



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.10.2004
KOM(2004) 642 endelig

2004/0239 (COD)

Forslag til

RÅDETS OG EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING

**om yderligere europæisk samarbejde vedrørende kvalitetssikring inden for
videregående uddannelser**

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Den 24. september 1998 vedtog Ministerrådet en henstilling om det europæiske samarbejde om kvalitetssikring inden for videregående uddannelser¹. I henstillingen opfordres medlemsstaterne til at støtte eller indføre kvalitetsevalueringssystemer og tilskynde de videregående uddannelsesinstitutioner og de kompetente myndigheder til at samarbejde og udveksle erfaringer. Kommissionen opfordres desuden til at støtte et sådant samarbejde og aflægge rapport om gennemførelsen af henstillingens mål på europæisk og nationalt plan.

Kommissionens rapport viser, at der er sket betydelige fremskridt med indførelsen af kvalitetssikringssystemer og øget samarbejde. Det er en positiv, men utilstrækkelig udvikling. Der er behov for mere vidtrækkende foranstaltninger for at forbedre de europæiske videregående uddannelser og give dem et mere gennemsigtigt og troværdigt image for vores egne borgere og også for studerende og forskere fra andre kontinenter. I forlængelse af gennemgangen af henstillingens gennemførelse opfordres Kommissionen derfor til ikke blot at godkende rapporten, men også til at vedtage et forslag til en ny henstilling fra Rådet og Europa-Parlamentet.

Kommissionen foreslår følgelig Rådet og Europa-Parlamentet at vedtage en ny henstilling, som bygger på henstillingen fra 1998 og skal yde et konkret bidrag til at opfylde målet vedrørende gensidig anerkendelse af kvalitetssikrings- og evalueringssystemer i hele Europa. I denne begrundelse gøres der rede for de fem trin i forslaget til henstilling, som er anført i kursiv.

2. FEM TRIN TIL OPNÅELSE AF GENSIDIG ANERKENDELSE

A. Interne kvalitetssikringsordninger

"at de pålægger alle videregående uddannelsesinstitutioner, der er aktive på deres område, at indføre eller udarbejde strenge kvalitetssikringsordninger."

Universitetssammenslutninger og -netværk har med Kommissionens støtte taget adskillige initiativer til at udvikle en intern kvalitetsstyring (eller "kvalitetskultur") i deres institutioner som beskrevet i rapportens afsnit 3.3. Den gode praksis, der består i aktivt at sikre og udvikle kvalitetsstyringen, er dog stadig begrænset og ujævnt fordelt i Europa. Der er behov for at udbrede denne praksis, som vedrører spørgsmål i forbindelse med institutionernes personale og styreformer, på tværs af et bredt udsnit af mange forskellige institutioner i Europa som et supplement til og et sundt grundlag for ekstern evaluering. Kommissionen vil kortlægge de fremskridt, der er sket på dette område, og fortsat yde støtte til initiativer med hensyn til kvalitetsstyring.

B. Et fælles sæt af standarder, procedurer og retningslinjer

"at de pålægger alle kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, som er aktive på deres område, at være uafhængige i deres evalueringer, at anvende de elementer til kvalitetssikring,

¹ Rådets henstilling 98/561/EF af 24. september 1998 om det europæiske samarbejde vedrørende kvalitetssikring inden for videregående uddannelser (98/561/EF) EFT L 270 af 7.10.1998.

som er anført i Rådets henstilling af september 1998, og at anvende et fælles sæt af standarder, procedurer og retningslinjer i evalueringsøjemed."

