

3. Norsk høyere utdanning i europeisk perspektiv

3.1 Mjøs-utvalget 2000: Frihet med ansvar

Hernes-utvalgets innstilling dannet grunnlaget for en aktiv videreutvikling av norsk høyere utdanning gjennom den etterfølgende tiårsperioden, ikke minst ble samarbeidet mellom institusjonene styrket og bygget videre ut, bl.a. gjennom Universitetsrådets virksomhet. Etter at de regionale høyskolene i 1994 ble fusjonert i 26 større enheter og styringsformen ble som i universitetssektoren, ble institusjonssamarbeidet ytterligere styrket gjennom opprettelsen av Det norske høyskolerådet. Etter hvert som samarbeidet mellom UR og HR utviklet seg, ble behovet for en avklaring av forholdet mellom disse to samarbeidsorganene og Norgesnettrådet påtrengende. Med en sterk økning i den eksternt finansierte virksomheten vokste også behovet for større handlefrihet for institusjonene. Det var på tide med en ny utredning og etterfølgende politisk prosess for å videreutvikle strategien for høyere utdanning og for styringen av institusjonene i UH-sektoren.

Utvalget som ble oppnevnt av Bondevik-regjeringen i 1998 med mandat å utrede høyere utdanning i Norge etter 2000 fikk sitt navn etter lederen, professor Ole D. Mjøs. Mjøs hadde tidligere vært rektor ved Universitetet i Tromsø og leder for Den norske universitetsråd. Etter eget utsagn hadde han blitt forespurt å gå inn i regjeringen som kirke-, utdannings- og forskningsminister før ballen gikk videre til hans partifelle Jon Lilletun. Kvalifikasjonene for oppgaven burde det ikke være noe i veien med.

En av utfordringene for Mjøs-utvalget var at Stortingets behandling av en rekke meldinger og proposisjoner siden St.meld.nr. 40 (1990-91) og den felles lov om universiteter og

høyskoler hadde ført til at skillelinjene mellom universitetssektor og høyskolesektor over tid var blitt stadig mer diffuse.

På dette området avventet ikke statsråd Lilletun resultatet av utvalgets arbeid før han handlet. Høsten 1998 fattet statsråden en rekke beslutninger som i sterk grad endret forholdet mellom universitetssektoren og høyskolesektoren:

- Praksisinnholdet i høyskolenes profesjonsutdanninger ble tellende i cand.mag.-graden;
- Høyskolene fikk ta i bruk universitetenes gradsbetegnelser og kandidattitler;
- Høyskolene fikk anledning til å utvikle mastergradsstudier etter egne opplegg;
- Høyskolene kunne etter søknad og faglig vurdering få rett til å tildele doktorgrader;
- Det ble åpnet for ”opprykk” til vitenskapelig høyskole og universitet.

Før Mjøs-utvalget ble ferdig med sitt arbeid, ble det regjeringsskifte. Jens Stoltenberg overtok som statsminister etter Kjell Magne Bondevik i mars 2000 og Trond Giske ble ny kirke-, utdannings- og forskningsminister. Mjøs-utvalgets omfangsrike hovedinnstilling NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* ble overrakt statsråd Giske i mai 2000. Utvalgets innstilling bar tydelig preg av deklarasjonen fra det europeiske utdanningsministtermøtet i Bologna i 1999. Oppfølgingen av utvalgets innstilling skulle da også komme til å falle sammen med realiseringen av Bologna-prosessens anbefalinger i Norge.

Høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv

Utvalget så den økende internasjonaliseringen av høyere utdanning som en viktig og ønsket utvikling. Dette preget også mange av utvalgets forslag. Utvalget påpekte at institusjonenes eget ansvar for utformingen av internasjonale strategier måtte styrkes. Myndighetene på sin side burde legge til rette for å

øke andelen norske studenter i andre land og spesielt legge vekt på at flere norske studenter kunne ta en del av sin høyere utdanning ved en utenlandsk institusjon. Dyktige utenlandske studenter skulle stimuleres til å komme til Norge, bl.a. ved at tilbud om undervisning på engelsk. Karaktersystemet ved universiteter og høyskoler burde legges om og bygge på ECTS-skalaen. Utvalget anbefalte at Universitetsrådets Senter for internasjonalt universitetssamarbeid (SIU) skulle bli et serviceorgan for samtlige norske høyskoler og universiteter.

