

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

3. marts 2008

RN A502/08

I. Indledning

1. Jeg oplyste i mit notat til Statsrevisorerne af 10. maj 2006, at jeg ville følge Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations handlingsplan for den daværende Udlændingestyrelse (nu Udlændingesservice) samt en række initiativer til at styrke Udlændingesservices tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa. De initiativer, jeg ville følge, omfattede kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse, it-systemer og forretningsgange, organisering af sagsbehandlingen, kvalitet i sagsbehandlingen samt sagsbehandlingstider. Jeg vil gennemgå handlingsplanen og initiativerne i de følgende afsnit.

2. I notat til Statsrevisorerne af 11. januar 2007 om opfølgning på beretning om Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse på asyl- og opholdsområdet (beretning nr. 9/02) oplyste jeg, at jeg fortsat ville følge sagen om implementering af et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH) i Udlændingesservice og iværksættelse af tiltag, der samlet skal medvirke til at give Udlændingesservice en bedre indsigt i sagsbehandlingstider for de forskellige sagsområder. Jeg vil behandle dette spørgsmål i afsnit VIII, hvor jeg også vil inkludere den del af opfølgningen på beretning nr. 10/05, der vedrører it-systemer i Udlændingesservice.

3. På Statsrevisorernes møde den 28. marts 2007 bad Statsrevisorerne mig om, at jeg i forbindelse med den fortsatte behandling af beretning nr. 10/05 fulgte op på Udlændingesservices tildeling af forretningsvisa. Jeg vil behandle spørgsmålet om Udlændingesservices sagsbehandling af forretningsvisa uddybende i afsnit IX.

4. Opfølgningen har omfattet mange punkter. Rigsrevisionen har i forbindelse med opfølgningen afholdt møder og korresponderet med Integrationsministeriet og Udlændingesservice vedrørende de udestående forhold samt gennemgået det materiale, ministeriet og Udlændingesservice har sendt som dokumentation for udviklingen på de enkelte områder. Endvidere har Rigsrevisionen foretaget en fornyet, mindre sagsgennemgang på erhvervs-, studie- og forretningsvisumområdet, med henblik på at undersøge hvordan ministeriets og Udlændingesservices initiativer er slået igennem i sagsbehandlingen.

II. Gennemførelsen af handlingsplanen for Udlændingestyrelsen

5. I marts 2006 introducerede Integrationsministeriet en handlingsplan for nyorientering af Udlændingestyrelsen. Handlingsplanen havde et bredt sigte og omfattede en lang række områder og initiativer. En stor del af initiativerne var rettet mod en række af de forhold, som Rigsrevisionen påpegede i beretning nr. 10/05.

Handlingsplanen er nu gået over i en strategifase, og Udlændingesservice har oplyst, at den medio 2007 har taget initiativ til udarbejdelsen af en strategi- og udviklingsplan for Udlæn-

dingeservice frem mod udgangen af 2008. Formålet med planen er dels at samle trådene i relation til eller i forlængelse af handlingsplanen, dels at sætte nye strategiske mål for organisationen.

III. Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse

Ministeriets tiltag med at styrke kontrollen på studieområdet

6. Det fremgik af beretning nr. 10/05, at ministeriet ikke i alle tilfælde havde sikret en tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på studieområdet.

Ministeriet har oplyst, at ministeren har gennemført en lovændring med henblik på at forenkle og smidiggøre sagsbehandlingen og skabe et værn mod misbrug på studieområdet. Ved en lovændring pr. 1. februar 2007 blev en reform af studieområdet gennemført. Som en følge af loven skal uddannelsesinstitutionerne fremover indberette til Udlændingesservice, hvis en udenlandsk studerende ikke er studieaktiv, og kommunerne skal indberette, hvis en studerende modtager offentlig hjælp til forsyrgelse under sit ophold.

Udlændingesservice har desuden gennemført en lang række yderligere initiativer med henblik på at styrke sagsbehandlingen i studiesagerne. Initiativerne omfatter bl.a. indførelse af sagsstyringsark, udarbejdelse af nye ansøgningskemaer og udarbejdelse af retningslinjer for repræsentationernes test og interview af udenlandske studerende.

7. Den fulde effekt af ændringerne af studieområdet er endnu ikke slået igennem bl.a. fordi en række tiltag først for nyligt er trådt i kraft. Imidlertid viste Rigsrevisionens sagsgennemgang, at der allerede er sket klare positive ændringer i sagsbehandlingen.

