



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Udlændingestyrelsens
tildeling af studie- og erhvervsopholds-
tilladelser samt forretningsvisa

August
2011

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa (beretning nr. 10/05)

28. juni 2011

RN A505/11

I. Indledning

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2008 om Udlændingestyrelsen (nu Udlændingesservice), at jeg ville følge udviklingen og orientere om:

- udviklingen i ministeriets arbejde med at implementere et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem
- ministeriets arbejde med at fastlægge behovet for ledelsesinformation om sagsbehandlingstider i forbindelse med implementeringen af det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem.

Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2006, s. 61-70.

2. Rigsrevisionen har haft møder med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) og Udlændingesservice og har gennemgået dokumentation for dels det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, dels ledelsesinformationssystemet. Endvidere har Rigsrevisionen fået forevist det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem i Udlændingesservice og har fulgt sagsbehandlingen af et antal konkrete udlændingesager på studieområdet.

Integrationsministeriet har ansvaret for hele ministerområdets digitalisering, og det er departementet, der har ansvaret for at implementere det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, der er fælles for hele ministerområdet. Selve sagsbehandlingen af udlændingesagerne foregår primært i Udlændingesservice.

II. Integrationsministeriets arbejde med at implementere elektronisk sagsbehandling

3. Integrationsministeriet har gennem en lang årrække arbejdet med at digitalisere ministeriets arbejdsgange, den eksterne kommunikation og betjeningen af borgerne. Arbejdet har været tilrettelagt med udgangspunkt i en række strategier og handlingsplaner. At etablere et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem har været et særligt indsatsområde i den seneste strategiperiode, der blev afsluttet med udgangen af 2010. Med Akt 144 22/5 2007 fik ministeriet Finansudvalgets tilslutning til at iværksætte strategien for perioden 2007-2010, herunder bl.a. at etablere et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem.

4. Integrationsministeriet har valgt et standardsystem til elektronisk sags- og dokumenthåndtering, der er blevet videreudviklet og tilpasset for at understøtte sagsbehandlingen af konkrete udlændingesager. Systemet er blevet indført trinvist på hele ministerområdet. Den digitale sagsbehandling er først indført på de mindst komplicerede sagsområder, hvorefter erfaringerne fra de enkelte sagsområder løbende er blevet videreført på de øvrige og typisk mere komplicerede sagsområder.

5. Det fremgik af Akt 144 22/5 2007, at Integrationsministeriet løbende skulle orientere Finansudvalget om status for arbejdet med digitaliseringshandlingsplanen.

Departementet har haft svært ved at overholde tidsplanen for den samlede digitaliseringshandlingsplan. Dele af projektet har været forsinket, og det er ikke alle planlagte aktiviteter, som ministeriet har gennemført inden for strategiperioden 2007-2010. Fx overgår de resterende områder i udlændingesagsbehandlingen (asyl og indfødsret) først til elektronisk sagsbehandling i løbet af 2011 efter udløbet af handlingsplanen. Ministeriet har redegjort for årsagerne til forsinkelserne i aktstykker til Finansudvalget i 2009 og 2011.

6. Integrationsministeriet fik med Akt 144 22/5 2007 tilslutning til at arbejde inden for en fleksibel styringsramme. Det betyder, at ministeriet løbende har haft mulighed for at prioritere mellem de planlagte aktiviteter og tage højde for nye opgaver, bl.a. som følge af ny lovgivning. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har prioriteret flere it-projekter, som er kommet til som følge af ny lovgivning. Fx har ministeriet etableret et nyt gebyrsystem, der er integreret i det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem.

Ministeriet har oplyst, at omprioriteringerne mellem opgaver ligger inden for rammerne af den fleksible styringsramme, som blev givet med strategien for perioden 2007-2010.

7. Integrationsministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem skal fortsat udvikles. For perioden 2011-2013 har ministeriet i sin nye digitaliseringsstrategi defineret en række indsatsområder. Fokus er bl.a. på at udvikle nye digitale selvbetjeningsmuligheder for brugere og samarbejdspartnere. Indsatsområderne omfatter bl.a. fortsat forbedring af de elektroniske sagsgange, udvidede muligheder for at foretage opslag i og samkøre registre, digital adgang for ansøgere til egne sager, digitale partshøringer og udvidede muligheder for at indsende elektroniske ansøgninger.