Undervisningsministrene vedtog i september 2003 i Berlin et mandat for ENQA, som opfordrer til, at ENQA udarbejder et aftalt sæt af standarder, procedurer og retningslinjer for kvalitetssikring gennem sine medlemmer og i samarbejde med EUA, EURASHE og ESIB. ENQA har indledt arbejdet med dette mandat og vil via Bologna-opfølgingsgruppen rapportere tilbage på det næste møde på ministerplan i Bergen i maj 2005. Kommissionen har følgende holdning til denne del af mandatet:

Standarder, kriterier eller referencepunkter

Standarder er i denne sammenhæng kriterier eller referencepunkter, som bruges af kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganerne, når de evaluerer eller akkrediterer institutioner eller programmer. Et aftalt sæt af standarder må dog ikke betyde indskrænkelse af handlefriheden. Standarderne bør bruges som referencepunkter, der kan give et fælles grundlag, som man kan henvise til. Kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganerne bør fastlægge og offentliggøre de standarder, de anvender, og relatere dem til de fælles referencepunkter. Referencepunkterne forventes at styrke gennemsigtigheden og sammenligneligheden i Europa. De vil medvirke til at fremhæve ligheder og forskelle mellem studieprogrammer uden at harmonisere disse. Universiteter og andre højere læreanstalter bør have ret til at være forskellige, skabe fornyelser og gå videre end det, der er beskrevet i det aftalte sæt af standarder.

To nye sæt af standarder får stigende betydning: eksistensen af interne kvalitetssikringsordninger og udnyttelsen af læringsresultater og -kompetencer. Hvis referencepunkterne skal bevare deres relevans, skal de ajourføres regelmæssigt, og man skal sørge for, at de holder trit med ny viden og samfundets skiftende behov. En måde at sikre ajourføringen på er at oprette paneler bestående af universitetslærere, fagfolk og succesrige studerende/færdiguddannede kandidater, som beskæftiger sig med det pågældende område. Kommissionen vil tage initiativ til at indkalde til den første række af sådanne paneler i det akademiske år 2004-2005.

Procedurer

Det fremgår af ENQA-undersøgelsen², at den grundlæggende procedure i Rådets henstilling fra 1998 har bevist sit værd og i det store og hele nu anvendes i de fleste evalueringer. Denne procedure, som anbefales i en EU-sammenhæng, blev af ministrene på konferencen i Berlin anbragt i en større sammenhæng som led i Bologna-processen. Det ville være et ønskværdigt resultat af denne del af mandatets gennemførelse, hvis det mundede ud i en ENQA-håndbog for kvalitetssikringsprocedurer med en række alment vedtagne modeller eller protokoller baseret på god praksis i medlemsstaterne. Kommissionen mener, at det vil være en god idé at offentliggøre en sådan håndbog. I overensstemmelse med Rådets henstilling fra 1998 og kommunikéet fra konferencen i Berlin i 2003 forventer Kommissionen systematisk international deltagelse i kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganernes ledelse og evalueringer.

² Quality Procedures in European Higher Education – An ENQA Survey, ENQA Occasional Papers 5, April 2003. <http://www.enqa.net/texts/procedures.pdf>

Retningslinjer

Retningslinjer henviser til principper, som bør overholdes, når der gennemføres eksterne evalueringer. Der vil via ENQA-mandatet blive indført et aftalt sæt af retningslinjer eller principper. En række af disse principper er allerede fastlagt, f.eks. princippet om universiteternes autonomi, eksterne kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganers ansvar over for offentligheden og uafhængighed, proportionalitet og rimelighed. Det ville være et ønskværdigt resultat af denne del af arbejdet, hvis der blev indført en principkodeks for europæisk kvalitetssikring, som alle parter skulle overholde, og som også skulle indarbejdes i ENQA-håndbogen.

C. En europæisk fortegnelse over kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer

"at de tilskynder kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganerne til i samarbejde med de organisationer, der repræsenterer de videregående uddannelser, at udarbejde en "europæisk fortegnelse over kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer", som beskrevet i bilaget, og fastlægger betingelserne for at blive optaget på denne fortegnelse."