Kvalitet og effektivitet i læringsmiljøet

Hovedansvaret for kvalitetsutviklingen ved universiteter og høyskoler skulle ligge i den enkelte institusjon. Mjøs-utvalget tok til orde for systemer som kunne skape en større grad av gjensidig forpliktelse mellom student og institusjon i læringsprosessen. Utvalget anbefalte at det ble satt av midler for å bedre læringsprosessene gjennom tiltak som gruppebasert læring, veiledningstiltak og evalueringer, og at det ble lagt større vekt på studentenes deltakelse i prosessen med valg og planlegging av undervisningsformene.

Gradsstrukturen i høyere utdanning

Mjøs-utvalget anbefalte innføring av en ny gradsstruktur som i grunnprinsipp burde omfatte så mange utdanninger som mulig. Den nye strukturen skulle bestå av to trinn, der det høyere gradsnivået bygger på det lavere. Den normerte studietiden til og med avsluttet høyere grad skulle settes til 5 år i det nye systemet. Studiene skulle organiseres med et lavere gradsnivå (bachelorgrad) og et høyere gradsnivå (mastergrad), og på dette grunnlaget organiserte forskerutdanninger til doktorgrad. Bachelorgraden skulle normeres til 3 eller 3 ½ år. Innenfor en samlet tidsramme på fem år, skulle institusjonene ha stor fleksibilitet og frihet til å utforme mastergrader. Normert studietid for forskerutdanning fram til doktorgrad (tredje trinn i gradsstrukturen), ble anbefalt opprettholdt med 3 år. En gjennomgang og fornyelse av studieprogrammenes

oppbygning og innhold, med sikte på å videreføre og utvikle kvaliteten og bedre studieintensiteten, ble anbefalt.

Forbindelsen til Bologna-deklarasjonen var lett å se.

Finansiering av høyere utdanning og forskning

Det ble foreslått at avtaler skulle inngås mellom departementet og det enkelte lærested. Institusjonenes grunnbevilgning burde i større grad knyttes opp til resultatene av institusjonenes virksomhet gjennom en stykkprisfinansiering av kandidater og vekttallsproduksjon. Utvalget foreslo at det skulle gis en tredelt forskningsbevilgning, der en del fordeles ut fra resultats- og kvalitetskriterier, en del ut fra regional- og fagpolitiske prioriteringer, og en del knyttet til studenttallet.

Institusjonsinndelingen i høyere utdanning

Institusjonsstruktur med universiteter, vitenskapelige høyskoler og regionale høyskoler skulle bibeholdes, men utvalget foreslo at institusjonene kunne utvikle seg og søke seg til andre institusjonskategorier enn de tidligere hadde tilhørt. Dette betydde at høyskoler kunne søke om opprykk til universitet. Universiteter og høyskoler skulle også kunne slå seg sammen.

Evaluering og akkreditering i høyere utdanning

Mjøs-utvalget anbefalte at det skulle opprettes et senter for evaluering og akkreditering i høyere utdanning. Senteret skulle ha en uavhengig stilling vis-à-vis departementet og institusjonene for evaluering og akkreditering av utdanninger og institusjoner.

Senteret for evaluering og akkreditering skulle vurdere om institusjonene oppfylte de krav som den relevante institusjonsbetegnelsen førte med seg: høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Her skulle departementet ha beslutningsmyndighet. Senteret skulle på selvstendig grunnlag kunne akkreditere, gi beskjed om mangler ved utdanningstilbud og underkjenne utdanningstilbud ved institusjonene ut fra faglige vurderinger av kvaliteten.

3.2 Impulsene fra Bologna

Det ble sagt ovenfor at Mjøs-utvalgets innstilling var preget av impulsene fra Bologna. Et sideblikk på utviklingen på den europeiske arena er derfor helt nødvendig.

Ministrene og universitetsrepresentantene som møttes i Bologna i 1999 så parallelle utviklingstrekk i mange land. I en felles erklæring uttrykte ministrene en målsetting om å etablere *the European Area of Higher Education (EHEA)* innen 2010 og de gjorde dette i forståelse og samarbeid med ledende talsmenn for de europeiske universitetene

Visjonen var at med EHEA ville studenter og universitetslærere kunne bevege seg fritt og få aksept for sine kvalifikasjoner. Målet skulle nås under hensyn til mangfoldet av kulturer, språk, nasjonale utdanningssystemer og universitetenes autonomi. Dette har vært viktig i prosessen som fulgte.