Overgangen til elektronisk sagsbehandling i Udlændingesservice

8. Rigsrevisionens beretning handlede om sager om opholdstilladelse på erhvervs-, studie-, au pair- og praktikantområderne. Alle områder overgik i løbet af 2010 til elektronisk sagsbehandling. Erhvervsområdet overgik til digital sagsbehandling som det første i maj 2010. Derefter fulgte studie-, au pair- og praktikantområderne i september 2010.

Det fremgik af beretningen, at Udlændingestyrelsens it-systemer ikke i tilstrækkeligt omfang understøttede en sikker sagsbehandling. Beretningen pegede bl.a. på, at det var et problem, at udlændingesagerne på erhvervs- og studieområderne blev sagsbehandlet på baggrund af papirsager og manuelle arbejdsgange. Det indebar fx stor risiko for, at sagerne blev væk eller var længe undervejs. Samtidig var det svært at finde og dele informationer og skabe overblik på tværs af sagerne.

9. Alle nye sager bliver i dag skannet ind, registreret, sagsbehandlet og afgjort i det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem. Systemet kaldes EstherH. Gamle sagsakter bliver kun skannet, hvis de indgår i aktuelle sager.

Sagsbehandlingen i EstherH styres gennem en række sagsflow og tjeklister, der angiver, hvilke sagsbehandlingsskridt sagsbehandleren skal igennem, før sagen kan afgøres. Sagsbehandlingen er endvidere understøttet af en håndbog for brugen af EstherH og vejledninger for hver enkelt sagstype. Det betyder samlet, at EstherH ifølge Udlændingesservice er med til at støtte sagsbehandlingen og sikre, at de relevante sagsskridt gennemføres i den rigtige rækkefølge.

I EstherH er alle sager og al indkommen post elektronisk tilgængelig for alle relevante medarbejdere på tværs af hele ministerområdet. Det betyder bl.a., at sagsgangene mellem forskellige afdelinger og kontorer på tværs af ministerområdet ifølge Udlændingesservice er blevet reduceret. Reduktionen i sagsgangene skyldes dels, at nogle arbejdsgange er blevet lagt om, og andre er blevet skåret væk, dels at sagerne ikke skal transporteres fysisk mellem de medarbejdere, der skal have adgang til sagerne.

Udlændingesservice har oplyst, at især mulighederne for at styre og organisere sagerne er blevet forbedret med det nye system. Tidligere blev papirsagerne sorteret manuelt i store reoler. I dag sker sorteringen elektronisk ved hjælp af filtre og emneord, der giver mulighed for at sortere ud fra fx typer af ansøgninger, afgørelsesfrister og andre kriterier. Udlændingesservice har oplyst, at det fx betyder, at sagsbehandlingen bedre kan målrettes. Det er desuden nemt at finde den rette sag og give et hurtigt svar, når ansøgere, virksomheder eller uddannelsesinstitutioner retter henvendelse.

EstherH er endvidere integreret med andre systemer. Med systemet vil Integrationsministeriet og Udlændingesservice desuden i højere grad end tidligere kunne anvende elektroniske høringer og automatiske opslag hos andre myndigheder.

10. Integrationsministeriet vil på forskellig vis opgøre effekten af at have implementeret elektronisk sagsbehandling.

Ministeriet forventer i 2011 at afrapportere samlet på de succeskriterier og effektmål, som ministeriet opstillede for sig selv ved projektets start. Succeskriterierne beskriver de fordele, som ministeriet forventede at opnå ved at indføre elektronisk sagsbehandling i udlændingesagerne.

Ministeriet har i servicekontrakten med Udlændingesservice for 2011 identificeret det som en strategisk udfordring, at Udlændingesservice anvender det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem effektivt. Som led i at opfylde servicekontrakten har Udlændingesservice derfor udarbejdet et koncept for at evaluere, hvor effektivt sagsbehandlerne anvender systemet. Fokus er på tilrettelæggelsen af arbejdsprocesserne. Udlændingesservice evaluerer erhvervsområdet som det første medio 2011. Evalueringen omfatter såvel kvalitative som kvantitative mål.