Det er samlet min vurdering, at lovændringen og de gennemførte initiativer på studieområdet giver Udlændingesservice bedre muligheder for at kontrollere opholdsgrundlag og selvforsørgelse og understøtter en mere effektiv sagsbehandling. Initiativerne er et direkte svar på en lang række af de konkrete kritikpunkter, der blev rejst i beretningen i relation til sagsbehandlingen på studieområdet. Jeg finder ministerens initiativer tilfredsstillende.

Ministeriets tiltag vedrørende oplysningsgrundlaget, kontrollen af opholdsgrundlaget samt brugen af standardskemaer og tjeklister i erhvervs- og forretningsvisumsagerne

8. Det fremgik af mit notat af 10. maj 2006, at der var behov for at styrke oplysningsgrundlaget og kontrollen af opholdsgrundlaget samt brugen af standardskemaer og tjeklister i erhvervs- og forretningsvisumsagerne.

Erhvervsområdet

9. Udlændingesservice har oplyst, at der er indført sagsstyringsark i alle erhvervsager, hvoraf det bl.a. fremgår, hvilke overvejelser sagsbehandleren har gjort sig med hensyn til procedurer i sagsbehandlingen. Rigsrevisionens sagsgennemgang har bekræftet, at sagsstyringsarkene anvendes i erhvervsagerne, og at det er med til at styrke sagsbehandlingen og oplysningsgrundlaget i sagerne.

I relation til kontrollen af opholdsgrundlaget på erhvervsområdet har Udlændingesservice oplyst, at det er præciseret i sagsbehandlingsvejledningerne, at et arbejdsforhold skal være dokumenteret med kopi af et ansættelsestilbud eller på anden måde nærmere beskrivelse af de tilbudte løn- og ansættelsesvilkår. Dokumentationskravet indgår endvidere i den interne stikprøvekontrol i Udlændingesservice og sikres i øvrigt via sagsstyringsark. Rigsrevisionens sagsgennemgang har bekræftet, at dokumentationen i erhvervsagerne generelt er forbedret.

10. Det er min vurdering, at kombinationen af brugen af sagsstyringsark, en præcisering af sagsbehandlingsvejledningerne og interne stikprøvekontroller har medvirket til at forbedre sagsbehandlingen, oplysningsgrundlaget og kontrollen af opholdsgrundlaget i forbindel-

se med Udlændingesservices afgørelser på erhvervsområdet. Jeg finder ministerens tiltag tilfredsstillende.

Forretningsvisumområdet

11. I relation til oplysningsgrundlaget i forretningsvisumsagerne har Udlændingesservice oplyst, at der er planlagt en ændring i det elektroniske sagsbehandlingssystem, der anvendes i forbindelse med afgørelser i forretningsvisumsager. Ændringen gennemføres i forbindelse med en udskiftning af det nuværende system i starten af 2008. Ændringen gør det muligt at notere sagsbehandlers skøn og vurderinger i forbindelse med afgørelsen af en sag, med henblik på at sikre at disse fremgår af sagen. Udlændingesservice har oplyst, at det nye system er taget i brug på 2 pilotrepræsentationer i januar 2008, og at nye notatprincipper er implementeret i forbindelse med det nye systems ikrafttræden.

I relation til kontrollen af opholdsgrundlaget i forretningsvisumsager har Udlændingesservice oplyst, at der løbende foretages opdateringer af den information, der er tilgængelig for ansøger og de danske forretningsforbindelser om kravene til visumansøgninger. Formålet er at sikre, at Udlændingesservice modtager fyldestgørende oplysninger til brug for sagsbehandling.

12. Det er min vurdering, at implementeringen af nye notatprincipper samt den løbende opdatering af informationen til den danske forretningsforbindelse er relevante tiltag med henblik på at forbedre oplysningsgrundlaget og kontrollen heraf i forretningsvisumsagerne. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at kontakten med og informeringen af de danske forretningsforbindelser generelt er forbedret, og at sagsfremstillingen i sagerne er god. Jeg finder ministerens initiativer tilfredsstillende.

IV. Forretningsgange

Udarbejdelsen af vejledninger samt om vejledningerne på studie-, erhvervs- og forretningsvisumområdet understøtter sagsbehandlingen

13. Det fremgik af beretning nr. 10/05, at Udlændingesservice ikke havde haft fyldestgørende sagsbehandlingsvejledninger.

Ministeriet har oplyst, at Udlændingesservice har udarbejdet en ny struktur for sagsbehandlingsvejledningerne. Vejledningerne er udarbejdet i flere niveauer med forskellig detaljeringsgrad, der henvender sig til forskellige medarbejdere, der løser forskellige opgaver. Nye sagsbehandlingsvejledninger er endvidere udarbejdet eller er under udarbejdelse, bl.a. for visum, erhverv, au pair og studie.

14. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at den nye struktur for sagsbehandlingsvejledningerne samt de nye vejledninger i langt højere grad understøtter sagsbehandlingen. Jeg finder ministerens tiltag tilfredsstillende.

V. Organisering af sagsbehandlingen

Etableringen af en godkendelsesprocedure for uddannelser og kurser

15. Det fremgik af mit notat af 10. maj 2006, at jeg ville følge etableringen af en godkendelsesprocedure for uddannelser og kurser for udlændinge, der skal have opholdstilladelse som studerende.

Ministeriet har med bekendtgørelse 904 af 4. juli 2007 udsendt en vejledende liste over godkendte uddannelser og kurser, som kan danne grundlag for tildeling af opholdstilladelse til at studere i Danmark. Med udgangspunkt i denne bekendtgørelse skal normalt kun uddannelser og kurser, der er godkendt af det relevante ressortministerium, kunne danne grundlag for opholdstilladelse. Jeg finder etableringen af en vejledende liste over godkendte uddannelser og kurser tilfredsstillende.

Udlændingesservices varetagelse af tilsynsopgaven over for de øvrige stikkerudstedende myndigheder

16. Stickers er de selvklæbende mærkater, som sættes i ansøgers pas ved tildeling af en opholdstilladelse eller et visum. Det fremgik af mit notat af 10. maj 2006, at jeg ville følge Udlændingesservices varetagelse af tilsynsopgaven over for de øvrige stikkerudstedende myndigheder, der omfatter de danske repræsentationer, statsforvaltningerne og politiet.

Udlændingesservice har orienteret mig om resultaterne af den uanmeldte revision, der foretages i overensstemmelse med de nye retningslinjer. Resultaterne af revisionsbesøgene viser, at retningslinjerne generelt følges. I relation til de øvrige stikkerudstedende myndigheder har Udlændingesservice fremsendt retningslinjer til de relevante myndigheder, kontrolleret deres anvendelse samt i øvrigt taget skridt til at sikre en mere ensartet håndtering af stickers.

17. Jeg finder samlet set Udlændingesservices tiltag i relation til stickeradministrationen tilfredsstillende.

Udformningen og gennemførelsen af stikprøvekontrol af styrelsens sager

18. Det fremgik af beretning nr. 10/05, at der lå en risiko i, at den enkelte sagsbehandler havde mulighed for på egen hånd at træffe en afgørelse, uden at der blev foretaget en kvalitetssikring af afgørelsen.

Udlændingesservice har på den baggrund som et nyt initiativ i 2006 indført en ordning med 2 årlige stikprøvekontroller af afgørelser inden for udvalgte områder, der er karakteriseret ved, at der er truffet en begunstigende afgørelse, og at én medarbejder alene har truffet afgørelsen. Udlændingesservice har oplyst, at resultaterne af disse stikprøvekontroller generelt var tilfredsstillende, og at de fejl, som blev fundet, hovedsageligt var sagsbehandlings- og procedurefejl.

19. Jeg finder, at stikprøvekontrollen er med til at mindske risikoen i tilladelsessager afgjort af én medarbejder, og at kontrollen har et vigtigt præventivt sigte. Jeg finder ministerens tiltag tilfredsstillende.

VI. Kvalitet i sagsbehandlingen

20. Det fremgik af mit notat af 10. maj 2006, at jeg ville følge ministeriets arbejde med at udvikle kvalitetsmålingerne, gennemføre målrettede stikprøver samt arbejdet i Kontrol- og Analyseenheden med afdækning af mulige risikoområder på alle sagsområder.

Ministeriets arbejde med at udvikle kvalitetsmålingerne

21. Det fremgik af beretning nr. 10/05, at styrelsens egne kvalitetsmålinger ikke i tilstrækkeligt omfang understøttede en sikker sagsbehandling.

Ministeriet udarbejdede i 2006 en handlingsplan for kvalitetssikring af Udlændingestyrelsens kvalitetsmålinger. Udlændingesservice foretog i forlængelse heraf en revision af kvalitetsmålingskonceptet og genindførte 2 halvårslige kvalitetsmålinger. Ministeriet har oplyst, at revisionen af kvalitetsmålingskonceptet bl.a. medførte indførelse af nye målepunkter vedrørende vurdering af dokumentation i erhvervs- og studiesager og god sagsbehandlingsskik til imødegåelse af konkrete kritikpunkter i beretning nr. 10/05. Revisionen medførte endvidere en styrkelse af opfølgningen på resultaterne af kvalitetsmålingen.

