



Dato:
Kontor: Ø & A
J.nr.: 2005/1115-5
Sagsbeh.: EGW
Fil-navn: Svar på spm 97 UUI
160506

Besvarelse af spørgsmål nr. 97 stillet af Folketingets udvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 26. april 2006 (Alm. Del – bilag: Handlingsplan for Udlændingestyrelsen samt integrationsministerens redegørelse til statsrevisorerne).

Spørgsmål:

” Vil ministeren redegøre for indholdet i Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om Udlændingestyrelsen og orientere om, hvilke foranstaltninger regeringen vil iværksætte for at løse de i beretningen nævnte problemer.”

Svar:

I det følgende redegøres nærmere for baggrunden for Statsrevisorernes iværksættelse af undersøgelsen af Udlændingestyrelsens administration af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt udstedelse af forretningsvisa, for Rigsrevisionens konklusioner og for de forhold som Statsrevisorerne påtaler. Endvidere fremsendes til udvalgets orientering min redegørelse til statsrevisorerne for, hvilke foranstaltninger og overvejelser, jeg har gjort mig i forhold til Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger.

1. Baggrunden for Rigsrevisionens beretning.

Statsrevisorerne anmodede den 27. maj 2005 Rigsrevisionen om at undersøge Udlændingestyrelsens tildeling af studieopholdstilladelser. Baggrunden for anmodningen var, at Udlændingestyrelsen havde overgivet et antal sager til politiet vedrørende tildeling af studieopholdstilladelser til kinesiske studerende. Sagerne var behandlet af 2 medarbejdere i Udlændingestyrelsen og var afgjort på grundlag af tilsyneladende forfalskede dokumenter.

For at sikre mig, at sagsbehandlingen fremover er serviceorienteret, brugervenlig og af høj kvalitet, igangsatte jeg derudover to selvstændige konsulentundersøgelser.

2. Rigsrevisionens konklusioner

Den konkrete sag om bestikkelse er nu undersøgt helt til bunds af Rigsrevisionen – og er afgrænset til de to medarbejdere, der allerede er sigtet.

Rigsrevisionen har gennemgået 3.700 afgørelser på studieområdet og har fundet yderligere 15 afgørelser baseret på falske dokumenter udover de 59 sager, som Udlændingestyrelsen allerede havde overgivet til politiet. Samlet var der 74 sager med tilsyneladende forfalskede bilag. Sagen vedrørende forfalskningerne verserer fortsat hos politiet, og Rigsrevisionen berører ikke de strafferetlige aspekter af sagen. På baggrund af Rigsrevisionens gennemgang af de 3.700 afgørelser besluttede statsrevisorerne at anmode Rigsrevisionen om at foretage en bredere gennemgang, så undersøgelsen omfattede styrelsens administration af studie- og erhvervsopholdstilladelser og udstedelse af forretningsvisa.

Rigsrevisionens beretning indeholder en række kritikpunkter af Udlændingestyrelsens administration af studie- og erhvervsområdet, som jeg tager til efterretning. Jeg vil følge op på beretningens konklusioner og vil iværksætte løsninger, så styrelsen forvalter sine forskellige opgaver effektivt og fleksibelt med brugernes behov i centrum.

Rigsrevisionens væsentligste konklusioner er:

- 1. Udlændingestyrelsen har - særligt på studieområdet - ikke haft det nødvendige ledelsesmæssige fokus på at omstille administrationen til at behandle det stærkt stigende antal ansøgninger.*
- 2. Udlændingestyrelsens kontrol har ikke i alle tilfælde været tilstrækkelig*
- 3. Integrationsministeriet har først i løbet af 2005 iværksat en række initiativer med henblik på at undgå misbrug på studieområdet*
- 4. Udlændingestyrelsens forretningsgange har ikke i tilstrækkeligt omfang understøttet en sikker sagsbehandling.*
- 5. Sagsbehandlingstiderne har på flere områder været stigende i perioden 2002-2005.*
- 6. Departementet har ikke i tilstrækkelig grad fremmet etableringen af en it-understøttende sagsbehandling*

Statsrevisorerne har på deres møde onsdag den 22. marts behandlet beretningen og konstaterer at:

Udlændingestyrelsen bruger ca. 1/3 af sine ressourcer på sagsbehandling i forbindelse med tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt visumområdet.