Derudover har ministeriet igangsat et projekt, der skal fastlægge en model for at følge op på de gevinster, som EstherH forventes at have medført. Ministeriet har oplyst, at der er igangsat et pilotprojekt, der skal følge op på realiseringen af gevinster forbundet med brugen af EstherH til sagsbehandling af udlændingesager. Formålet er parallelt at måle på sagsbehandlingsprocesserne i henholdsvis EstherH og det tidligere sagsbehandlingssystem (Udlændingeregistret). Det fremgår af aktstykket for digitaliseringsprojektet, at ministeriet ved digitaliseringshandleplanens afslutning beholder de effektiviseringsgevinster, som følger af planen.

11. Jeg kan konstatere, at de områder, som blev behandlet i beretningen, nu er overgået til elektronisk sagsbehandling.

Jeg kan konstatere, at digitaliseringen ikke fuldt ud er gennemført inden for den oprindelige tidsplan, og at forsinkelserne bl.a. skyldes, at Integrationsministeriet har prioriteret andre projekter, der er kommet til som følge af ny lovgivning. Jeg kan videre konstatere, at ministeriet har gennemført prioriteringerne inden for rammerne af den fleksible styringsramme, som ministeriet med Akt 144 22/5 2007 har fået tilslutning til fra Finansudvalget.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet vil undersøge, om Udlændingesservice effektivt anvender det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, der nu er indført, og om systemet medfører de forventede gevinster.

III. Ledelsesinformation om sagsbehandlingstider

12. Som en del af digitaliseringsarbejdet har Integrationsministeriet arbejdet med at fastlægge behovet for ledelsesinformation om sagsbehandlingstider. Baggrunden for at følge ministeriets arbejde med ledelsesinformation var en konstatering af, at ministeriet har arbejdet med en række tiltag for at få bedre indsigt i sagsbehandlingstiderne på ministeriets forskellige sagsområder.

Der er tæt sammenhæng mellem ledelsesinformationsprojektet og det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem. Bl.a. skal ledelsesinformationen baseres på data fra EstherH. Derfor følger ledelsesinformationsprojektet tidsplanen for det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem.

Ministeriet har oplyst, at projektet udformes i etaper, og at indholdet i ledelsesinformationen fastlægges løbende. Med udgangen af strategiperioden 2007-2010 har ministeriet etableret et system, der kan trække ledelsesinformation og generelle data fra EstherH. Ledelsesinformationssystemet kan bl.a. levere oplysninger om bevillingsbehov, produktivitet og sagsbehandlingstider.

Ministeriet anvender dog fortsat en række andre systemer til at producere ledelsesinformation.

13. Det nye ledelsesinformationssystem blev sat i drift samtidig med sagsbehandlingen af de første konkrete udlændingesager i EstherH i maj 2010. De områder, der indtil videre er omfattet af det nye ledelsesinformationssystem, er studie-, erhvervs- og familiesammenførselsområderne. Integrationsministeriet har oplyst, at ledelsesinformationssystemet fortsat skal videreudvikles, bl.a. i takt med den videre udvikling af EstherH.

14. Ledelsesinformationssystemet har været forsinket i forhold til den oprindelige tidsplan. Det skyldes især afhængigheden til EstherH, men ifølge Integrationsministeriet også problemer med at stille de rette resurser til rådighed, samarbejdet med leverandøren og nogle tekniske problemstillinger.

Behovet for ledelsesinformation om nettosagsbehandlingstider

15. Integrationsministeriet har løbende overvejet, hvilke oplysninger om sagsbehandlingstider der skal kunne trækkes fra det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem til brug for ministeriets ledelsesinformation.

Rigsrevisionen har tidligere set på, om Udlændingesservice kunne opgøre nettosagsbehandlingstider. Særligt i sager med lang sagsbehandlingstid kan det være relevant at kunne opgøre sagsbehandlingstidens enkelte elementer. Udlændingeregistret muliggjorde ikke, at Udlændingesservice kunne opgøre, hvor lang tid sagerne lå, uden at der blev sagsbehandlet, herunder hvor længe sagerne var stillet i bero, fordi Udlændingesservice afventede oplysninger fra andre parter.