Eksterne evalueringer får større indvirkning, hvis det pågældende organ opfylder de højeste normer for uafhængighed og professionalisme. Det foreslås derfor, at de kvalitetssikringsorganer, som arbejder i Europa, selv evalueres regelmæssigt. Resultaterne af disse evalueringer bør offentliggøres. Ministrene anmodede på deres konference i Berlin ENQA og partnere om at undersøge måder, hvorpå man kan sikre et hensigtsmæssigt peer review-system for kvalitetssikrings- og/eller akkrediteringsorganer. Evalueringen af organerne bør føre til, at der oprettes en europæisk fortegnelse ("liste" eller "clearing house") over kvalitetssikringsorganer, som skal omfatte offentlige, private og professionelle organer, der opererer eller er baseret i Europa på regionalt, nationalt, europæisk eller internationalt grundlag. Hvis fortegnelsen offentliggøres på internettet, vil det medvirke til en større accept af evalueringssystemer og vurderinger og vil indirekte lette anerkendelsen af kvalifikationer i og uden for Europa.

Det vil være nødvendigt at udarbejde procedurer og retningslinjer for denne form for evaluering og også referencerammer for, hvad et godt organ er. Det vil være nødvendigt at udarbejde et evalueringssystem, som er baseret på de forskellige parter gensidige kontrol, dvs. universiteter, studerende, arbejdsmarkedets parter og faglige organer samt regeringer og kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer.

Fortegnelsen vil betyde, at nuværende og kommende ENQA-medlemmer og andre kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, som arbejder i Europa, selv skal underkastes kvalitetssikring og -evaluering. De fleste organer vil ikke få problemer med at tilslutte sig referencerammen, og det vil give dem et kvalitetsstempel. Potentielle nye medlemmer vil blive tilskyndet til at øge kvaliteten af deres aktiviteter, før de registreres som fuldgyldige medlemmer. De vil få særlig hjælp i kapacitetsopbygningsprocessen.

D. Universiteternes ret til selv at vælge evalueringsorgan

"at de gør det muligt for de videregående uddannelsesinstitutioner, der er aktive på deres område, at vælge det organ, der opfylder deres behov og svarer til den ønskede profil, blandt de kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, der er optaget på den europæiske fortegnelse."

De videregående uddannelsesinstitutioner skal frit kunne vælge et organ, som opfylder deres behov, under forudsætning af at dette organ er opført i fortegnelsen og anerkendt som uafhængigt og troværdigt i institutionernes hjemland. Det kan være et organ i et andet europæisk land. Universiteterne bør tilskyndes til at udvikle en akkrediteringsstrategi. De skal forvalte deres akkreditering og overveje, hvilken type der tjener deres særlige interesser bedst. På grundlag af en sådan strategi kan de vælge regional, national eller international akkreditering.

E. Medlemsstaternes kompetence til at acceptere evalueringer og drage konsekvenserne

"at de accepterer de evalueringer, der er udarbejdet af alle de kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, som er opført på den europæiske fortegnelse, som et beslutningsgrundlag for tilladelser til eller finansiering af videregående uddannelsesinstitutioner, herunder også spørgsmål om, hvorvidt de studerende er berettiget til at modtage stipendier og lån."

Medlemsstaterne har ansvar for tilrettelæggelsen af deres nationale kvalitetssikringssystemer. De fastlægger de nationale rammer for kvalifikationer. De giver de videregående uddannelsesinstitutioner ret til at tildele grader (akkreditering). Medlemsstaterne finansierer størstedelen af de videregående uddannelser og også lån og legater til de studerende. De afgør derfor, hvilken type kvalitetssikring eller akkreditering de har brug for for at kunne træffe negative eller positive beslutninger om akkreditering og finansiering.