22. En gennemgang af afrapporteringen af de seneste kvalitetsmålinger i Udlændingesservice efter indførelsen af det nye kvalitetsmålingskoncept bekræfter, at der er sket en væsentlig styrkelse af kvalitetsmålingen, og især den styrkede opfølgning er med til at understøtte en mere sikker sagsbehandling. Jeg betragter ministerens tiltag som tilfredsstillende.

Ministeriets arbejde med målrettede stikprøver

23. Det fremgik af beretning nr. 10/05, at styrelsen burde iværksætte risikoundersøgelser og risikobaserede stikprøver med henblik på at undgå misbrug og sikre, at grundlaget for en opholdstilladelse er til stede i hele opholdsperioden.

Ministeriet har oplyst, at der fra 2007 er indført målrettede stikprøvekontroller. Ved stikprøverne udtages et antal sager til nærmere undersøgelse – i visse tilfælde baseret på risiko-profiler. Den målrettede stikprøvekontrol har til formål at kontrollere opholdsgrundlaget løbende i opholdsperioden og supplerer dermed den vilkårskontrol (dvs. kontrol af opholdsgrundlaget), der foregår i forbindelse med den almindelige sagsbehandling.

Stikprøverne i 2007 er gennemført som et pilotprojekt, omfattende sager vedrørende opholdstilladelse til arbejdstagere fra de nye EU-lande og sager vedrørende opholdstilladelse til au pair-personer på erhvervs- og studieområdet. Fra 2008 vil et større antal sager på flere sagsområder blive udtaget til kontrol.

Udlændingesservice udarbejder for hvert kalenderår en kontrolplan, hvori angives, hvilke sagsområder og hvor mange sager der forventes at indgå i kontrollen, herunder en minimumsstandard for kontrollens karakter for de enkelte sagsområder. Kontrolplanen indgår fra 2008 i Udlændingesservices resultatkontrakt med Integrationsministeriet.

24. Det er min vurdering, at gennemførelsen af målrettede stikprøver forbedrer kontrollen af opholdsgrundlaget i hele opholdsperioden, og at den målrettede kontrol er et godt supplement til den vilkårskontrol, der finder sted i forbindelse med den almindelige sagsbehandling. Anvendelsen af målrettede stikprøver er stadig i en indkøringsfase. Ministeriet har således oplyst, at kontrolplanen for 2008 er udarbejdet i lyset af resultaterne af pilotprojektet, og at ministeriets Kontrol- og Analyseenhed skal evaluere erfaringerne med den målrettede vilkårskontrol med henblik på videreudvikling heraf. Endvidere vil den målrettede kontrol gradvist omfatte yderligere sagsområder.

Den målrettede stikprøvekontrol skal udvikles yderligere i lyset af de indledende erfaringer, men det er min vurdering, at ministeriets arbejde med målrettede stikprøver er godt på vej, og at tiltaget vil modvirke misbrug og medvirke til at sikre, at grundlaget for en opholdstilladelse er til stede i hele opholdsperioden. Jeg betragter ministerens tiltag som tilfredsstillende.

Arbejdet i Kontrol- og Analyseenheden med afdækning af mulige risikoområder

25. Det fremgik af mit notat af 10. maj 2006, at det er afgørende for at sikre en mere betryggende sagsbehandling, at ministeriet og styrelsen fremover på alle områder systematisk undersøger, hvor der er risiko for misbrug og for, at opholdsgrundlaget ikke er til stede i hele opholdsperioden.

26. Integrationsministeriet har oplyst, at der er gennemført eller planlægges gennemført en række initiativer, der har til formål at styrke den løbende afdækning af risici. Initiativerne omfatter bl.a. en arbejdsgruppe vedrørende styrket ægthedskontrol, samarbejde med politiets DocuCenter i Københavns Lufthavn vedrørende bl.a. dokumentkontrol, udarbejdelse af risikoprofiler, styrket overvågning af udviklingen i ansøgerfeltet med henblik på at identificere indrejsemønstre samt overvejelse af mulighederne for ved ændring af udlændingeloven at tilvejebringe hjemmel til samkøring af registre i kontroløjemed.

Indsatsen gennemføres i samarbejde med Integrationsministeriets Kontrol- og Analyseenhed, hvis formål bl.a. er at styrke den systematiske kontrol med overholdelse af udlændingelovens regler, bl.a. ved at gennemføre undersøgelser på de områder, hvor der især kan være mistanke om misbrug og snyd, og ved at komme med forslag til nødvendige opstramninger af procedurer og samarbejdsrelationer med andre myndigheder.

27. Et konkret eksempel på, at Udlændingesservice i højere grad end tidligere arbejder aktivt med at identificere og afdække risikoområder, er gennemførelsen af en undersøgelse

af rekrutteringen af studerende fra Kina. På baggrund af bl.a. en fact-finding-mission til Kina har Udlændingesservice deltaget i udarbejdelsen af en rapport om rekruttering af kinesiske studerende. Rapportens formål er bl.a. at sikre et grundlag for at vurdere mulige risikoområder i relation til kinesiske studerende. Det er min vurdering, at rapporten er et godt eksempel på, hvordan Udlændingesservice systematisk kan undersøge et risikoområde med henblik på at undgå misbrug. I lyset af at baggrunden for beretning nr. 10/05 var et antal sager vedrørende kinesiske studerende, der var afgjort på et tilsyneladende forfalsket grundlag, finder jeg Udlændingesservices arbejde med at undersøge rekrutteringen af studerende fra Kina meget tilfredsstillende.

Et andet konkret eksempel er gennemførelsen af en undersøgelse af praktik i de ukrainske landbrugsuddannelser. Baggrunden var en mistanke om, at der var problemer med dokumentationen i sagerne. På baggrund af en fact-finding-mission til Ukraine har Udlændingesservice indhentet oplysninger om de ukrainske landbrugsuddannelser og udstedelsen af uddannelsesdokumenter. Oplysningerne kan bruges direkte i sagsbehandlingen af ukrainske praktiksager og kontrollen af opholdsgrundlaget.

28. Det er samlet min vurdering, at ministeriet i højere grad end tidligere arbejder aktivt med afdækning af mulige risikoområder på alle sagsområder, og at der er en række gode eksempler på initiativer, der medvirker til at styrke kontrollen og risikohåndteringen. Jeg finder ministerens tiltag tilfredsstillende.

VII. Sagsbehandlingstider

Udviklingen i sagsbehandlingstiderne på studie-, erhvervs- og visumområdet og initiativerne omkring indførelse af servicemål og øget kundeorientering

29. Det fremgik af beretning nr. 10/05, at styrelsen og Integrationsministeriets departement ikke havde sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne. I mit notat af 10. maj 2006 tilkendegav jeg, at jeg ville følge udviklingen i sagsbehandlingstiderne samt ministeriets initiativer omkring indførelse af servicemål og øget kundeorientering.

30. Udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingesservices erhvervs-, visum- og studiesager i perioden 2005-2007 fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Gennemsnitlige sagsbehandlingstider 2005-2007 (Antal dage)

	Erhverv		Visum		Studie	
	Førstegangsansøgninger	Forlængelser	Førstegangsansøgninger	Forlængelser	Førstegangsansøgninger	Forlængelser
2005	112	79	44	23	67	80
2006	65	81	49	32	64	84
2007	65	82	38	15	74	193

Note: Tallene for 2007 er opgjort pr. januar 2008, men er foreløbige.

Kilde: Opgørelser fra Udlændingesservice samt resultatkontrakter for Udlændingesservice 2006 og 2007.

Tabel 1 viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for førstegangsansøgninger på erhvervsområdet er nedbragt væsentligt siden 2005, mens den er steget lidt i forlængelsessager. Samtidig er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i visumsager faldet fra 2005 til 2007, idet der dog var en generel stigning i 2006. Endelig er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i studiesager steget over perioden 2005-2007 fra henholdsvis 67 dage for førstegangsansøgninger og 80 dage for forlængelsessager til 74 dage for førstegangsansøgninger og 193 dage for forlængelsessager.

I relation til den stigende sagsbehandlingstid på studieområdet har Udlændingesservice oplyst, at der i 2007 er iværksat en række tiltag, som skal sikre en nedbringelse af sagspuklerne på studieområdet, herunder opdeling af studiekontoret i 2 kontorer samt Lean-organisering med særlige tiltag for at nedbringe sagspukler.

31. I 2007 udmeldte Udlændingesservice nye afgørelsesfrister i form af servicemål for en række sagstyper på både studie-, erhvervs- og forretningsvisumområdet. Servicemålene på de enkelte områder angiver, hvor lang tid det maksimalt må tage at behandle sagerne, og gælder for sager, der fra begyndelsen er fuldt oplyst fra ansøgers side.

Udlændingesservice har oplyst, at der i 2007 er fokuseret på overholdelse af de udmeldte servicemål og i mindre grad på at overholde målene for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Fokus på servicemålene, der oplyser ansøger om den maksimale sagsbehandlingstid, er en del af Udlændingesservices øgede kundeorientering.

32. De udmeldte servicemål på erhvervs-, visum- og studieområdet og andelen af sager, der er behandlet inden for den maksimale sagsbehandlingstid, fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Servicemål og målopfyldelse 2007

	Mål 2007	Andel sager behandlet inden for servicemål (%)
Erhvervs-sager		
Jobkort	1 mdr.	79
Arbejdstagere fra de nye østeuropæiske EU-lande, almindelige ansøgninger	25 dage	89
Anmeldelser vedrørende ansættelse af arbejdstagere fra de østeuropæiske EU-lande hos en forhåndsgodkendt arbejdsgiver	35 dage	18
Studiesager		
Praktikanter	2 mdr.	91
Studerende	2 mdr.	87
Forskere	1 mdr.	90
Au pair	2 mdr.	90
Visumsager		
Forretningsvisum	1 mdr.	94

Note: Resultaterne for 2007 er foreløbige.

Kilde: Opgørelser fra Udlændingesservice samt nyidankmark.dk.

Tabel 2 viser, at en høj andel af sagerne behandles inden for servicemålene for samtlige sagstyper på nær anmeldelsessagerne, hvor kun 18 % af sagerne i 2007 blev behandlet inden for servicemålet. Udlændingesservice har oplyst, at den samlede tilgang af EU-sager blev langt større end forudsat, og derfor fokuserede Udlændingesservice på opfyldelse af servicemålet for de almindelige ansøgninger. Denne prioritering forekommer rimelig, da arbejdstageren hos en forhåndsgodkendt arbejdsgiver har lov til at påbegynde arbejdet, når ansættelsesforholdet er anmeldt. For en række af de øvrige sagstyper har Udlændingesservice endvidere oplyst, at andelen af sager, der behandles inden for servicemålene, har været stigende i 2. halvdel af 2007.

33. Indførelsen af servicemål er bl.a. på studieområdet koblet med en såkaldt selvbetjeningsmodel, der har til formål at sikre, at ansøgningerne indeholder de nødvendige oplysninger og dokumenter. Modellen skal medvirke til, at både ansøgere, uddannelsesinstitutioner, praktiksted og værtsfamilie motiveres til i højere grad at tage ansvar for sagernes

oplysning. På studieområdet medfører modellen bl.a., at kommunikationen i højere grad foregår direkte mellem uddannelsesinstitutionen og Udlændingesservice. Formålet med selvbetjeningsmodellen på studieområdet er at lette og forkorte sagsbehandlingen og sikre et bedre grundlag for at kontrollere opholdsgrundlaget i sagerne.

34. Det er samlet min vurdering, at udviklingen i sagsbehandlingstiderne er relativt positiv. Det øgede fokus på servicemål er samtidig med til at sikre, at ansøgerne får en mere præcis vejledning om den forventede sagsbehandlingstid. Jeg betragter ministerens tiltag som tilfredsstillende.

VIII. It-systemer

35. I mit notat af 10. maj 2006 oplyste jeg, at jeg ville følge fremdriften i ministeriets arbejde med et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH), og om det bliver rettidigt implementeret. Jeg forudsatte samtidig, at ministeriet nu vil prioritere digitaliseringen, så ministeriets sagsbehandling hurtigst muligt bliver it-understøttet med henblik på at opnå en mere betryggende sagsbehandling på alle områder. Efterfølgende oplyste jeg i mit notat af 11. januar 2007 om opfølgning på beretning om Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse på asyl- og opholdsområdet (beretning nr. 9/02), at jeg fortsat ville følge sagen om implementering af et ESDH-system i Udlændingesservice og iværksættelse af tiltag, der samlet skal medvirke til at give Udlændingesservice en bedre indsigt i sagsbehandlingstider for de forskellige sagsområder.

Fremdriften i ministeriets arbejde med et ESDH-system i Udlændingesservice og om det bliver implementeret rettidigt

36. Integrationsministeriet anmodede i Akt 144 22/5 2007 Finansudvalget om tilslutning til at iværksætte en revideret handlingsplan for ministeriets fremtidige digitaliseringsarbejde. Ministeriet har bl.a. på baggrund af erfaringerne fra den oprindelige digitaliseringshandlingsplan fra 2004 udarbejdet en ny digitaliseringsstrategi og -handlingsplan, hvor bl.a. tidsplan, økonomi og den overordnede styringsramme er blevet revideret. Den nye digitaliseringshandlingsplan løber 2 år længere end den hidtidige plan og definerer 4 indsatsområder med underliggende projekter, der skal gennemføres fra 2007 til og med 2010. Ét af indsatsområderne i den nye digitaliseringshandlingsplan omfatter indførelse af et koncernfælles ESDH-system.