16. Som udgangspunkt kan det standardsystem, som det nye elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem bygger på, heller ikke levere oplysninger om nettosagsbehandlingstider. Integrationsministeriet har indtil videre besluttet, at det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem ikke skal tilpasses, så det kan levere oplysninger om nettosagsbehandlingstider.

Det skyldes især, at ministeriet fokuserer på at opfylde de servicemål, som ministeriet har opstillet for forskellige sagstyper. Servicemålene er maksimale frister for, hvor lang tid en ansøger må vente på at få en afgørelse.

Som det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne af 3. marts 2008 introducerede Udlændingetjenesten i 2007 disse nye afgørelsesfrister i form af servicemål for en række sagstyper. Servicemålene fortæller ansøgeren, hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet. Afgørelsesfristen beregnes fra det tidspunkt, hvor Udlændingetjenesten har modtaget en fuldt oplyst ansøgning fra ansøgeren. Det vil ifølge Udlændingetjenesten sige en ansøgning, som indeholder alle relevante oplysninger, er underskrevet de relevante steder og er vedlagt tilstrækkelig og nødvendig dokumentation. Fra sagen er fuldt oplyst, til den er afgjort, må der kun gå en bestemt periode, afhængigt af sagstypen.

Ministeriet har oplyst, at fra en brugersynsvinkel og som styringsredskab for Udlændingetjenesten er overholdelsen af servicemålene for sagsbehandlingstiden afgørende. Det betyder, at det ifølge ministeriet er mindre relevant at måle den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og de enkelte elementer heri og mere relevant at måle, hvor lang tid der går, inden ansøgeren får sin sag afgjort. Ministeriet har oplyst, at såvel EstherH som ledelsesinformationssystemet er tilrettelagt ud fra denne betragtning. Begge systemer kan – ud over oplysninger om de gennemsnitlige sagsbehandlingstider – levere oplysninger om overholdelsen af servicemålene for sagsbehandlingstiden.

Ministeriet har oplyst, at det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem også vil kunne levere oplysninger om, hvor lang tid det tager at få svar på høringer hos andre myndigheder. Oplysningerne skal ikke bruges til at opgøre nettosagsbehandlingstiden, men til at følge op på, om høringsparterne lever op til de aftalte høringsfrister. I årsrapporten for 2010 fremgår det bl.a., at længere høringsfrister end forventet hos de regionale beskæftigelsesråd har medført pres på opfyldelsen af servicemålet for visse erhvervsager.

17. Jeg kan konstatere, at Integrationsministeriet har udviklet et nyt ledelsesinformationssystem, og at ministeriet i forbindelse med valg af løsninger til det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem løbende har overvejet, hvordan ledelsesinformation om sagsbehandlingstider skulle indgå i systemet.

Jeg kan konstatere, at ministeriet har baseret sine valg på en vurdering af, hvilke oplysninger om sagsbehandlingstider ministeriet anser for at være mest styringsrelevante.

IV. Afslutning

18. Jeg finder det tilfredsstillende, at de sagsområder, som blev behandlet i beretningen, er overgået til elektronisk sagsbehandling.

Digitaliseringen er ikke fuldt ud gennemført inden for den oprindelige tidsplan. Jeg kan konstatere, at forsinkelserne bl.a. skyldes, at der som følge af ny lovgivning er kommet nye projekter til, som er blevet prioriteret. Ministeriet har oplyst, at det er sket inden for rammerne af den fleksible styringsramme, som ministeriet med Akt 144 22/5 2007 har fået tilslutning til fra Finansudvalget.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet vil undersøge, om det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem medfører de forventede gevinster.

19. Integrationsministeriet arbejder fortsat med at udforme ledelsesinformationssystemet, i takt med at det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem videreudvikles.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet i forbindelse med valg af løsninger til det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem løbende har overvejet, hvordan ledelsesinformation om sagsbehandlingstider skal indgå i systemet, og hvilke oplysninger om sagsbehandlingstider ministeriet anser for at være mest styringsrelevante.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo