

Undervisningsministeriet
April 2009

Sagsnr.: 001.59D.121

Rapport om tilsyn med seks landbrugsskolars undervisning af udenlandske elever

1. Baggrund

Undervisningsministeriet anmodede i april 2008 seks landbrugsskoler med særligt mange udenlandske elever i uddannelsen til faglært landmand om at redegøre for deres aktiviteter på dette område.

Skolerne var udvalgt på baggrund af elevoplysninger registreret til statistiske formål vedrørende 2006.

De seks skoler var: Agroskolen (Hammerum), Kalø Økologiske Landbrugsskole, Grindsted Landbrugsskole, Asmildkloster Landbrugsskole, Dalum Landbrugsskole og Sydsjællands Landbrugsskole (nu en del af Roskilde Tekniske Skole).

Skolernes redegørelser gav anledning til yderligere brevveksling mellem ministeriet og skolerne samt mellem ministeriet og Udlændingesservice.

Denne brevveksling gav anledning til, at udsendte medarbejdere fra ministeriet i januar 2009 foretog tilsynsbesøg på de seks landbrugsskoler med henblik på en yderligere undersøgelse af skolernes praksis med hensyn til undervisning af udenlandske elever i de grundlæggende landbrugsuddannelser.

Undersøgelsen har navnlig omfattet skolernes praksis på følgende områder:

1. Skolens udbud, markedsføring og information.
2. Elevoptagelse og meritvurdering af ansøgernes kompetencer.
3. Undervisningens tilrettelæggelse og gennemførelse.
4. Bedømmelse, prøver og beviser.
5. Lærerkompetencer.
6. Økonomi og udlagt undervisning.

Undersøgelsen har desuden omfattet en analyse af det retlige grundlag for skolernes optagelse af udenlandske elever.

Skolerne har oplyst, at de udenlandske elever har haft opholdstilladelse i Danmark som landbrugspraktikanter efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1. Ordningen omfatter tredjelandstatsborgere og EU-borgere fra lande omfattet af den nationale overgangsordning (Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn, Bulgarien og Rumænien). Enkelte elever har dog været EU-borgere fra lande uden for den nationale overgangsordning og derfor haft et andet opholdsgrundlag.

2. Aktivitet

Undersøgelsen har omfattet aktiviteter i årene 2006-2008. Skolerne har oplyst, at de i denne periode har undervist i alt knapt 1.600 udenlandske elever i et modul af uddannelsen til faglært landmand, jf. tabel 1, svarende til ca. 650 årselever, jf. tabel 2.

Udlændingenes andele af det samlede elevtal ved uddannelsen til faglært landmand på de seks skoler udgjorde de tre år ca. 33 pct., 35 pct. og 36 pct., med betydelige variationer mellem skolerne, jf. tabel 3.

Tabel 1. Elever på seks landbrugsskoler

	2006	2007	2008	Ialt
Elever pr. modul i alt	1331	1685	1463	4479
Heraf udenlandske elever	378	598	587	1563 ¹

Tabel 2. Årselever² på seks landbrugsskoler

	2006	2007	2008	Ialt
Årselever i alt	567	674	690	1931
Heraf udenlandske årselever	162	237	250	649

Tabel 3. Udenlandske årselever fordelt på de seks landbrugsskoler

	2006		2007		2008	
	ÅE	pct. af alle	ÅE	pct. af alle	ÅE	pct. af alle
Agroskolen ³	54,0	48,3	100,6	61,4	134,6	71,8
Asmildkloster Landbrugsskole	2,7	3,8	6,0	6,5	0,0	0,0
Dalum Landbrugsskole	32,0	29,9	33,5	25,0	34,0	24,8
Grindsted Landbrugsskole	41,5	42,7	49,2	44,2	45,5	47,5
Kalø Økologiske Landbrugs- skole	31,9	71,0	44,7	79,5	33,2	63,2
Sydsjællands Landbrugsskole	0,0	0,0	3,3	2,8	3,6	3,6
I alt	162,1	32,8	237,3	35,2	250,9	36,4

3. Økonomi

De samlede statstilskud til skolernes aktiviteter for udenlandske elever udgjorde for 2006-2008 ca. 50 mio. kr. til undervisning, kost og logi. De praktikvirksomheder, der har haft udenlandske elever på skole, har i perioden modtaget i alt ca. 70 mio. kr. i AER-lønrefusion for udgifter til løn under skoleophold.

De udenlandske elever har selv afholdt udgifter til undervisningsmaterialer, ekskursioner og deltagerbetaling for kost og logi efter samme regler som for danske elever.

4. Uddannelsesregler - generelt

A) Elever optaget før den 1. juli 2008 (faglært landmand)

Eleverne er indtil 1. juli 2008 optaget i uddannelsen til faglært landmand, der er oprettet ved lov om landbrugsuddannelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1254 af 6. december 2006.

Reglerne om uddannelsen til faglært landmand blev den 1. juli 2008 afløst af nye regler fastsat i medfør af lov om erhvervsuddannelser. Elever, der er begyndt på en uddannelse efter de gamle regler, kan dog gøre uddannelsen færdig efter disse regler.

Uddannelsen til faglært landmand bestod af skoleperioder vekslende med praktikperioder. Uddannelsen var en ungdomsuddannelse, som havde til formål, at eleverne gennem skoleundervisning og praktikud-

¹ Svarende til skønsmæssigt 1.200 udlændinge, da nogle har deltaget i både modul 1 a og 1 b i perioden.

² En årselev er en elev undervist i 40 uger, to elever undervist i 20 uger osv.

³ Den største del af undervisningen afholdes som udlagt undervisning på Borris Landbrugs- og Naturskole, som kun har udenlandske elever.

dannelse kunne opnå kompetence som faglært landmand inden for landbrugets produktionsområder, jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 377 af 28. april 2006 om uddannelse til faglært landmand.

Eleverne kunne optages på den godkendte skole, de ønskede, hvis der var plads, og hvis de efter skolens vurdering ville kunne følge undervisningen på tilfredsstillende måde og fuldføre uddannelsen på normal tid, jf. lov om landbrugsuddannelser § 9, stk. 2, og bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Uddannelsens varighed var normalt tre år og seks måneder, hvoraf skoleundervisningen udgjorde i alt 52 uger. For elever med en gymnasial uddannelse varede uddannelsen to år og to måneder, hvoraf skoleundervisningen udgjorde 36 uger. Erfaring fra to års landbrugsarbejde gav fritagelse for 6 måneders praktikuddannelse, og mindst fem års landbrugsarbejde gav fritagelse for et år og fem måneders praktikuddannelse. Anden eller yderligere forudgående teoretisk eller praktisk erfaring kunne give anden eller yderligere fritagelse efter konkret afgørelse truffet af Landbrugsuddannelsesudvalget, jf. uddannelsesbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Uddannelsen var opdelt i modul I og modul II. Skoleundervisningen var opdelt i skolemodul 1 a på normalt 8 uger, skolemodul 1 b på 20 uger og skolemodul 2 på 24 uger. For elever med gymnasial uddannelse var skolemodul 1 a og 1 b afkortet og sammenlagt til en skoleperiode på 12 uger med overvejende praktiske discipliner (modul 1 s).

Mindst 10 måneder af praktikuddannelsen skulle afvikles i løbet af modul I, heraf mindst 5 måneder mellem skolemodulerne 1 a og 1 b. Der skulle være mindst 9 måneders praktik mellem skolemodul 1 b og skolemodul 2, dog skulle elever med gymnasial baggrund have haft mindst 12 måneders praktik, før de afsluttede skolemodul 2. Indtil 10 måneder af praktikuddannelsen kunne ligge efter skolemodul 2, for elever med gymnasial baggrund dog kun indtil 5 måneder.

Det var en betingelse, for at en elev kunne begynde på en praktikperiode, at der mellem eleven og en eller flere landbrugsbedrifter var indgået en uddannelsesaftale, der mindst omfattede praktikperioden og det efterfølgende skoleophold, jf. lov om landbrugsuddannelser § 18, stk. 1. Modul 1 a kunne gennemføres uden forudgående praktikuddannelse.

Skolemodul 1 kunne tilrettelægges på kortere tid for elever med særlige uddannelses- eller beskæftigelsesmæssige forudsætninger. Skolerne kunne træffe afgørelse om godskrivning mv. inden for de rammer, som var fastsat i bekendtgørelsen. Fritagelse for dele af uddannelsen uden for disse rammer kunne meddeles af Landbrugsuddannelsesudvalget efter ansøgning.

Skolen skulle afgive skoleerklæringer med standpunktskarakterer ved afslutningen af skolemodul 1 b. Ved afslutningen af skolemodul 2 skulle eleverne bestå en eksamen, som udgjorde en del af grundlaget for skolens udstedelse af uddannelsesbevis.

Uddannelsen skulle være afsluttet inden for en periode på højst otte år, jf. bekendtgørelsens § 3. Bestemmelsen skyldtes en tradition inden for landbrugsuddannelserne, hvorefter eleverne skulle kunne forlade uddannelsen i en periode, evt. som led i et udenlandsophold eller for at tiltræde et umiddelbart attraktivt job på en landbrugsbedrift, for senere at vende tilbage for at færdiggøre uddannelsen. Denne tradition var også grundlaget for, at uddannelsen, i modsætning til de øvrige erhvervsrettede uddannelser, var opdelt i moduler, og for en mangeårig praksis, hvorefter eleverne i almindelighed skiftede skole under uddannelsen, da der er frit skolevalg, og da ikke alle skoler udbyder alle moduler.

Den særlige tradition har forbindelse med uddannelsens oprindelige tilknytning til højskolelovgivningen, hvorefter den statsligt regulerede uddannelse bestod af kurser på landbrugsskole, medens landbrugspraktikken var et anliggende alene for den enkelte landmand, til dels med støtte og vejledning fra landbrugets organisationer.

Efter Undervisningsministeriets opfattelse har det været en betingelse for, at en elev kunne indgå i en skoles tilskudsgrundlag som årselev i uddannelsen til faglært landmand, at eleven efter skolens vurdering måtte forventes at kunne færdiggøre uddannelsen som helhed og ikke kun det aktuelle modul. Denne betingelse fremgår ikke udtrykkeligt af lovgivningen. Undervisningsministeriets retsopfattelse er støttet på det forhold, at tilskud til elevers gennemførelse af dele af uddannelsen er reguleret ved lov om åben uddannelse (enkeltfag og arbejdsmarkedsuddannelser). Ministeriet har endvidere henvist til den nævnte bestemmelse i lovens § 9, stk. 2.

Det bemærkes endvidere, at skolerne har haft – og fortsat har – mulighed for at udbyde undervisning i kursusform som indtægtsdækket virksomhed uden statstilskud.

B) Elever optaget fra den 1. juli 2008 (landbrugsassistent/landmand)

Fra den 1. juli 2008 er uddannelsen til faglært landmand afløst af en ny landbrugsuddannelse, der er oprettet med hjemmel i lov om erhvervsuddannelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1244 af 23. oktober 2007.

Den nye landbrugsuddannelse er indlagt i de almindelige erhvervsuddannelser ved bekendtgørelse nr. 146 af 29. februar 2008 om uddannelserne i den erhvervsfaglige fællesindgang dyr, planter og natur, som ophævede bekendtgørelsen om uddannelsen til faglært landmand.

I den forbindelse er den førnævnte otte-årsregel ikke videreført, ligesom uddannelsens modulstruktur er forladt.

Den nye uddannelse er trindelt. Trin 1 – landbrugsassistent – varer to år, hvoraf 36 uger er skoleundervisning. Trin 2 – landmandsuddannelsen – varer fra et år og fem måneder til et år og 11 måneder, hvoraf indtil 20 uger er skoleundervisning.

Reglerne om realkompetencevurdering, merit og godskrivning følger de almindelige regler for erhvervsuddannelserne, som blandt andet indebærer, at skolerne i alle tilfælde skal vurdere eleverne individuelt i forhold til uddannelsens mål og fastsætte en personlig uddannelsesplan for eleven i samarbejde med denne og praktikvirksomheden. Skolen træffer afgørelse om eventuel afkortning af skoleundervisningen, medens det faglige udvalg træffer afgørelse om eventuel afkortning af praktikuddannelsen.

Eleven skal senest ved overgangen fra grundforløbet, som normalt varer 20 uger, til hovedforløbet have uddannelsesaftale med en virksomhed. Aftalen skal mindst omfatte en praktikperiode og en skoleperiode i hovedforløbet, hvilket i landbrugsuddannelsen svarer til hovedforløbet i trin 1 henholdsvis i trin 2.

Også for erhvervsuddannelser med hjemmel i lov om erhvervsuddannelser er det efter Undervisningsministeriets opfattelse en betingelse for, at en elev kan indgå i en skoles tilskudsgrundlag som årselev i en erhvervsuddannelse, at eleven er optaget med det mål at gennemføre uddannelsen som helhed. Betingelsen fremgår heller ikke af den nye lovgivning, men Undervisningsministeriets retsopfattelse bygger på de samme forhold som anført ovenfor, dog er der ikke i den nye lovgivning en bestemmelse svarende til landbrugsuddannelseslovens § 9, stk. 2.

C) Udlagt undervisning

Såvel efter den gamle som den nye lovgivning kan en landsbrugsskole, når visse betingelser er opfyldt, overlade til en anden godkendt skole eller til private at gennemføre undervisning på sine vegne. Det er den godkendte landsbrugsskole, som er ansvarlig overfor undervisningsministeren for den økonomiske og pædagogiske forvaltning. Undervisningsministeriets tilsynsbeføjelser retter sig alene mod godkendte skoler. Hvis den godkendte skole ikke på betryggende måde sikrer, at samarbejdsskolen leverer undervisning af den fornødne kvalitet eller hvis arrangementet indebærer misbrug af statslige midler eller lignende forhold, kan Undervisningsministeriet kræve at samarbejdet om udlægning af undervisning ophører. Undervisningsministeriet har i skrivelse af 7. juli 2008 fastlagt kravene til indholdet af samarbejdsaftaler.

5. AER-lønrefusion - generelt

Elever med aftaler efter landbrugsuddannelsesloven skal mindst have løn efter en såkaldt vejledende lønskala i praktiktiden og løn efter en såkaldt AER-aftale under skolemodulerne.

Elever med aftaler indgået efter erhvervsuddannelsesloven skal mindst have overenskomstmæssig elevløn under både skole- og praktikophold.

I begge tilfælde får praktikvirksomheden lønrefusion fra Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER) i skoleperioderne, når uddannelsesaftalerne opfylder AER-lovens almindelige betingelser.

Undervisningsministeriet har modtaget en henvendelse fra AER om de lønrefusionsmæssige konsekvenser af tilsynssagen. Ministeriet har ikke færdigbehandlet henvendelsen.

6. Særligt om udlændinge

A) Udlændingelovgivningen

Ud over generelle bestemmelser om opholdstilladelse til udlændinge (flygtninge, familiesammenførte m.v.) er især følgende opholdsgrundlag relevante i forbindelse med udlændinges deltagelse i landbrugsuddannelse i Danmark:

Praktikantordningen

Som nævnt i indledningen har praktikantordningen været det mest anvendte opholdsgrundlag for udenlandske elever i de grundlæggende landbrugsuddannelser. Ordningen bygger på administrativ praksis med hjemmel i udlændingelovens § 9 c, stk. 1, hvorefter der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor.

De almindelige betingelser for en praktikantopholdstilladelse er, at ansøgeren kan dokumentere, at:

- Praktikopholdet har til formål at supplere udlændingens allerede påbegyndte eller erhvervede uddannelse i hjemlandet.
- Praktikopholdet har en naturlig tilknytning til udlændingens påbegyndte eller erhvervede uddannelse i hjemlandet.
- Praktikstedet i uddannelsesmæssig henseende er egnet til at modtage udlændingen
- Ansøgeren er mellem 18 og 35 år.

En opholdstilladelse som praktikant meddeles for højst 18 måneder og kan forlænges med yderligere højst seks måneder, såfremt den pågældende praktikant ønsker at deltage i et skoleforløb på fx en landbrugsskole, der fagligt relaterer sig til praktikopholdet.

Skoleforløbet måtte efter praksis indtil april 2007 som udgangspunkt være netop de seks måneder, som kunne begrunde forlængelsen. Dog var der i særlige tilfælde mulighed for forlængelse mhp at følge skoleophold i op til 11 måneder. I almindelighed var skoleforløbet placeret som afslutning på praktikantopholdet i Danmark.