Bologna-erklæringen satte følgende delmål som ministrene anså som grunnleggende for det europeiske området for høyere utdanning:

- Innføring av et gradssystem som er lett forståelig og sammenlignbart og et felles *Diploma Supplement*.
- Inndeling av gradssystemet i to hovednivåer: Et lavere nivå med varighet på minimum 3 år og et høyere nivå til mastergrad og/eller doktorgrad. (Senere endret til tre hovednivåer.)
- Innføring av et system med studiepoeng, slik som i ECTS-systemet.
- Fremme av mobilitet av studenter og ansatte.
- Fremme av europeisk samarbeid om kvalitetssikring.
- Fremme av en europeisk dimensjon i høyere utdanning.

Kvalitet og transparens ble viktige elementer i Bologna-prosessen. De samme elementene ligger implisitt også i

Europarådets og UNESCOs Lisboa-konvensjon fra 1997 om gjensidig godkjenning av eksamener og grader: Utdanning godkjent i hjemlandet vil normalt bli godkjent i de andre landene. Lisboa-konvensjonen er det eneste bindende regelverket i Bologna-prosessen. Oppfølgingen for øvrig er et nasjonalt ansvar. I Norge har det skjedd gjennom ny lovgivning og nye forskrifter fra departementet (se avsnitt 3.3).

Etter hvert fikk prosessen stor kraft, ikke minst fordi EU innlemmet Bologna-prosessen i sin egen Lisboa-strategi som skulle gjøre Europa til ledende når det gjelder kunnskap og kompetanse. Men fortsatt styres Bologna-prosessen av egne ministermøter, et av dem var i Bergen i 2005.

Ministermøtene har staket ut kursen for den videre utviklingen av prosessen. Således konstaterte ministermøtet i Praha i 2001 at høyere utdanning er et offentlig ansvar, at studentene må være med i styringen av de høyere utdanningsinstitusjonene og at Bologna-prosessen også har en sosial dimensjon. Berlin-møtet i 2003 inkluderte forskerutdanningen som et tredje nivå i gradssystemet. På møtet i Bergen i 2005 vedtok ministrene et rammeverk for kvalifikasjoner i EHEA, *European Qualifications Framework*, med tre nivåer for grader og allmenne deskriptorer for hvert gradsnivå i høyere utdanning basert på læringsutbytte og kompetanse og de forpliktet seg til å utarbeide nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner i tråd med dette. Vårt eget *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk* er blitt et viktig instrument i videreutviklingen av utdanningssystemet.

Som nestleder og senere leder for Europarådets komité for høyere utdanning deltok jeg på ministerkonferansen i Bologna og i styringsgruppen for Bolognaprosessen fra 2000 til 2003. Da Berlin-møtet i 2003 bestemte at styringsgruppen skulle ha et sekretariat, ble jeg bedt om å lede dette sekretariatet fram til neste ministermøte i Bergen. Siden jeg hadde ansvaret for saksforberedelsen til dette møtet, føler jeg

også et slags fadder-forhold bl.a. til vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk.

I Bologna-prosessen ble det to-delte gradssystemet med bachelor og master innført for å gi bedre muligheter for korte, mer yrkesrettede utdanninger, slik vi hadde i Norge i høyskolenes profesjonsutdanninger. I Bergen påpekte ministrene at det var behov for å øke bachelor-kandidatenes mulighet for å få arbeid, også i det offentlige. Kortere utdanningsløp enn bachelor ble også tatt inn i Bergens-kommunikéet:

We adopt the overarching framework for qualifications in the EHEA, comprising three cycles (including, within national contexts, the possibility of intermediate qualifications), generic descriptors for each cycle based on learning outcomes and competences,

Fra ministermøtet i Jerevan i 2015 kom en oppfølging:

--- ministers made the commitment to include short cycle qualifications in the overarching framework of qualifications for the European Higher Education Area.

I Norge går det nå mot lengre utdanninger. Vår 2-årige høyskolekandidat erstattes av bachelorgrad og vi har fått et stadig utvidet tilbud av mastergrader i høyskolene. Fra 2017 er det krav om mastergrad for offentlige lærerstillinger. Kortere utdanningsløp kan imidlertid få ny aktualitet i oppfølgingen av Meld. St. 9 (2016-2017) *Fagfolk for fremtiden* hvor fagskole-utdanningen omtales som *høyere yrkesutdanning* og hvor kortere utdanningsløp vil være det vanlige.

