriets område har givet anledning til.

Statsrevisorernes beretning indeholder en række kritikpunkter af Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa, som jeg tager til efterretning.

Statsrevisorerne anfører, at beretningen viser, at sagsbehandlingen i forbindelse med tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt visumområdet ikke er betryggende.

Endvidere anfører statsrevisorerne:

- at Udlændingestyrelsen – særligt på studieområdet – ikke har sikret en tilstrækkelig kontrol af ansøgernes oplysninger om opholdsgrundlag og selvforsørgelse
- at Udlændingestyrelsens sagsbehandling ikke har været tilstrækkelig sikker, og at organiseringen af og kvaliteten i sagsbehandlingen ikke har været tilfredsstillende
- at sagsbehandlingstiderne er steget væsentligt i perioden 2002-2005, særligt på studie- og erhvervsområdet.

Det skal bemærkes, at Udlændingestyrelsen generelt foretager en grundig og kvalitetsbevidst sagsbehandling, men at der er behov for at vurdere de nødvendige kontrolforanstaltninger og krav til dokumentation af sagsbehandlingen. Jeg vil følge op på beretningens konklusioner og statsrevisorernes bemærkninger og vil iværksætte løsninger, så styrelsen forvalter sine forskellige opgaver effektivt og fleksibelt med borgeren i centrum. Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning er der allerede iværksat nogle initiativer, og jeg har fremlagt en handlingsplan for Udlændingestyrelsen (kan fås i ministeriet).

Handlingsplanen for en nyorientering af Udlændingestyrelsen indeholder initiativer med hensyn til *brugervenlighed* (self-service, klar besked, bedre telefonbetjening, it-baseret brugerportal og brugerrettet organisation), *effektivitet* (LEAN-optimering, forenklede procedurer, frigørelse af ressourcer til øget kontrol, målrettet intelligent kontrol, ny organisation afspejlende den nye udlændingepolitik), *styrket kontrol* (nyt opdateret forsørgelseskrav (automatisk indberetning), smidigere behandling af ansøgninger om forlængelse (erfaringsbaseret stikprøvekontrol), reform af studieområdet (godkendelsesordning for uddannelser og obligatorisk indberetning fra studiesteder), og *en bedre arbejdsplads* (indførelse af Lean-principper, medarbejderinddragelse og anerkendelse, værdibaseret ledelse med udsyn, styrket dialog med samarbejdspartnere).

Ad beretningens kapitel III: "Har Udlændingestyrelsen sikret en tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse?"

I beretningens **punkt 29** om uddannelsessagerne anføres, at "Rigsrevisionen [ikke] finder det tilfredsstillende, at der i nogle sager manglede dokumentation, eller at dokumentationen ikke var gyldig på afgørelsestidspunktet, da oplysningerne er en forudsætning for sagsbehandlerens vurdering af, om ansøger har forelagt den fornødne dokumentation for at opholde sig i landet og kan forsørge sig under opholdet." Endvidere kritiseres den interne kontrol i styrelsen i pkt. 30, 31,

32 og 35.

Som det fremgår af Statsrevisorernes beretning, har jeg taget initiativ til et tværministerielt samarbejde mellem Integrationsministeriet, Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet med det formål at drøfte nye tiltag på studieområdet. De tre ministerier har i den forbindelse besluttet en række nye initiativer, der forenkler og smidiggør sagsbehandlingen på studieområdet, samt initiativer, der skaber et værn mod misbrug på området. Blandt andet indføres der en obligatorisk indberetningspligt for uddannelsesinstitutionerne for så vidt angår oplysning om, hvorvidt de udenlandske studerende er studieaktive. Endvidere forpligtes uddannelsesinstitutionerne til automatisk at oplyse til styrelsen, når en studerende optages. Herudover indgår det i handlingsplanen for en nyorientering af Udlændingestyrelsen, at der indføres obligatorisk indberetning fra de offentlige myndigheder ved ansøgning om offentlige ydelser med den følge, at studerende, der modtager offentlige ydelser, får deres opholdstilladelse inddraget. Som konsekvens af indførelse af studieafgift på visse af de videregående uddannelser fjernes kravet om sikkerhedsstillelse på kr. 50.000 for udenlandske studerende på disse videregående uddannelser, mens kravet om sikkerhedsstillelse opretholdes for alle øvrige udenlandske studerende.