Beretningen viser, at sagsbehandlingen ikke er betryggende på disse områder.

Endvidere påtaler 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.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at integrationsministeren ikke har sikret en it-understøttet, effektiv og betryggende sagsbehandling i Udlændingestyrelsen.

Ad 1. Styrelsen har ikke haft nødvendige ledelsesmæssige fokus

Styrelsen har afgjort et stigende antal sager på erhvervs- og studieområdet i de senere år. Hertil skal imidlertid lægges, at afgørelserne i disse sager er betydelig mindre komplicerede end på de meget tungere familiesammenførings- og asylsager. Styrelsen anvender langt størstedelen af sine ressourcer på familiesammenførings- og asylsager. Ca. 1/3 af styrelsens ressourcer anvendes på studie, erhverv og visum, medens 2/3 anvendes på asyl- og familiesammenføringsager.

Nyorienteringen af styrelsen indebærer nye krav til ledelsen. Derfor er der i forbindelse med handlingsplanen iværksat initiativer med henblik på at sikre, at styrelsen ledelsesmæssigt er gearet til den nye opgave. I forbindelse med iværksættelsen af LEAN-optimering i Udlændingesservice, ansættes en LEAN-manager, hvilket medvirker til at skabe rum til den øverste ledelses værdibaserede ledelse. Endvidere foretages en organisationsændring, således at organisationen afspejler, at erhvervs- og studieområdet er højt prioriteret. Der etableres således to centre: Job og visit-centret, som behandler sager om visum, erhverv og studier samt Asyl og Familiesammenføringscentret.

Den særlige fokusering på den ledelsesmæssige opgave i forhold til erhvervsområdet skal ses som et led i den løbende opfølgning på den handlingsplan for erhvervs- og studieområdet, der blev iværksat i april 2005.

Ad 2. Styrelsens kontrol har ikke i alle tilfælde været tilstrækkelig samt ad 3 Integrationsministeriet har først i 2005 iværksat en række initiativer

Rigsrevisionen har konstateret, at sagerne på studieområdet generelt indeholder den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlaget.

Rigsrevisionen har også konstateret, at:

- der i 8 procent af sagerne på studieområdet ingen dokumentation var for selvfor-sørgelse
- at Udlændingestyrelsen ikke i alle tilfælde har kontrolleret den foreliggende dokumentation i det nødvendige omfang
- at styrelsen generelt ikke tilstrækkeligt hurtigt og løbende har kontrolleret nye oplysninger i sagerne
- at styrelsens vurderinger ikke var tilstrækkeligt oplyst på sagerne

På flere områder er det således nødvendigt at vurdere de nuværende kontrolforanstaltninger og krav til dokumentation af sagsbehandlingen.

Styrelsen har allerede iværksat stikprøvevise kontroller på *alle* sager på styrelsens sagsproducerende områder og i juni 2006 lanceres en handlingsplan for Udlændingestyrelsens kvalitetskontrol og –sikring. Kontrolhensynet skal altid sættes i forhold til andre hensyn, såsom de administrative omkostninger, sagsbehandlingstid og servicen over for ansøgeren.

Ad 3. Integrationsministeriet har først i løbet af 2005 iværksat en række initiativer med henblik på at undgå misbrug på studieområdet

Ministeriet har iværksat en forbedring af styrelsens muligheder for kontrol af selvforsørgelseskravet med ændringen af udlændingebekendtgørelsen med virkning fra november 2005, hvorved styrelsen til enhver tid kan kontrollere, om de studerende kan dokumentere, at de til enhver tid er selvforsørgende.

Ministeriet forsøgte allerede i 2003 at etablere et samarbejde med Finansrådet, fordi der var konstateret problemer med misbrug af selvforsørgelseskravet. En indberetningspligt blev overvejet, men den løsning ønskede pengeinstitutterne ikke at medvirke til.

I stedet fik Udlændingestyrelsen en hjemmel til at bede de studerende om bankoplysninger. Denne hjemmel blev gennemført med en ændring af udlændingebekendtgørelsen med virkning fra 1. november 2005.