Ministeriet har oplyst, at ESDH-forberedelsen er gennemført i 2007, og at udvikling og implementering forventes gennemført i perioden 2008-2010. Med den nuværende tidsplan forventes udrulning af et nyt ESDH-system påbegyndt 2. kvartal 2008, og udrulningen forventes at pågå etapevis over en ca. 2-årig periode.

37. Med den reviderede digitaliseringshandlingsplan har ministeriet et grundlag for at arbejde videre med digitaliseringen af ministerområdet. Ministeriets arbejde med et ESDH-system er i gang, men jeg kan konstatere, at først fra 2010 vil sagsbehandlingen på hele udlændingeområdet være understøttet af et ESDH-system. I relation til at sikre fremdriften i digitaliseringen, der ad flere omgange har været forsinket i forhold til de oprindelige planer, har ministeriet bl.a. anført, at der i den nye digitaliseringshandlingsplan i højere grad er taget højde for, at indsatsområderne skal gennemføres sideløbende med en række andre større digitaliseringsprojekter, der følger af ny lovgivning mv., herunder projekter som allerede er kendt i dag og projekter, som kan forventes løbende at komme til.

Jeg vil fortsat følge ministeriets arbejde med at implementere et ESDH-system.

Iværksættelse af tiltag, der samlet skal medvirke til at give Udlændingesservice en bedre indsigt i sagsbehandlingstider

38. Ministeriet arbejder fortsat med iværksættelse af tiltag, der skal medvirke til at give Udlændingesservice en bedre indsigt i sagsbehandlingstider for de forskellige sagsområder. Som oplyst i mit notat af 11. januar 2007 er implementering af ESDH i Udlændingesservice

imidlertid en forudsætning for, at der kan foretages opgørelser af liggetid, og indførelsen heraf forventes nu først endeligt gennemført i løbet af 2010.

Ministeriet har oplyst, at det i forbindelse med valg af løsninger til EDSH-systemet og ledelsesinformationssystemet på de enkelte sagsområder løbende vil blive vurderet, om der skal investeres i tilpasninger af ESDH-systemet med henblik på at kunne levere brutto- og nettosagsbehandlingstider. Ministeriet har endvidere oplyst, at implementeringen af ESDH-løsninger skal koordineres med ministeriets Lean-initiativer, der bl.a. giver et detaljeret indblik i årsager til liggetider på de enkelte sagsområder.

39. Ministeriet har derudover oplyst, at fra en brugersynsvinkel og som styringsredskab for Udlændingesservice er overholdelsen af servicemålene for den samlede sagsbehandlingstid af afgørende betydning.

40. Jeg kan konstatere, at ministeriet først i takt med implementeringen af ESDH-systemet og et nyt samlet ledelsesinformationssystem vil kunne tage stilling til den konkrete udformning af opgørelserne af sagsbehandlingstiden. Jeg vil fortsat følge ministeriets arbejde med at fastlægge behovet for ledelsesinformation om sagsbehandlingstider. Dette kan ske i forbindelse med Rigsrevisionens fortsatte opfølgning på ministeriets implementering af et ESDH-system.

IX. Udlændingesservices sagsbehandling af forretningsvisa

41. I forlængelse af Statsrevisorernes omtale af sagsbehandlingen af forretningsvisa på deres møde den 28. marts 2007 har jeg i forbindelse med opfølgningen på beretning nr. 10/05 uddybende behandlet spørgsmålet om Udlændingesservices sagsbehandling af forretningsvisa. Jeg skal bemærke, at visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater blev behandlet i beretning nr. 15/04.

42. Samlet set afgøres et stort antal sager om forretningsvisum direkte på repræsentationerne og resulterer i en tilladelse. I 2007 blev der indgivet i alt ca. 25.700 ansøgninger om forretningsvisum, hvoraf ca. 23.900 blev afgjort direkte på repræsentationerne med en tilladelse. Derudover er der en mindre gruppe af sager, der af repræsentationerne vurderes som mere risikofyldte og derfor ikke kan afgøres med en tilladelse på repræsentationerne. I 2007 var der tale om ca. 1.700 sager, svarende til ca. 7 %. Disse sager skal behandles af Udlændingesservice, og der er ofte behov for at indhente yderligere oplysninger fra den danske forretningsforbindelse med henblik på at kontrollere opholdsgrundlaget yderligere. Som en følge heraf vil det ofte tage længere tid og være mere kompliceret at sagsbehandle denne gruppe af sager. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for samtlige ansøgninger om forretningsvisum var 5 dage i 2007, mens sager afgjort af Udlændingesservice blev afgjort på gennemsnitligt 37 dage. Hovedparten af de ansøgninger om forretningsvisum, der behandles i Udlændingesservice, resulterer i en tilladelse, i alt ca. 80 %.