De nævnte tiltag til styrkelse af kontrollen på studieområdet kræver ændring af udlændingeloven. Endvidere indføres øget brug af målrettede stikprøvekontroller i forhold til studieaktivitet og den fortsatte tilstedeværelse og rådighed over den bankgaranti, der i dag kræves i forbindelse med udstedelse af opholdstilladelse til studerende.

Styrelsen har endvidere oplyst, at man har iværksat følgende initiativer:

- Indførelse af et særligt tjek- og resolutionsark i uddannelsessagerne, der skal bidrage til dels at sikre, at den enkelte sag er tilstrækkeligt oplyst, dels at støttefunktionen har et sikkert grundlag at skrive selve afgørelsen på.
- Pr. 1. april 2006 ændring af praksis således, at længden af opholdstilladelsen ikke strækkes ud over det konkrete praktiksteds godkendelse som praktikplads.
- Sikring af, at kopier af dokumenter, hvor originalen er forevist i styrelsens Servicecenter, nu forsynes med et stempel med angivelse heraf.
- Et øget fokus på at følge op i sager, hvor der modtages nye oplysninger.

I **punkt 42** anføres, at "Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen så vidt muligt bør anvende standardskemaer i alle uddannelsessager, som giver en konkret vejledning i, hvilke oplysninger der skal vedlægges ansøgningen."

Revision af ansøgningsskemaer m.v. indgår i handlingsplanen for Udlændingestyrelsen, og revisionen af de eksisterende skemaer på uddannelsesområdet vil ske i forbindelse med de forventede ændringer i regelsættet på uddannelsesområdet.

I **punkt 44** anføres bl.a. , at "Kontrollen af opholdsgrundlaget bygger på for få oplysninger" og at "Det [endvidere] ikke fremgår af sagerne, hvilke vurderinger og skøn Udlændingestyrelsen har lagt til grund for den konkrete tilladelse", hvilket Rigsrevisionen finder "burde være sket ved et kort notat i sagen eller afkrydsning på et tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen." Samme forhold gør sig gældende for punkt 54

vedrørende forretningsvisumområdet.

Ministeriet finder fortsat, at oplysningsgrundlaget i erhvervsagerne og forretningsvisumsagerne generelt er fuldt tilstrækkeligt. Styrelsen modtager de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse. Eventuelle initiativer i forhold til tilvejebringelse af nye oplysninger vil blive drøftet mellem Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriet. Det skal dog bemærkes, at indførelsen af Lean-principper i styrelsen forventes generelt at indebære øget brug af standardskemaer og tjeklister.

Beretningens kapitel IV: "Har Udlændingestyrelsen it-systemer og forretningsgange, der i tilstrækkeligt omfang understøtter en sikker sagsbehandling"

Det fremhæves i **punkt 59**, at Udlændingestyrelsen ikke har et it-system til sagsbehandling af sager på hovedparten af studie- og erhvervsområdet, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse er uholdbart i betragtning af de betydelige sagsmængder. Endvidere vurderes det, at Udlændingestyrelsens it-systemer og forretningsgange efter Rigsrevisionens opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter en sikker sagsbehandling.

Hertil skal bemærkes, at ministeriet som det også fremføres i Statsrevisorernes beretning, i efteråret 2004, har igangsat arbejdet med en digitaliseringshandlingsplan, der som et af kerneprojekterne har udrulning af Elektronisk Sags og DokumentHåndtering (ESDH) til understøttelse af ministerområdets interne arbejdsgange og sagsbehandling. Udrulning af ESDH vil ske etapevis til ministerområdets forskellige sagsområder. Dette forudsættes at ske i handlingsplanens fase 2 og 3. Arbejdet med handlingsplanens fase 1 afsluttes medio 2006. Heri indgår forberedelsen af det nærmere indhold af fase 2 og 3 – bl.a. ESDH-udrulningen. Indholdet af handlingsplanens fase 2 og 3 forventes forelagt Folketingets Finansudvalg til godkendelse først i den nye folketingssamling 2006/2007, formentlig i oktober måned 2006. For nuværende forventes ESDH-udrulningen i fase 2 som de to første områder at vedrøre understøttelse af Udlændingestyrelsens sagsbehandling på en del af familiesammenføringsområdet og på de såkaldte 1.gangs erhvervsager. Dette vil ske i sammenhæng med de LEAN-analyser som påtænkes gennemført.