Medlemsstaterne baserer sig i udøvelsen af deres ansvar i stadig højere grad på vurderinger fra deres eget/egne nationale kvalitetssikringsorgan/-er. I nogle få tilfælde³ har medlemsstaterne besluttet at gøre det muligt at anerkende evalueringer foretaget af et organ i et andet europæisk land på lige fod med en evaluering fra de nationale organer. Det kan bestemt drøftes, om det virkelig er nødvendigt, at alle lande etablerer deres eget kvalitetssikringssystem. Samarbejde kunne medføre store besparelser og skabe en synergieffekt ved at samle ekspertise i en fælles pulje samt øge objektiviteten og troværdigheden. Belgien (Flandern) og Nederlandene har endog besluttet at etablere et fælles akkrediteringssystem. I disse tilfælde træder det udenlandske organs evaluering i stedet for det nationale organs evaluering, og efterfølgende beslutninger om akkreditering og finansiering skal baseres på denne evaluering.

Kommissionen mener, at adgang for kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer fra andre europæiske lande vil være en positiv udvikling. Den konkurrence, noget sådant ville afføde, vil være et incitament for organerne til at forbedre sig selv og deres ydelser og bringe deres evaluering- og akkrediteringsydelser op på internationalt niveau. Det vil igen bidrage til at øge kvaliteten af resultaterne. Det kan også betyde, at organerne specialiserer sig. Nogle vælger måske at spille en rolle på regionalt, nationalt eller europæisk plan. Andre koncentrerer sig måske om at evaluere institutioner eller bestemte fag (f.eks. ingeniørvidenskab) eller faggrupper (humaniora eller samfundsvidenskab). En sådan tværnational kvalitetssikring vil ligeledes effektivt styrke den gensidige anerkendelse af kvalitetsevalueringssystemer, kvalitetssikrings- eller akkrediteringsevalueringer og dermed også af anerkendelsen af kvalifikationer inden og uden for Europas grænser, samtidig med at initiativet fortsat ligger hos universiteterne og de nationale myndigheder.

³ Danmark, Tyskland og Nederlandene.

Et alternativ kunne være, at medlemsstaterne bevarer evalueringen og akkrediteringen af institutioner på nationale hænder og gør det muligt for universiteterne at indhente akkreditering af programmer i udlandet ud over den nationale akkreditering. Det ville universiteterne være interesserede i at gøre, ikke så meget for at få direkte adgang til statsfinansiering som for at skabe sig et image, hvilket allerede er ved at ske inden for ingeniørfaget og erhvervsstudierne.

Størstedelen af al evaluering og akkreditering foretages på nationalt eller regionalt grundlag. Det forventes, at dette lokale arbejde vil blive mere sammenligneligt og mere europæisk gennem brugen af et "aftalt sæt af standarder, procedurer og retningslinjer" og ved at inddrage udenlandske eksperter. I et begrænset antal tilfælde foretages der tværnationale evalueringer og akkreditering. På meget internationaliserede fagområder, f.eks. erhvervsstudier, medicin eller ingeniørfaget, kan universiteterne eller deres sponsorer (offentlige eller private) finde det hensigtsmæssigt at indføre internationale mærker (labels) af hensyn til image eller forbrugerbeskyttelse. Integrerede studieprogrammer såsom fælles masteruddannelser kræver af indlysende årsager et tæt samarbejde mellem de respektive kvalitetssikringsorganer.

Kommissionen yder støtte til etablerings- og afprøvningsfasen af tværnational evaluering og akkreditering af nationale og fælles studieprogrammer og er rede til at støtte forslag fra specifikke fagorganisationer vedrørende indførelse af et europæisk akkrediteringssystem på områder som medicin og ingeniørvidenskab. Som et første skridt vil Kommissionen yde støtte til iværksættelsen af en række europæiske akkrediteringsinitiativer i 2004-2005. Uden europæisk akkreditering kan universiteter, som mener at have behov for en akkreditering, der går ud over deres eget lands grænser, blive fristet til at søge at få mærker fra organer uden for Europa og navnlig fra USA.

3. KONKLUSION

Disse fem trin forudsætter, at institutioner og organer på nationalt og europæisk niveau tager afgørende skridt. Institutionerne skal indføre en streng intern kvalitetsstyring og udvikle en "akkrediteringsstrategi". Kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganerne skal følge henstillingen fra 1998 til punkt og prikke og forberede sig på at blive gået grundigt efter i sømmene. Medlemsstaterne bør støtte deres universiteter og tillade dem autonomi, herunder også i forbindelse med valg af organ. Medlemsstaterne skal ligeledes tillade deres organer at arbejde uafhængigt og på tværs af grænserne. De bør være rede til at acceptere evalueringer fra troværdige organer, som ligger i andre europæiske lande eller arbejder i hele Europa. Det europæiske samarbejde bør føre til oprettelsen af en europæisk "fortegnelse" ("liste" eller "clearing house") med troværdige kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer. På den måde kan den meget omdiskuterede "gensidige anerkendelse" blive en realitet.

Den nye henstilling fra Rådet og Europa-Parlamentet vil udgøre et kraftigt incitament til at indføre et sammenhængende europæisk kvalitetssikringssystem inden for de videregående uddannelser, øge kvaliteten, lette anerkendelsen af kvalifikationer og fremme mobiliteten.

Forslag til

RÅDETS OG EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING

om yderligere europæisk samarbejde vedrørende kvalitetssikring inden for videregående uddannelser

RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 149, stk. 4, og artikel 150, stk. 4,

som henviser til forslag fra Kommissionen⁴,

som henviser til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁵,

som henviser til udtalelse fra Regionsudvalget⁶,

som træffer afgørelse efter proceduren i traktatens artikel 251⁷, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Selvom gennemførelsen af Rådets henstilling af 24. september 1998 om det europæiske samarbejde vedrørende kvalitetssikring inden for videregående uddannelser har været en udtalt succes, sådan som det fremgår af Kommissionens rapport af 30. september 2004, er der stadig behov for at forbedre de europæiske videregående uddannelser for at gøre dem mere gennemsigtige og troværdige for borgerne i Europa og for studerende og forskere fra andre kontinenter.
- (2) Rådets henstilling indeholdt en opfordring til at støtte og, om fornødent, indføre gennemsigtige kvalitetsevalueringssystemer, og næsten alle medlemsstater har etableret nationale kvalitetssikringssystemer og har taget skridt til eller gjort det muligt at etablere et eller flere kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer.
- (3) Rådets henstilling opfordrede til, at kvalitetsevalueringssystemerne skulle baseres på en række væsentlige elementer, bl.a. intern evaluering af programmer eller institutioner, ekstern undersøgelse, inddragelse af de studerende, offentliggørelse af resultaterne samt international deltagelse.
- (4) Disse elementer er generelt blevet gennemført i alle kvalitetssikringssystemer, og de blev bekræftet af de europæiske undervisningsministre på deres konference i Berlin i

⁴ EUT C [...], [...], s. [...].

⁵ EUT C [...], [...], s. [...].

⁶ EUT C [...], [...], s. [...].

⁷ EUT C [...], [...], s. [...].

september 2003 i forbindelse med Bologna-processen, der har til formål at etablere et europæisk område for videregående uddannelse.

- (5) Det europæiske netværk for kvalitetssikring af de videregående uddannelser (ENQA) blev etableret i 2000 og får stadig flere medlemmer i form af kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer fra alle medlemsstater.
- (6) På konferencen i Berlin i september 2003 opfordrede undervisningsministrene til, at ENQA gennem sine medlemmer og i samarbejde med EUA, EURASHE og ESIB skulle udarbejde et aftalt sæt af standarder, procedurer og retningslinjer om kvalitetssikring, udforske måder til sikring af en hensigtsmæssig peer review-undersøgelse af kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer samt give tilbagemelding gennem opfølgningsgruppen til undervisningsministrene i 2005.
- (7) Der bør udarbejdes en positiv fortegnelse eller oversigt over uafhængige og pålidelige kvalitetssikringsorganer, som er aktive i Europa, uden hensyntagen til, om de er regionale eller nationale, generelle eller specialiserede, offentlige eller private, eller om de arbejder med eller uden gevinst for øje, med det formål at fremme gennemsigtigheden inden for de videregående uddannelser og medvirke til, at kvalifikationer og udenlandske studieperioder anerkendes.
- (8) I forbindelse med Lissabon-strategien konkluderede Det Europæiske Råd i Barcelona i marts 2002, at de europæiske uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer skulle være en "*kvalitetsreference på verdensplan*"⁸,

HENSTILLER TIL MEDLEMSSTATERNE:

A. at de pålægger alle videregående uddannelsesinstitutioner, der er aktive på deres område, at indføre eller udarbejde strenge kvalitetssikringsordninger,

B. at de pålægger alle kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, som er aktive på deres område, at være uafhængige i deres evalueringer, at anvende de elementer til kvalitetssikring, som er anført i Rådets henstilling af september 1998, og at anvende et fælles sæt af standarder, procedurer og retningslinjer i evalueringssøjemed,

C. at de tilskynder kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganerne til i samarbejde med de organisationer, der repræsenterer de videregående uddannelser, at udarbejde en "europæisk fortegnelse over kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer", som beskrevet i bilaget, og fastlægger betingelserne for at blive optaget i denne fortegnelse,

D. at de gør det muligt for de videregående uddannelsesinstitutioner, der er aktive på deres område, at vælge det organ, der opfylder deres behov og svarer til den ønskede profil, blandt de kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, der er optaget i den europæiske fortegnelse,

E. at de accepterer de evalueringer, der udarbejdes af alle de kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, som er opført i den europæiske fortegnelse, som et beslutningsgrundlag for tilladelser til eller finansiering af videregående uddannelsesinstitutioner, herunder også spørgsmål om, hvorvidt de studerende er berettiget til at modtage stipendier og lån,

⁸ Det Europæiske Råds møde i Barcelona, formandskabets konklusioner:
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf

II. OPFØRER KOMMISSIONEN TIL:

A. i tæt samarbejde med medlemsstaterne at fortsætte sin støtte til samarbejde mellem de videregående uddannelsesinstitutioner, kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganerne, de kompetente myndigheder og andre organisationer, der er aktive på dette område,

B. at forelægge rapporter hvert tredje år for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om de fremskridt, der er sket inden for udviklingen af kvalitetssikringssystemer i de enkelte medlemsstater, og om samarbejdsaktiviteterne på europæisk plan, herunder de resultater, der er opnået med hensyn til de ovennævnte mål.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

På Europa-Parlamentets vegne

Formand

BILAG

"Europæisk fortegnelse over kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer"

Fortegnelsen skal indeholde pålidelige organer, hvis evalueringer medlemsstater (og medlemsstaternes offentlige myndigheder) kan have tillid til. Fortegnelsen skal bygge på følgende principper:

1. Fortegnelsen bør udarbejdes af repræsentanter for kvalitetssikrings- eller akkrediteringsorganer, som er aktive i medlemsstaterne, sammen med repræsentanter for den videregående uddannelsessektor (universiteter og højere læreanstalter, studerende, undervisere på universiteter og højere læreanstalter og forskere) samt arbejdsmarkedets parter.
2. Betingelserne for at optage organer på fortegnelsen bør omfatte:
 - forpligtelse til at være helt uafhængig i forbindelse med evalueringen
 - anerkendelse givet af en eller flere medlemsstater (eller offentlige myndigheder i medlemsstaterne)
 - anvendelse af et fælles sæt standarder, procedurer og retningslinjer som nævnt i punkt 6 i denne henstilling
 - regelmæssig ekstern evaluering foretaget af fagfæller og andre eksperter, herunder offentliggørelse af kriterier, metodologier og resultater af en sådan evaluering.