I Bergen tok ministrene også for seg det tredje nivået i gradsstrukturen, og dette gjenspeilet utviklingen bl.a. i Norge:

Under hensyn til behovet for strukturerte doktorgradsprogrammer konstaterer vi at 1den normale arbeidsbelastningen i de fleste land vil tilsvare 3-4 år på full tid.

Vi henstiller til universitetene å sikre at deres doktorgradsprogrammer møter behovene i et videre arbeidsmarked. Vi anser deltakere i studieprogrammer på tredje grads nivå både som studenter og som begynnende forskere.

Bologna-prosessen er ikke bare strukturer. Som allerede nevnt har den også en sosial dimensjon. I Bergenskommuniket ble det uttrykt slik:

Den sosiale dimensjonen av Bologna-prosessen er en integrert del av Det europeiske området for høyere utdanning og en nødvendig betingelse for dets tiltrekningskraft og konkurranseevne. Vi forplikter oss derfor på ny til å gjøre høyere utdanning av god kvalitet tilgjengelig for alle, og understreker behovet for tilfredsstillende vilkår for studentene slik at de kan fullføre sine studier uten hindre som skyldes sosial eller økonomisk bakgrunn. Den sosiale dimensjonen omfatter tiltak som regjeringene treffer for å hjelpe studenter, særlig fra svakerestilte sosiale grupper, økonomisk og for å stille til rådighet veilednings- og rådgivningstjenester.

Også dette er et område hvor Norge har gode tradisjoner.

3.3 Kvalitetsreformen. St.meld.nr. 27 (2000-2001)

Da Mjøs-utvalget avga sin innstilling i 2000, var det – som allerede nevnt – til en annen regjering enn den som oppnevnte utvalget. Arbeiderpartiregjeringen fulgte opp med St.meld.nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt - Krev din rett* om Kvalitetsreformen i 2001.

Som Mjøs-utvalgets innstilling, understreket også meldingen den internasjonale dimensjonen i høyere utdanning. Det utdanningspolitiske samarbeidet i Europa som skjøt ny

fart etter ministermøtet i Bologna, nevnes ikke eksplisitt. Likevel kan vi se at hovedelementene i Bologna-prosessen inneholdes i meldingen.

Stortingsmeldingens brede målsettinger fokuserte på de høyere utdanningsinstitusjonene: De er grunnleggende samfunnsinstitusjoner som skal tjene en rekke formål:

- Gi den enkelte mulighet til personlig utvikling;
- Forvalte, videreutvikle og formidle vår felles kunnskap, kultur og verdiarv;
- Styrke demokratiet og bidra til en kritisk dialog;
- Utdanne kandidater til næringslivet, velferdssektoren, til forskning og utdanning og til forvaltning og samfunnsliv;
- Bidra til samfunnsbygging og fellesskap;
- Styrke kontakt og samarbeid mellom Norge og det internasjonale samfunnet;
- Utvikle ny grunnleggende kunnskap og nye svar på ulike samfunnsområder;
- Skape likestilling mellom kvinner og menn;
- Bidra til regional utvikling og en god distriktpolitikk.

Utdanningspolitikken omfatter som det framgår her, mye mer enn utdanning av enkeltmennesker. Den omfatter også samfunnsbygging. Den rene utdanningsfunksjonen kan foregå hvor som helst, også i utlandet. De samfunnsbyggende funksjonene må i stor grad realiseres ved våre egne utdanningsinstitusjoner, som må settes i stand til å løse disse oppgavene. Bologna-prosessen sine prinsipper om at høyere utdanning er et offentlig ansvar, er til fulle realisert i Norge.

Stortingsmelding nr. 27 påpekte at økt internasjonalisering gir nye utfordringer for kunnskapspolitikken. Det er viktig at våre forskere og studenter reiser ut. Samtidig får arbeidet med å tiltrekke seg internasjonale

studenter og vitenskapelig personale økt betydning. Engelskspråklige programmer tvinger seg fram. Internasjonalt samarbeid i form av utveksling og utvikling av kompetanse ses på som et kvalitetsfremmende virkemiddel. Mye utveksling skjer nå gjennom avtaler institusjonene imellom, og gjennom samarbeidsprogrammer for forskning og utdanning. Mobilitetsideen i Bologna-prosessen er kommet lenger i Norge enn i de fleste andre deltagerlandene.

Meldingen fulgte opp Mjøs-utvalgets forslag om reformer i gradsstruktur og undervisningsformer. Reformene ble realisert fra studiestart høsten 2003. Bachelorgrader og mastergrader kan nå tildeles både ved universiteter og høyskoler, gradene kan ha en akademisk innretning eller de kan være profesjonsutdanninger. De tre-årige profesjonsutdanningene i høyskolesystemet er blitt bachelorgrader og høyskolene kan utvikle påbyggingsstudier til mastergrad. Forskerutdanningen er blitt det tredje nivå i gradssystemet og deltagerne har rettigheter både som studenter og som forskere i en startfase.

Oppfølgingen av Stortingets vedtak om kvalitetsreformen forutsatte lovendringer og disse kom i juli 2002 etter nok et regjeringsskifte. Den videre oppfølgingen av Kvalitetsreformen ble overtatt av Bondevik-regjeringen og utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet. Med lovrevisjonen i 2002 fikk norske universiteter og høyskoler en høy grad av autonomi. Gjennom Universitets- og høyskolerådet fremstår institusjonene som partnere i realiseringen av Kvalitetsreformen. Gjennom sine nasjonale organisasjoner har også de norske studentene betydelig innflytelse. Bologna-prosessens prinsipper om autonome institusjoner, universitetene som partnere i prosessen og studentmedvirkning er således realisert i Norge.

Diskusjonen om de organisatoriske forholdene, da særlig universitetenes og høyskolenes tilknytningsform til

staten og spørsmålet om valgt eller tilsatt ledelse fortsatte imidlertid og et nytt lovutvalg ble nedsatt av Bondevik-regjeringen. Avklaringen kom først med den nye loven av 2005 som gjelder for både statlige og private høyere universiteter og høyskoler.

Universiteter og høyskoler fremstår etter dette som forvaltningsinstitusjoner med særskilte fullmakter. Striden om valgt eller tilsatt ledelse ved institusjonene endte med at institusjonens styre som øverste styringsorgan selv kunne bestemme om de ønsket en tilsatt rektor i stedet for en valgt rektor og en administrerende direktør. Styret kunne også vedta at fakultetene skulleledes av tilsatte i stedet for valgte ledere.

Etter lovrevisjonen i 2002 og ny lov av 2005 kan universitetene selv bestemme hvilke fag institusjonen skal tilby og som skal inngå i grunnlaget for bachelorgrad, mastergrad og doktorgrad. Alle statlige høyskoler har tilsvarende rett til å etablere bachelorgrader. Etablering av mastergradsprogrammer ved høyskolene forutsetter programakkreditering. De kan også søke om akkreditering av doktorgradsprogrammer. Andre forskjeller er det ikke lenger mellom universitet og høyskole. Høyskolene kan søke om ”opprykk” til vitenskapelig høyskole eller universitet. Når dette skrives i 2017 kan det se ut som om det bare er et tidsspørsmål når høyskolenavnet blir ledig for institusjoner som driver høyere yrkesutdanning.

Institusjonene må selv utvikle kvalitetssikringssystemer og prosesser for kvalitetsforbedring. *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)* skal sjekke kvalitetssystemene og forestå akkrediteringene. NOKUT kan ”avskilte” studieprogrammer og institusjoner som ikke holder mål. Dette er fullt ut i overensstemmelse med Bologna-prosessen sine prinsipper om kvalitetssikring. Sammen med institusjonene forvalter også NOKUT de norske forpliktelsene under Lisboa-konvensjonen når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning som

likeverdig med tilsvarende norsk utdanning. Ratifikasjon av Lisboa-konvensjonen om godkjenning er et sentralt element i Bologna-prosessen som Norge og nesten alle andre deltagerland har oppfylt.

3.3 Kvalitetsreformen møter virkeligheten

I evalueringsrapporten *Kvalitetsreformen møter virkeligheten*, skriver Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt:⁴

Kvalitetsreformen er intendert som, og oppleves som, en nyskapning. Samtidig er det viktig å se at reformen samtidig føyer seg inn i en utviklingslinje i høyere utdanning som minst kan føres tilbake til 1960-tallet.. Det er en stor grad av kontinuitet i reformene i høyere utdanning fra Ottosen-komiteen, via Hernes-utvalget til Kvalitetsreformen. Det betyr ikke at utviklingen har vært rettlinjert og uten brudd, men at alle reformene inngår i en skrittvis utvikling av norsk høyere utdanning som et bedre system for masseutdanning.