43. Ministeriet har oplyst, at der for sager om forretningsvisa i 2007 er indført et nyt servicemål med en afgørelsesfrist på 1 måned i Udlændingesservice. I 2007 blev i alt 94 % af sagerne behandlet inden for dette mål.

En arbejdsgruppe om visumadministrationen, der var nedsat af ministeriet, har i december 2007 offentliggjort en rapport, som indeholder en række forslag, der har til hensigt at nedbringe sagsbehandlingstiden, smidiggøre processerne og generelt højne serviceniveauet på repræsentationerne og hos udlændingemyndighederne i Danmark i forbindelse med visumansøgninger. Rapporten indeholder bl.a. forslag om en forhåndsgodkendelsesordning af virksomheder i Danmark. Ordningen skal gøre det hurtigere og lettere at få visum med henblik på besøg hos de pågældende virksomheder. Rapporten indeholder endvidere forslag til nedbringelse af sagsbehandlingstiden, herunder at begrænse antallet af sager, der fremsendes til afgørelse hos Udlændingesservice. Ministeriet har oplyst, at rapportens for-

slag forventes at medføre bedre service og hurtigere sagsbehandling, og at det er hensigten, at samtlige anbefalinger er gennemført eller iværksat inden udløbet af 2008.

44. Det er samlet min vurdering, at de sager om forretningsvisum, der afgøres i Udlændingesservice, er mere risikofyldte, og at der i disse sager derfor vil være et større kontrolbehov og deraf følgende længere sagsbehandlingstid. Samtidig har ansøgeren og virksomheden her i landet en berettiget forventning om hurtig sagsbehandling. På den baggrund er det relevant, at ministeriet har indført en kort afgørelsesfrist i sager om forretningsvisum, samt at ministeriet vil gennemføre arbejdsgruppens forslag til smidiggørelse af visumsagsbehandlingen til gavn for ansøgerne og de danske forretningsforbindelser. Jeg finder ministerens tiltag hensigtsmæssige.

X. Afslutning

45. Det er min samlede vurdering, at Udlændingesservice er nået langt siden lanceringen af handlingsplanen for en nyorientering af styrelsen. Der er gennemført en lang række initiativer, og Udlændingesservice har gennemført mange positive ændringer som svar på en række kritikpunkter i beretning nr. 10/05. Særligt på studieområdet er der bl.a. med den gennemførte lovændring introduceret mere enkle og pålidelige forretningsgange. Samtidig har Udlændingesservice gennemført en række kontroltiltag, der samlet er med til at styrke kontrollen på styrelsens sagsområder.

46. I mit notat af 10. maj 2006 tilkendegav jeg, at det var afgørende, at ministeriet i forbindelse med den nyorientering, der blev lagt op til med handlingsplanen, og de foreslåede initiativer havde fokus på at sikre kvaliteten i sagsbehandlingen og gennemførelsen af digitaliseringen af styrelsen med henblik på at sikre en mere betryggende sagsbehandling.

Som en central del af handlingsplanen for en ny Udlændingesservice introducerede Integrationsministeriet bl.a. Lean-optimering med henblik på at effektivisere Udlændingesservices sagsgange på tværs af alle styrelsens sagsområder, og Lean-processen har været en vigtig del af Udlændingesservices forandringsproces.

På baggrund af den gennemførte opfølgning er det generelt mit indtryk, at Integrationsministeriet og Udlændingesservice har haft fokus på både at effektivisere og forenkle sagsbehandlingen og på at sikre kvaliteten i sagsbehandlingen, bl.a. med udgangspunkt i et øget fokus på borgeren.

47. Generelt er der sket store positive ændringer i Udlændingesservice, og styrelsen har været – og er fortsat – i udvikling. På hovedparten af de områder, hvor jeg ville følge udviklingen, finder jeg ministerens tiltag tilfredsstillende.

Jeg vil fortsat følge:

- 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

og orientere Statsrevisorerne herom i et notat.

Henrik Otbo