Herudover vurderer Rigsrevisionen i **punkt 61**, at departementet ikke har sikret, at første fase i ministeriets digitaliseringshandlingsplan har haft tilstrækkelig fremdrift og derfor er blevet forsinket. Som det fremgår af Statsrevisorernes beretning har Integrationsministeriet i efteråret 2005 fremlagt et orienterende aktstykke for finansudvalget, hvor der orienteres om den opståede forsinkelse i digitaliseringsarbejdet samt om baggrunden for forsinkelsen, der for en væsentlig dels vedkommende skyldes, at det har været nødvendigt at afsætte ledelses- og projektressourcer til gennemførelse af digitalisering, som ikke er en del af handlingsplanen, men som har skullet gennemføres som en del af udmøntningen af ny lovgivning, EU-forordninger eller andre administrative beslutninger.

I det orienterende aktstykke redegøres for de genopretningsinitiativer som blev besluttet og som nu efterfølgende er effektueret af Integrationsministeriet. Dette vedrører gennemførelse af en prioriteringsøvelse med henblik på at fokusere på de væsentligste digitaliseringsprojekter, foretage en løbende porteføljestyring af nye og eksisterende projekter, outsourcing af egnede opgaver, en personalemæssig opnormering af digitaliseringsafdelingen og endelig en omorganisering af

ministerområdets it- og digitaliseringsarbejde, sådan at al it-drift og -udvikling nu er lagt sammen i et koncernfællesskab. For at minimere risiciene for yderligere forsinkelser og for at sikre fremdriften i digitaliseringsarbejdet er der etableret en mini-it-styregruppe repræsenteret ved ledelsen i departementet og Udlændingestyrelsen og med departementschefen som formand. Styregruppen holder møde ugentligt.

For i fremtiden at imødegå udfordringen omkring håndtering af lovbestemte it- og digitaliseringsprojekter sideløbende med ministerområdets digitaliseringshandlingsplan, er det ministeriets hensigt at foreslå en mere dynamisk styringsramme for det fremtidige digitaliseringsarbejde over for Folketingets Finansudvalg. Erfaringen er, at det er vanskeligt med kort varsel at skalere bemanning, kompetencer og erfaring til en forøgelse i opgavemængden på digitaliseringsområdet, uanset man også benytter sig af outsourcing. Endvidere er det erfaringen, at der er en grænse for, hvor mange projekter og indførelse af nye løsninger som forretningsorganisationen kan løfte samtidig. Der vil derfor være behov en større fleksibilitet i forhold til at udskyde projekter i handlingsplanen og tilsvarende medfølgende investeringer og effektiviseringsgevinster, hvis opgaver afledt af ny lovgivning e. lign. kommer til, uden at dette kræver en forelæggelse for Finansudvalget.

Forslag til revideret styringsramme forventes fremlagt i sammenhæng med Finansudvalgets godkendelse af arbejdet med opstart af fase 2 i efteråret 2006. Der er allerede taget initiativ til en indledende afklaring heraf med Finansministeriet, ligesom Rigsrevisionen forventes orienteret om de nærmere overvejelser herom på førstkommende orienteringsmøde mellem Rigsrevisionen og Digitaliseringsafdelingen inden sommerferien 2006.

I **punkt 64** anføres bl.a., at "Rigsrevisionen vurderer samlet, at Udlændingestyrelsen ikke har haft fyldestgørende sagsbehandlervejledninger, som på en enkelt måde understøtter sagsbehandlingen."

Integrationsministeriet kan oplyse, at styrelsen har udarbejdet en sagsbehandlingsvejledning på visumområdet, som blev udsendt til medarbejderne den 30. marts 2006. Vejledningerne på studie- og erhvervsområderne forventes at være udarbejdet inden udgangen af juni måned 2006. Dertil kommer, at der som anført ovenfor er indført et resolutionsark i uddannelsessagerne, mens der i sager vedrørende au pair-ophold og praktikantophold netop er indført sagsstyringsark.

I **punkt 65** anføres bl.a., at "Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Udlændingestyrelsen udarbejde en oversigt over uddannelser og kurser, der giver anledning til ophold på studieområdet."