Endvidere har jeg i efteråret 2005 etableret et godt samarbejde med undervisningsministeren, videnskabsministeren og skatteministeren om udenlandske studerendes misbrug på studieområdet, jf. afsnit 3 om ministeriets foranstaltninger. Endelig har jeg rejst problemstillingen om kinesiske studerendes eventuelle misbrug internationalt på en work-shop sidste sommer.

Ad 4. Udlændingestyrelsens forretningsgange har ikke i tilstrækkeligt omfang understøttet en sikker sagsbehandling

Rigsrevisionen har konstateret, at:

- departementet ikke har sikret, at digitaliseringshandlingsplanens første fase har haft tilstrækkelig fremdrift
- at Udlændingestyrelsen ikke har udarbejdet samlede sagsbehandlingsvejledninger
- at Udlændingestyrelsen ikke har sikret fælles regler i hele styrelsen for kontrol med stickers, og at styrelsen ikke systematisk har kontrolleret anvendelsen af stickers i styrelsens visumkontor
- at styrelsens egne kvalitetsmålinger ikke understøtter en sikker sagsbehandling i tilstrækkeligt omfang

Rigsrevisionen har en række anbefalinger til, hvordan styrelsen kan forbedre disse forhold. Flere initiativer er allerede igangsat, og jeg vil fortsat følge op på fremdriften i løsningen af problemerne.

I forbindelse med handlingsplanen for styrelsen indføres Lean-principper, således at forretningsgangene optimeres, og der vil blive udarbejdet bedre vejledninger til sagsbehandlerne. Endvidere vil digitale løsninger på udlændingeområdet understøtte sagsbehandlingen bedre. Digitale løsninger tager tid, men ministeriet er godt i gang og forventer at have digitaliseret alle sagsgange i 2008.

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 folketingsamling 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.

Ad 5. Sagsbehandlingstiderne har på flere områder været stigende i perioden 2002-2005. Rigsrevisionen har vurderet, at Udlændingestyrelsen og departementet ikke har sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne.

Målene for sagsbehandlingstiden er ikke nået, hvilket ikke er tilfredsstillende. Sagsbehandlingstiderne i 2005 er imidlertid nedbragt og er fortsat faldende.

Det må understreges, at ministeriet konstant har haft og fortsat har fokus på sagsbehandlingstiderne. Sagsbehandlingstiderne følges månedligt, og ministeriet har de sidste år haft enormt fokus på, at ressourcerne blev flyttet fra de områder, hvor sagstallet falder til de områder, hvor der er kommet flere sager.

Der har i de årlige resultatkontrakter med styrelsen også været lagt vægt på at få nedbragt sagspuklerne, og der er samtidig tilført yderligere midler til området. Målet for sagsproduktionen i de årlige resultatkontrakter er opjusteret med 50 pct. fra 2003 til 2005. Udlændingestyrelsen har i 2005 ved tilførsel af yderligere ressourcer formået at nedbringe puklen af vserende sager på erhvervs- og studieområdet.

Som følge af omlægningen af udlændingepolitikken er antallet af ansøgninger om asyl og familiesammenføring faldet kraftigt samtidig med, at antallet af ansøgninger til erhverv og studier er steget markant.

Som en del af nyorienteringen af Udlændingestyrelsen indføres på alle relevante områder en self-servicemodel. Dette vil sikre størst mulig effektivitet og brugertilfredshed, da ansøgere, som selv bidrager til at gøre deres sag enkel, belønnes. Self-servicemodellen betyder, at

enkle sager behandles i et fast-track spor. Enkle sager omfatter i den forbindelse ansøgere, der for det første opfylder de almindelige betingelser for at få opholdstilladelse og for det andet selv bidrager med de nødvendige oplysninger til behandling af sagen. På den måde får ansøgernes egen indsats større betydning for sagsbehandlingstiden. Ansøgerne vil i de enkelte sager kunne regne med, at ansøgningerne behandles indenfor en nærmere fastlagt afgørelsesfrist.

Når tilgangen af sager til et sagsområde bliver væsentligt højere end forudsat med opbygning af sagspukler til følge, er det imidlertid vanskeligt med kort varsel at tilføre området de nødvendige ekstra ressourcer. Det skyldes bl.a., at en sagsbehandler som overflyttes fra en sagstype til en anden eller nyansættes, typisk først efter en vis oplæringsperiode vil opnå den samme effektivitet som de sagsbehandlere, der kender området.