Etableringen av en høyskolesektor utenom universitetene og gradsreformen som ble foreslått av Ottosen-komiteen, var begge ledd i å tilpasse høyere utdanning til den kraftige veksten som startet rundt 1960. Høyskolene skulle utgjøre et mer kortvarig og yrkesrettet tilbud, og gradsreformene har i ulike former tatt sikte på både å tilby attraktive lavere grader og å bringe studentene raskere fram til eksamen. Den økte bredden i tilbud, både faglig og ikke minst gjennom den geografiske spredningen av tilbudet, har i seg selv virket rekrutterende. Høyskolereformen av 1994 er et klart resultat av denne politikken.

Økt fokus på bedre undervisning og veiledning som ble initiert av Hernes-utvalget og som har fått et forsterket

⁴ Michelsen S, Aamodt PO. I: *Evaluering av Kvalitetsreformen, delrapport 1* (2006), s.12-13 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kvalitetsreformen-moter-virkeligheten-/id106536/>

momentum gjennom kvalitetsreformen kan også betraktes som et svar på en bredere rekruttering av studenter. Heller ikke dette var nytt, også Ottosen-komiteen la vekt på å bedre kvaliteten i undervisningen.

Grunnlaget for de den utviklingen vi har sett, hvor Kvalitetsreformen utgjør de foreløpig siste byggesteinene, ble utvilsomt lagt av Ottosen-komiteen. Denne komitéutredningen la både opp til en dristig vekst i studenttallene (en treffsikker prognose; skulle det vise seg i ettertid) og strukturelle reformer. Selv om mange av Ottosen-komiteens forslag først ble realisert lang tid etter, og til dels i ulik fasong, er det mulig å beskrive politikken etter Hernes-utvalget så vel som Kvalitetsreformen, som trekk i implementeringen av Ottosen-komiteens forslag. Høyskolereformen av 1994 og de nye gradene i Kvalitetsreformen er to eksempler på dette. [...]

Kvalitetsreformen føyer seg inn i en kjede av reformer og utviklingstrekk i norsk høyere utdanning mot et system for masseutdanning. Mange forhold var allerede under forandring idet Kvalitetsreformen ble iverksatt. Utviklingen av undervisningsformene hadde pågått siden tidlig på 1990-tallet. Endringer i studietilbud og studienes innhold pågår kontinuerlig. Ved høyskolene hadde det skjedd endringer i studieorganisering i ettertid av høyskolereformen i 1994. Økt vekt på FoU førte til reduksjon i tid brukt til undervisning, og det ble lagt mer vekt på forelesninger og mindre tett oppfølging av studentene. Utviklingen gikk her i motsatt retning av det man tilstrebet ved universitetene, og de to sektorene nærmet seg hverandre med hensyn til undervisning.

Et finansieringssystem basert på resultater var heller ikke nytt, allerede i flere år hadde institusjonene mottatt deler av sin bevilgning basert på produserte vekttall. Men omfanget av insentivdelen økte kraftig, og etter hvert ble også forskningskomponenten lagt inn i denne modellen.

Universiteter og høyskoler påvirkes av en rekke endringstrekk som de ikke har kontroll over: søkningen til høyere utdanning, situasjonen på arbeidsmarkedet for kandidatene, og hvilke krav og forventninger som stilles til høyere utdanning. Midt på 1990-tallet var det en rekordhøy søkning til høyere utdanning, og til tross for en rask utbygging av antall studieplasser var kampen om studieplassene hard i de fleste studiene. Etterpå har søkningen gått ned til et mer "normalt" nivå, mens kapasiteten er blitt beholdt. Køer av søkere er blitt avløst av konkurranse om søkerne. Dette gir opphav til bekymring om inntakskvaliteten, og samtidig er lærestedene avhengige av å fylle studieplassene. Veksten i høyere utdanning og flere ferdige kandidater gjør også nåløyet trangere for å komme i jobb etter utdanning. Dette er ikke bare noe som kan ramme den enkelte ferdige kandidat. Også lærestedene må ta utfordringen med å utdanne kandidater som er attraktive i arbeidsmarkedet. Samfunnets krav og forventninger til universiteter og høyskoler gjelder også deres forskning. Forskning og høyere utdanning har i stadig sterkere grad blitt framhevet som viktige elementer i utviklingen av samfunnet og økonomien.