I forbindelse med handlingsplanen for Udlændingestyrelsen vil der bl.a. blive skabt øget gennemsigtighed for brugerne og en mere effektiv sagsbehandling på studieområdet. Bl.a. vil der blive etableret en godkendelsesprocedure for uddannelser og kurser, således at hovedlinjen bliver, at opholdstilladelse som studerende er betinget af, at uddannelsen eller kurset er godkendt af det relevante ressortministerium. Udenlandske studerende vil således kunne se på en liste, om den ønskede uddannelse er godkendt og derfor vil kunne danne grundlag for opholdstilladelse. Ministeriet henviser endvidere til det tværministerielle samarbejde vedrørende reformen af studieområdet, jf. ovenfor.

I **punkt 70** anføres bl.a., at "Udlændingestyrelsen var dog ikke opmærksom på det fulde omfang af sit tilsynsansvar over for de øvrige myndigheder, der udsteder stickers. Departementet har nu

klarlagt, at Udlændingestyrelsen har et samlet distributions- og tilsynsansvar....”

Styrelsen har oplyst, at styrelsen er i færd med at følge op i forhold til de berørte myndigheder i overensstemmelse med tilsynsopgaven, som den er beskrevet i departementets brev af 7. marts 2006 til Rigsrevisionen.

I **punkt 72** anføres bl.a.: ”For at mindske risikoen for, at der træffes forkerte afgørelser af den enkelte medarbejder, bør Udlændingestyrelsen under hensyntagen til resurseforbruget overveje en form for kvalitetssikring af afgørelserne, fx ved at foretage stikprøver af sagsbehandlingen.” Ministeriet kan oplyse, at styrelsen i marts 2006 har indført en stikprøveordning for sagerne på styrelsens sagsproducerende områder. Visse sager skal som minimum indgå i stikprøvekontrollen, der gennemføres to gange årligt. Disse sager er karakteriseret ved, at der er truffet en for borgeren begunstigende af-gørelse, og at alene én medarbejder har truffet afgørelsen. Den første stikprøvekontrol skal være gennemført ved udgangen af maj måned 2006.

I **punkt 76** anføres bl.a., at ”Udlændingestyrelsens egne kvalitetsmålinger understøtter dermed ikke i tilstrækkeligt omfang en sikker sagsbehandling.” Endvidere anføres i **punkt 78** og **79**, at der bør iværksættes risikoanalyser og risikobaserede stikprøveundersøgelser.

Det bemærkes, at det følger af styrelsens resultatkontrakt for 2006, at der i første halvår af 2006 i samarbejde med Integrationsministeriets Kontrol- og Analyseenhed skal iværksættes et metodeudviklingsprojekt med henblik på en kvalitetssikring af kvalitetsmålingerne, således at erfaringerne herfra eventuelt kan indarbejdes fra og med kvalitetsmålingen i 2. halvår 2006. Arbejdet hermed er sat i værk.

Ad beretningens kapitel V: ”Har Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriets departement sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne”

Det anføres i **punkterne 81 og 82**, at sagsbehandlingstiderne på det samlede erhvervs- og studieområde er steget væsentligt i perioden 2002-2005. På visumområdet er sagsbehandlingstiden steget i 2005 men har været tilfredsstillende 2002-2004.

Udlændingestyrelsen har i 2005 ved tilførsel af yderligere ressourcer formået at nedbringe puklen af verserende sager på erhvervs- og studieområdet. Sagsbehandlingstiderne i 2005 er nedbragt og er fortsat faldende.

I forbindelse med handlingsplanen for styrelsen indføres self-serviceinitiativer med henblik på øget kundeorientering. ”Noget-for-noget-princippet” forventes indført på familiesammenføringsområdet, for tidsubegrænset opholdstilladelse, au-pair-, studie og praktikantområdet. Endvidere indføres servicemål for afgørelsesfrister inden for alle relevante sagstyper.

Dette brev er sendt i 15 eksemplarer samt elektronisk. Kopi af dette brev er endvidere sendt i 1 eksemplar til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Rikke Hvilshøj

/Heino Jespersen

Bilag: ”En ny Udlændingestyrelse – handlingsplan”

Er ikke optrykt. Kan fås ved henvendelse i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.