Ad 6. Departementet har ikke i tilstrækkelig grad fremmet etableringen af en it-understøttende sagsbehandling

Rigsrevisionen har vurderet, at departementet ikke har sikret, at digitaliseringshandlingsplanens første fase har haft tilstrækkelig fremdrift.

Baggrunden for forsinkelserne var, at ministeriet har været forpligtet til at påtage sig andre lovbundne opgaver, herunder udvikling af et system vedrørende asylbooking og et nyt visumsystem. Disse opgaver var ikke forudsat oprindeligt. Der er allerede taget en række initiativer for at sikre fremdriften i digitaliseringshandlingsplanen og digitaliseringen af udlændingeområdet vil også fremover have stor ledelsesmæssig fokus. Alle relevante parter er orienteret undervejs, herunder Finansministeriet, Rigsrevisionen og Finansudvalget.

3. Foranstaltninger for at løse de i beretningen nævnte problemer

Som ovenfor nævnt er der allerede iværksat en række tiltag med henblik på løsning af problemerne. Handlingsplanen UDLÆNDINGESERVICE – En ny Udlændingestyrelse (vedlagt) sætter rammerne for en ny styrelse bygget på brugervenlighed, effektivitet og styrket kontrol.

Handlingsplanen er lagt frem af to årsager.

Den ene er den omlægning af udlændingepolitikken, som regeringen satte i værk i 2001. Der føres en fast og fair politik for asyl og familiesammenføring. Samtidig føres der en åben, men kontrolleret politik for udlændinge, der vil til Danmark for at arbejde eller studere. Der kommer nu langt flere udenlandske studerende og udenlandsk arbejdskraft til Danmark, mens antallet af ansøgninger om familiesammenføring og asyl er faldet kraftigt. Det stiller nye krav til styrelsen og den service, der skal ydes.

Den anden har baggrund i de sager i styrelsen om bl.a. studietilladelser opnået på urigtigt grundlag, som vi med beklagelse konstaterede i 2005, og som afledte Statsrevisorernes iværksættelse af undersøgelsen af Udlændingestyrelsen, som senere blev udvidet, jf. ovenfor.

Handlingsplanen vil give et godt grundlag for den styrkelse af kontrollen, som jeg er enig med Rigsrevisionen i skal ske.

På studieområdet er der behov for både at gøre sagsbehandlingen mere effektiv og at styrke kontrollen på området generelt. Jeg har derfor i samarbejde med Videnskabsministeren og Undervisningsministeren forberedt en reform af regler og praksis. Initiativerne i handlingsplanen suppleres på studieområdet af tiltag, der er forberedt i et tværministerielt samarbejde til imødegåelse af misbrug på studieområdet.

Der indføres en godkendelsesprocedure for uddannelser og kurser, således at hovedlinien bliver, at opholdstilladelse som studerende er betinget af, at uddannelsen eller kurset er godkendt af det relevante ressortministerium.

Endvidere indføres en obligatorisk indberetningspligt for uddannelsesinstitutionerne for så vidt angår oplysning om, hvorvidt de udenlandske studerende er studieaktive. Uddannelsesinstitutionerne forpligtes ligeledes til automatisk at oplyse til styrelsen, når en studerende optages. Der indføres samtidig en obligatorisk indberetningspligt for kommunerne, således at styrelsen automatisk får besked, hvis en udenlandsk studerende søger om offentlige ydelser.

Herudover er der generelt et behov for at styrke kontrollen med forsøg på misbrug af opholdstilladelser. Der udvikles derfor en styrket kontrol af, om dokumenter, der forevises som bevis, er ægte. Misbrugskontrollen styrkes ligeledes ved hjælp af målrettede stikprøvekontroller. Endvidere styrkes styrelsens samarbejde med andre myndigheder, således at der sker en højere grad af udveksling af informationer om udlændinge myndighederne i mellem. Styrkelsen af kontrollen vil ske i et løbende samarbejde mellem styrelsen og Integrationsministeriets Kontrol- og Analyseenhed.