Siden april 2007 har det været udlændingemyndighedernes praksis, at skoleforløbet for en praktikant kan være i alt otte måneder af det samlede praktikantophold på 24 måneder, og at praktikantopholdet kan indledes med et skoleophold, som typisk har været af to måneders varighed (otte uger).

Studiebekendtgørelsen

Uddannelsen til faglært landmand og erhvervsuddannelsen til landmand er omfattet af § 4, stk. 1, i studiebekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 904 af 4. juli 2007 om meddelelse af opholds- og arbejdstilladelse til studerende.

Det betyder blandt andet, at udlændinge, der er tredjelandstatsborgere, kan få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, med henblik på midlertidigt ophold i indtil et år for at deltage i en af disse landbrugsuddannelser, såfremt den pågældende kan færdiggøre uddannelsen inden for denne tidsramme.

En udlænding, der har været meddelt praktikantopholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, som landbrugspraktikant, vil efterfølgende kunne meddeles en ny opholdstilladelse som studerende eller elev, jf. studiebekendtgørelsens § 4, med henblik på at følge en landbrugsuddannelse, uanset om et skoleforløb under praktikantopholdet har omfattet dele af den pågældende landbrugsuddannelse.

Studiereglen for alle EU-borgere

Enhver EU-borger – herunder de, som er omfattet af den nationale overgangsordning – som ønsker fx en landbrugsuddannelse i Danmark, og som kan forsørge sig selv under sit ophold, kan få udstedt registreringsbevis med henblik på deltagelse i uddannelse. Disse udlændinge er ikke omfattet af de tidsmæssige begrænsninger i studiebekendtgørelsen.

B) Uddannelseslovgivningen

Der er ikke regler i landbrugsuddannelsesloven eller i erhvervsuddannelsesloven om udlændinges adgang til uddannelserne, men adgang til uddannelserne er forudsat i tilskudsbestemmelserne i § 16 i den ophævede lov om landbrugsuddannelser og § 15 i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Udlændinge med lovligt ophold i Danmark har i overensstemmelse hermed i mange år deltaget i erhvervsuddannelserne, herunder landbrugsuddannelserne.

Hverken den gamle eller den nye lovgivning om landbrugsuddannelserne stiller krav til opholdsgrundlagets karakter.

Skolen kan afkræve fremmedsprogede elever en prøve i dansk inden optagelsen efter både den gamle og den nye lovgivning, men der er ikke fastsat krav om, at undervisningssproget skal være dansk. Efter fast praksis anerkender ministeriet, at der kan undervises på fremmedsprog undtagen i faget dansk, som dog ikke er et obligatorisk fag i landbrugsuddannelserne.

Udenlandske elever undervises efter samme regler som danske og udløser samme tilskud til skolerne. AER-lønrefusion udbetales til praktikvirksomheder på grundlag af uddannelsesaftaler med udenlandske elever på lige fod med, hvad der gælder for uddannelsesaftaler med danske elever.

Som anført ovenfor er det efter Undervisningsministeriets opfattelse en betingelse for, at en elev kan indgå i en skoles tilskudsgrundlag som årselev i landbrugsuddannelsen, at eleven efter skolens vurdering må forventes at kunne færdiggøre uddannelsen som helhed og ikke kun det aktuelle modul. I forhold til udenlandske elever har denne retsopfattelse den betydning, at eleven skal forventes at kunne færdiggøre uddannelsen inden for det lovlige opholdsgrundlag.

7. Faktiske oplysninger om skolernes praksis

I dette afsnit gennemgås i hovedtræk de faktiske oplysninger om skolernes praksis, som er tilvejebragt ved den foretagne undersøgelse. Undersøgelsen har omfattet brevveksling mellem ministeriet og skolerne, undersøgelse af skolernes hjemmesider med hensyn til uddannelsesbeskrivelser mv. og skolebesøg af en dags varighed pr. skole. Skolebesøgene omfattede rundvisning, møder med bestyrelse, ledelse, administration, lærere og elever og gennemgang af foreliggende materiale til belysning af den enkelte skoles pædagogiske og administrative praksis med hensyn til undervisning af udenlandske elever.

1. Skolernes udbud, markedsføring og information.

Skolerne har fortrinsvis udbudt skolemodulerne 1 a og 1 b i engelsksprogede versioner for udlændinge. Agroskolen, Asmildkloster Landbrugsskole og Kalø Økologiske Landbrugsskole har dog også udbudt det afkortede modul 1 s for elever med gymnasial baggrund. Agroskolen, Dalum Landbrugsskole og Kalø Økologiske Landbrugsskole har i begrænset omfang udbudt modul 2.

I efteråret 2008 har Agroskolen, Kalø Økologiske Landbrugsskole og Sydsjællands Landbrugsskole udbudt den nye landbrugsuddannelse til udlændinge.

Eleverne har helt overvejende været statsborgere fra Polen, Rumænien, Ungarn og Ukraine, hvortil kommer et meget begrænset antal fordelt på flere nationaliteter, både EU/EØS-statsborgere og tredjelandsstatsborgere.

Alle skolerne har aktivt opsøgt udenlandske praktikanter både her i landet og i deres hjemlande enten ved hjælp af eget personale eller ved at samarbejde med danske eller udenlandske formidlere, herunder konsulenter fra landbrugets organisationer, hjemlandets myndigheder eller formidlere med tilknytning til udenlandske uddannelsesinstitutioner m.fl. I nogle tilfælde har praktikanter eller praktikvirksomheder henvendt sig til en skole efter nogen tids praktikantophold for at få vejledning om mulighederne for et skoleophold i tilknytning til praktikanterarbejdet.

Flere skoler har tradition for et tæt samarbejde med bl.a. ungdomskonsulenter fra landbrugets organisationer, og har i nogle tilfælde stillet kontorlokaler mv. til rådighed på lejebasis for disse. Konsulenterne udfører en række opgaver i forhold til kontakten mellem elever/praktikanter, praktiksteder og skoler, både for danske elever og udenlandske praktikanter. I nogle tilfælde omfatter dette også udfyldelse af uddannelsesaftaler med henblik på underskrift fra virksomheder og elever/praktikanter. For udenlandske praktikanter omfatter konsulentopgaven i en række tilfælde også udfyldelse af ansøgning om opholdstilladelse og iværksættelse af ansøgningsprocessen. I andre tilfælde varetager skolen selv disse funktioner.

Skolerne har i en vis udstrækning fungeret som formidlere af udenlandske praktikanter til danske landbrugsbedrifter. Dette gælder i særlig grad Agroskolen i samarbejde med Borris Landbrugs- og Natur-

skole og Grindsted Landbrugsskole, men også Dalum Landbrugsskole og Kalø Landbrugsskole har udført sådanne formidlingsopgaver i nogen udstrækning.

2. Elevoptagelse og meritvurdering af ansøgernes kompetencer.

Alle elever, bortset fra en del af eleverne fra Rumænien med opholdstilladelser fra før den 1. september 2008, har en uddannelse, der med hensyn til den landbrugsfaglige teoriundervisning mindst er på niveau med den danske landbrugsuddannelse.

Skolerne har generelt oplyst, at elevernes uddannelser overvejende har været teoretiske, og at de derfor havde brug for skolemodul 1, som er forholdsvis praktisk orienteret, til at perspektivere praktikantopholdet. Nogle elever har kunnet undvære skolemodul 1 a eller dele af det, men ingen har fået merit for dele af skolemodul 1 b eller for praktikuddannelse.

Modul 1a er ofte afkortet til en måned, så skoleundervisningen i modul 1 i alt har været seks måneder for de udenlandske elever, som desuden har været i praktik i 18 måneder i alt.

Skolerne har generelt været tilbageholdende med at foretage individuelle meritvurderinger af eleverne på baggrund af elevernes forudgående uddannelser. Nogle skoler har i et vist omfang foretaget selvstændige meritvurderinger på baggrund af kontakt til praktikanter uddannelsessteder i hjemlandet eller ved hjælp af oplysninger fra formidlere, men skolernes dokumentation af foretagne meritvurderinger var generelt mangelfuld.

Skoleperioderne og praktiktiden har i alle de undersøgte tilfælde været omfattet af uddannelsesaftaler med praktiksteder, som er godkendt iht. lov om landbrugsuddannelser henholdsvis lov om erhvervsuddannelser af Landbrugsuddannelsesudvalget hhv. det faglige udvalg for landbrugsuddannelserne, Fællesudvalget for landbrugsuddannelser.

Indtil 1. juli 2008 har alle aftaler været indgået på en formular fastsat af Landbrugsuddannelsesudvalgets praktikudvalg. Formularen henviser til landbrugsuddannelsesloven og bekendtgørelsen om uddannelse til faglært landmand. Den indeholder blandt andet summariske oplysninger om uddannelsens struktur og om elevernes løn- og ansættelsesforhold mv.

I aftalen anføres navn og kontaktoplysninger mv. for aftalparterne og den godkendende skole, og der skal angives datoerne for de aftalte praktik- og skoleperioders begyndelse og slutning samt datoer for underskrift og godkendelse, jf. kravene i uddannelsesbekendtgørelsens § 16.

I nogle tilfælde er aftalerne underskrevet, før eleverne er kommet til Danmark, men en betydelig del af aftalerne er underskrevet af parterne og godkendt af skolerne flere måneder efter, at eleverne ifølge aftalerne er begyndt på uddannelsens modul 1-praktik. Denne praksis har været i strid med bestemmelsen i § 16, men overtrædelsen findes ikke at have betydning for tilskudsberettigelsen, da aftalen har været indgået før skolemodulets påbegyndelse.

I en række tilfælde har skoler ladet elever begynde på skoleundervisning i henhold til en uddannelsesaftale indtil tre måneder før, eleven har fået en praktikantopholdstilladelse. Eleverne har dog i disse tilfælde efter det oplyste haft et andet gyldigt opholdsgrundlag.

Uddannelsesaftalen er, ud over at være en særlig arbejdsaftale mellem parterne, dokumentation i forhold til Undervisningsministeriet for, at eleven er optaget på skolen som tilskudsberettiget elev samt

dokumentation i forhold til AER med hensyn til arbejdsgiverens berettigelse til lønrefusion under skoleophold og evt. befordringstilskud.

Der har i perioden været indgået 544 uddannelsesaftaler med udenlandske elever om uddannelsen til faglært landmand omfattende praktikuddannelse og skolemodul 1 a, 704 aftaler omfattende praktikuddannelse og skolemodul 1 b, 45 aftaler omfattende praktikuddannelse og skolemodul 1 s samt 116 aftaler om praktikuddannelse og skolemodul 2.

Fra den 1. juli 2008 har det ikke været muligt at indgå uddannelsesaftale efter regler om uddannelsen til faglært landmand, da uddannelsen er afløst af landbrugsuddannelsen, der er oprettet i henhold til lov om erhvervsuddannelser, jf. afsnit 4, om uddannelsesregler.

Uddannelsesaftaler vedrørende denne uddannelse er indgået på en formular, som er godkendt af Undervisningsministeriet som gældende for erhvervsuddannelserne. Aftalerne indeholder stort set samme oplysninger som aftalerne efter lov om landbrugsuddannelser, dog er kun ansættelsesforholdets begyndelses- og sluttidspunkter anført. De enkelte skole- og praktikperioder er ikke tidsfæstede i aftalen.

Alle de foreliggende aftaler efter lov om erhvervsuddannelse er i overensstemmelse med reglerne indgået før uddannelsens begyndelsestidspunkt. Uddannelsesaftalen tjener de samme formål som i uddannelsen til faglært landmand.

Der har i 2008 været indgået 164 uddannelsesaftaler med udenlandske elever omfattende landbrugsuddannelsens trin 1, jordbrugsassistent.

Uddannelsesaftalerne for ca. 80 elever/elever ved Agroskolen (Borris) er alle underskrevet på samme dato og har samme begyndelses- og afslutningstidspunkter. Dette er usædvanligt og giver derfor anledning til nærmere undersøgelser af, om datoerne også reelt har været sammenfaldende.

3. Undervisningens tilrettelæggelse og gennemførelse.

Undervisningen fandtes generelt gennemført i overensstemmelse med uddannelsesreglerne. Dog var de lokale undervisningsplaner for den nye uddannelse med få undtagelser mangelfulde.

Undervisningsmaterialer forelå i tilfredsstillende omfang på undervisningssproget engelsk, hvor imod de for eleverne og offentligheden tilgængelige beskrivelser af undervisningen mv. ikke forelå i fuldt omfang på engelsk. Flere lærebøger forelå tillige på russisk og andre sprog. Lærebøgerne er til dels udgivet af Landbrugsforlaget under Dansk Landbrugsrådgivning, en del af Dansk Landbrug.

Eleverne fik, som en del af forberedelsen at tilsynsbesøgene, lejlighed til at udtrykke deres synspunkter gennem en spørgeskemaundersøgelse, som ministeriet gennemførte blandt de udenlandske elever, der var til stede på skolerne i januar/februar 2009. 163 elever besvarede et tilsendt elektroniske spørgeskema, og ministeriet havde bearbejdet besvarelserne før skolebesøgene blev afviklet.

Elevernes besvarelse blev anvendt som udgangspunkt for en samtale med i alt 31 elever fordelt på fire af de skoler, som ministeriet besøgte, idet Asmildkloster Landbrugsskole og Grindsted Landbrugsskole ikke aktuelt havde udenlandske elever på skolen, da ministeriet kom på besøg. Der viste sig at være en høj grad af overensstemmelse i svarene i undersøgelsen og i samtalerne med eleverne.

Eleverne gav generelt udtryk for, at undervisningen og praktikken var af oplevet god kvalitet og svarede til elevernes forhåndsforventninger. Mange elever har dog givet udtryk for, at kravene i de fleste teori-

fag opleves som ganske elementære i forhold til elevernes forudgående uddannelse fra hjemlandet. Derimod var der en udbredt tilfredshed med de praktiske dele af uddannelsen.

4. Bedømmelse, prøver og beviser.

Skolerne har generelt fulgt uddannelsesreglernes krav med hensyn til løbende bedømmelse, standpunktskarakterer, prøver, eksamen og udstedelse af skoleudtalelser for den gennemførte skoleundervisning.

Skoleudtalelserne er udstedt på engelsk, og af skolerne betegnet som Certificate.

Skolerne har derimod kun i meget begrænset omfang sikret sig, at praktikvirksomhederne efter endt praktikuddannelse i virksomheden har udstedt praktikerklæringer til skolen og eleven med bekræftelse på elevens uddannelsesperiode. Erklæringen skal tillige indeholde en beskrivelse af det produktionsområde, hvori eleven har modtaget oplæring, samt oplysninger om elevens praktiske færdigheder og samarbejdsevner, jf. § 17 i bekendtgørelse om uddannelsen til faglært landmand.

Denne mangel fandtes ikke alene at være knyttet til undervisningen af udenlandske elever.

5. Lærerkompetencer.

Lærerkvalifikationerne fandtes generelt tilfredsstillende også med hensyn til fornøden beherskelse af undervisningsproget.

Lærerne gav generelt udtryk for at have relevante og aktuelle efteruddannelsesmuligheder i tilfredsstillende omfang.

6. Økonomi og udlagt undervisning.

Alle udenlandske elever indberettes af skolerne til Undervisningsministeriet som tilskudsberettigede årselever efter reglerne om de respektive uddannelser i forbindelse med optagelsen til de enkelte skoleophold.

Eleverne indberettes tillige af skolerne til AER med henblik på lønrefusion efter de almindelige regler.

Skolens revisor påser efter de almindelige regler, at tilskudsbetingelserne er opfyldt.

Skolerne behandler generelt de udenlandske elever efter samme regler som de danske elever med hensyn til elevbetaling for visse undervisningsmidler, deltagelse i ekskursioner samt kost og logi på skolen.

Agroskolen (Borris) har dog i et vist omfang opkrævet elevbetaling i uberettiget omfang. Skolen har også systematisk foretaget pengeudlån til udenlandske elever indtil AER-lønrefusionen anvises virksomheden, hvilket typisk sker når skolemodul 1 a er gennemført (4 – 16 uger) eller 10 uger efter praktikantens 1. skoledag i de øvrige skoleperioder. Pengeudlån er ikke i overensstemmelse med en landbrugsskoles formål.

Agroskolen gennemfører den overvejende del af skolens aktiviteter med udenlandske elever ved at udlægge undervisningen til den private selvejende institution Borris Landbrugs- og Naturskole, som også anvender navnene Borris Landbrugsskole og Borris European Institute of Agricultural Management. Denne skole er ikke godkendt af Undervisningsministeriet som en institution for erhvervsrettet undervisning.

I forbindelse med tilsynet konstaterede Undervisningsministeriet, at de formelle krav til en samarbejdsaftale mellem Agroskolen og Borris Landbrugs- og Naturskole ikke havde været opfyldt siden den 7. juli 2008. Skolen har indsendt en ny samarbejdsaftale til ministeriet den 5. marts 2009.

8. Foreløbige konklusioner

A) Særligt om konstaterede faktiske forhold i forbindelse med markedsføring og undervisningen mv.

- Under tilsynsbesøgene i januar 2009 gav ministeriet skolerne en række mundtlige tilkendegivelser med hensyn til konstaterede fejl og mangler, herunder bl.a., at uddannelsesaftaler efter udtrykkelige bestemmelser i de nye regler skal indgås før uddannelsen påbegyndes, og at de derfor ikke kan omfatte en periode før underskriftens dato, samt at skolerne skal være opmærksomme på nye regler efter 1. juli 2008 om realkompetencevurdering og godskrivning og inddrage det faglige udvalg, når det kræves. Ministeriet tilkendegav samtidig, at skolerne efter anmodning ville kunne få råd og vejledning fra ministeriet med hensyn til indførelsen af den nye uddannelse.
- Der er ikke konstateret overtrædelser af lovgivningen i forbindelse med skolernes markedsføring af landbrugsuddannelserne. Undervisningsministeriet har dog opfordret skolerne til at aftale en kodeks for god markedsføring for at sikre, at markedsføringen sker på en hensigtsmæssig måde.
- Som opfølgning på mundtlige tilkendegivelser under tilsynsbesøgene vil kravene til realkompetencevurdering af elever i erhvervsuddannelserne blive indskærpet over for skolerne.
- Som opfølgning på mundtlige tilkendegivelser under tilsynsbesøgene vil reglerne om indgåelse af uddannelsesaftaler blive indskærpet. De konstaterede mangler har været af ordensmæssig karakter, dog vil de ovenfor i afsnit 7, pkt. 2, nævnte uddannelsesaftaler for ca. 80 elever ved Agroskolen (Borris), blive undersøgt nærmere. Undervisningsministeriet vil endvidere vurdere, om der ved en ændring af det skoleadministrative system EASY kan ske en bedre understøttelse af skolernes administration af elevoptagelserne.
- Skolerne vil blive indskærpet, at de skal påse, at praktikvirksomhederne udsteder praktikklæringer til eleverne. Der er tale om en ordensforskrift, og de konstaterede mangler på dette område forventes ikke at få tilskudsmæssige konsekvenser.
- Agroskolen har fået påbud om at tilbagebetale ulovligt opkrævet elevbetaling og ophøre med at lade den samarbejdende skole (Borris) udlåne penge til elever. Samarbejdsaftalen mellem skolerne vil blive underkastet en nærmere granskning.

B) Særligt om optag af udlændinge med midlertidig opholdstilladelse

Undervisningsministeriet tilkendegav i 2008 i skrivelser til Agroskolen, Grindsted Landbrugsskole og Dalum Landbrugsskole, at ministeriet agtede at kræve tilskud tilbagebetalt for et antal udenlandske elever, hvis skolerne ikke kunne dokumentere, at tilskudsbetingelserne var opfyldt, herunder at eleverne ville kunne have lovligt ophold i Danmark længe nok til at kunne færdiggøre uddannelsen til faglært landmand. Skolerne har ikke ønsket at tilbagebetale tilskud.

Som anført ovenfor er det efter Undervisningsministeriets opfattelse en betingelse for, at en elev kan indgå i en skoles tilskudsgrundlag som årselev i landbrugsuddannelsen, at eleven efter skolens vurdering må forventes at kunne færdiggøre uddannelsen som helhed og ikke kun det aktuelle modul. I forhold til udenlandske elever har denne retsopfattelse den betydning, at eleven skal forventes at kunne færdiggøre uddannelsen inden for det lovlige opholdsgrundlag.

Undervisningsministeriets analyse af det retlige grundlag for skolernes optagelse af udenlandske elever har imidlertid vist følgende:

Undervisningsministeriets retsopfattelse har ikke været klart kommunikeret i forhold til skolerne.

Undervisningsministeriet kommenterede i brev af 9. december 1998 til det daværende Landbrugsuddannelsesrådet, senere Landbrugsuddannelsesudvalget, en henvendelse fra Udlændingestyrelsen til rådet om rådets eventuelle medvirken ved behandling af sager om opholds- og arbejdstilladelser som landbrugspraktikant i Danmark. Ministeriet oplyste bl.a. i brevet, at praktikanterne "vil kunne optages i uddannelsen til faglært landmand, hvis de opfylder betingelserne i landbrugsuddannelsesloven og uddannelsesbekendtgørelsen for optagelse og i øvrigt deltager i uddannelsen i henhold til disse regler.". Ministeriet tilkendegav i øvrigt, at det ville falde uden for rådets kompetence at beskæftige sig med ansøgninger fra udenlandske praktikanter, som ikke skulle være elever i landbrugsuddannelsen.

Denne udtalelse var ikke en så klar tilkendegivelse af ministeriets retsopfattelse, jf. ovenfor ad afsnit 6, B), at det ville kunne påregnes, at skolerne m.fl. fik det fornødne kendskab til denne retsopfattelse. Der havde således været anledning til at redegøre for, at Undervisningsministeriet havde den opfattelse, at det – selvom dette ikke fremgik udtrykkeligt af lovgivningen – var en betingelse for optagelse på landbrugsuddannelsen med tilskud som årselev, at uddannelsen ville kunne gennemføres inden for opholdsgrundlaget.

Undervisningsministeriet undersøgte i april 1999 otte landbrugsskolers optagelse af udenlandske elever i årene 1997 – 1999. Aktiviteterne var meget begrænsede sammenlignet med den nuværende aktivitet, men skolernes praksis var dengang stort set den samme som nu. Ministeriet afsluttede undersøgelsen uden at finde anledning til at foretage videre. Én af skolerne (Dalum) oplyste udtrykkeligt på et spørgsmål om elevernes opholdsgrundlag, hvori der var henvist til optagelsesbetingelserne herunder, at eleven skal kunne gennemføre uddannelsen på normal tid, at eleverne "kun kan få opholdstilladelse i 18 måneder, og at nogle af eleverne derfor vil være nødt til at rejse hjem i en periode for senere at komme til Danmark igen for at gøre uddannelsen færdig." Ministeriet konstaterede efterfølgende, at elevernes opholdsgrundlag ikke gav anledning til bemærkninger.

På denne baggrund har skolerne haft grund til at tro, at ministeriet ikke ville anse det for en betingelse, at uddannelsen kunne afsluttes inden for det aktuelle opholdsgrundlag.

Da der ikke er foretaget anden skriftlig udmelding over for skolerne af Undervisningsministeriets retsopfattelse, er skolerne først ved Undervisningsministeriets brev af den 11. august 2008 blevet bekendt med denne retsopfattelse. Ministeriet har i brevet blandt andet gjort skoler med godkendelse til landbrugsuddannelsen opmærksomme på de nye uddannelsesregler, der var trådt i kraft den 1. juli 2008, og på, at skolerne kun kan oppebære statstilskud til elever under erhvervsuddannelse, der er optaget med gennemførelse af uddannelsen for øje, herunder gennemførelse af uddannelsens trin 1, og at skolerne må udvise stor agtpågivenhed med hensyn til udlændingelovgivningens regler om opholdstilladelse, da landbrugsuddannelsen er en ungdomsuddannelse, og da opholdstilladelse for visse udlændinge til deltagelse i ungdomsuddannelse normalt kun meddeles for indtil 1 år.

Der er derfor efter Undervisningsministeriets opfattelse samlet set ikke grundlag for at bebrejde skolerne, at de har tilmeldt de udenlandske elever som tilskudsberettigede i forhold til den nu nedlagte uddannelse til faglært landmand, og dermed ikke grundlag for at kræve tilskud tilbagebetalt i anledning af de optagelser af udenlandske elever, som skolerne har foretaget før den 1. juli 2008.

Det tilføjes, at skolerne har tilrettelagt deres praksis med hensyn til vejledning af udlændinge og praktikvirksomheder og optagelse af praktikanterne som elever på grundlag af udlændingemyndighedernes anvisninger. Der har efter det oplyste gennem årene været en række skriftlige og mundtlige kontakter mellem skolerne, repræsentanter for landbrugserhvervet og Udlændingestyrelsen, nu Udlændingesservice, vedrørende praksis på området. Skolerne har således ikke fundet anledning til at søge en nærmere afklaring i Undervisningsministeriet af en eventuel betydning af at sondre mellem elever med opholdstilladelse som landbrugspraktikanter og elever i landbrugsuddannelsen med opholdstilladelse som studerende.

9. Den videre opfølgning herunder overvejelser om regelændringer

Det fortsatte arbejde vil indebære, at den enkelte skoles sag skal afsluttes dels med hensyn til de i afsnit 8, A) nævnte påtaler mv., dels med hensyn til en konkret vurdering af de optagelser, der har fundet sted til uddannelsen til landbrugsassistent siden den 1. juli 2008.

På baggrund af ministeriets brev af 11. august 2008 til skolerne agter ministeriet at håndhæve, at udenlandske elever kun kan indgå i tilskudsgrundlaget, hvis de ved optagelsen kan forventes at gennemføre uddannelsen inden for den normerede tid og inden for den tid, de kan opholde sig lovligt i landet som deltagere i uddannelsen.

Undervisningsministeriet har endnu ikke taget endelig stilling til, om en eller flere skoler i forbindelse med deres praksis på området har handlet i strid med regler om uddannelserne mv. på en sådan måde, at der skal foretages yderligere i forhold til disse skoler, herunder gives påbud eller tilrettevisninger og eventuelt gennemføres reguleringer af allerede udbetalte tilskud mv.

I anledning af sagen vil Undervisningsministeriet nærmere overveje behovet for regelændringer på området. Stigningen i antallet af udenlandske elever på landbrugsskolerne aktualiserer behovet for en tydeliggørelse af reglerne, herunder navnlig behovet for, at betingelserne for optagelse af udlændinge på uddannelserne præciseres i loven.

Der er også grundlag for at styrke sammenhængen mellem udlændingelovgivningen og uddannelsesreglerne, idet der ikke i Undervisningsministeriets regler er en parallel til praktikantordningen med indlagt undervisning. Der er etableret kontakt mellem ministerområderne om dette spørgsmål.

Undervisningsministeriet forbereder desuden en samlet vejledning til skoler med erhvervsuddannelser om skolernes pligter og muligheder med hensyn til undervisning af udenlandske elever. Vejledningen skal udsendes i samarbejde med Udlændingesservice.