

# Et nytt utdanningsmarked

*"For-profit" høyere utdanning internasjonalt*

Nicoline Frølich



© NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning  
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 10/2007  
ISBN 82-7218-522-9  
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se [www.nifustep.no](http://www.nifustep.no)



Studier av innovasjon, forskning og utdanning  
Studies in Innovation, Research and Education  
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo  
Tlf. +47 22 59 51 00 • [www.nifustep.no](http://www.nifustep.no)

# Forord

Denne rapporten om ”for-profit” høyere utdanning internasjonalt er utarbeidet på oppdrag fra Utvalget for høyere utdanning (Stjernø-utvalget) og finansiert av Kunnskapsdepartementet.

Rapporten er skrevet av Nicoline Frølich som også har vært prosjektleder. Vi har konsultert noen av NIFU STEPs kontakter og takker for kommentarer og hjelp fra Alex Usher ved Educational Policy Institute i Canada og Dorte Kristoffersen ved det australske kvalitetssikringsorganet. Flere kolleger ved NIFU STEP har også bidratt. Kirsten Fuglestved har bidratt med litteratursøk, Jannecke Wiers-Jenssen, Vibeke Opheim, Per Olaf Aamodt, Ellen Brandt, Inger Henaug og Bjørn Stensaker har bidratt med kommentarer og innspill.

Oslo, mars 2007

Petter Aasen  
Direktør

Bjørn Stensaker  
Forskningsleder



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>5</b>
1.1	Problemstilling .....	5
1.2	Fremgangsmåte .....	6
1.3	Begrepsavklaring.....	6
1.3.1	Privat, offentlig og ”for-profit” høyere utdanning.....	6
1.3.2	Grensekryssende utdanning og nye utdanningstilbydere.....	8
<b>2</b>	<b>Hvor, hvem, hvorfor.....</b>	<b>10</b>
2.1	Mangelfulle data.....	10
2.2	USA .....	12
2.3	Storbritannia .....	12
2.4	Noen store ”for-profit” aktører.....	13
2.5	Noen begrunnelser for etablering.....	14
2.5.1	Etterspørsel etter utdanning .....	15
2.5.2	Internasjonalisering hjemme.....	17
2.5.3	Inntektsmuligheter .....	17
2.5.4	Teknologisk utvikling.....	17
2.5.5	Voksne studenter.....	18
<b>3</b>	<b>Regulering av ”for-profit” høyere utdanning.....</b>	<b>19</b>
3.1	Kvalitetssikring .....	19
3.1.1	USA.....	19
3.1.2	Australia.....	20
3.1.3	Storbritannia.....	21
3.2	Internasjonalt samarbeid og regelverk .....	22
3.2.1	GATS .....	22
3.2.2	EU .....	23
<b>4</b>	<b>Konsekvenser av ”for-profit” høyere utdanning.....</b>	<b>24</b>
4.1	Konkurransen .....	24
4.2	Samarbeid.....	25
4.3	Kvalitet.....	25
4.4	Relevans .....	25
<b>5</b>	<b>Etablering i Norge? .....</b>	<b>27</b>
5.1	Landskapet for norsk høyere utdanning .....	27
5.2	Lovens bokstav.....	28
5.3	Ny teknologi og endrede markedsbetingelser .....	28
5.4	Økt etterspørsel etter utdanning .....	28
5.5	Ny internasjonalisering hjemme.....	30
5.6	Redusert offentlig finansiering av høyere utdanning .....	31
5.7	Økte skolepenger i offentlig sektor .....	31

5.8 Nye studentgrupper .....	31
<b>6 Oppsummering og konklusjon .....</b>	<b>34</b>
6.1 Sentrale aktører.....	34
6.2 Grunner til etablering .....	34
6.3 Kvalitetssikring .....	35
6.4 Internasjonale avtaler .....	35
6.5 Konsekvenser .....	35
6.6 Markedet for nye ("for-profit") utdanningstilbydere i Norge .....	36
<b>Referanser .....</b>	<b>40</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Problemstilling

Internasjonalisering, globalisering og europeisering er uttrykk for at høyere utdanning i stadig større grad er et fenomen uavhengig av landegrenser. Globalisering er et uttrykk som dekker et vidt spekter av saksfelt og problemområder – fra tradisjonell studentutveksling og forskningssamarbeid til etablering av kommersielle aktører som har som formål å tjene penger på å tilby utdanningstjenester i et internasjonalt marked. Mens mange studier er fokusert på de tradisjonelle formene for internasjonalisering, er de kommersielle aktørene langt mindre studert. Dette har sin årsak i at kommersielle aktører er et forholdsvis nytt fenomen, men også at dette er aktører som ofte befinner seg utenfor det tradisjonelle myndighetsstyringsfeltet. Det forhold at man i mange land har etablert en lovgivning som ofte likebehandler offentlig og privat høyere utdanning, kan imidlertid bidra til at kommersielle aktører lettere kan komme på banen som utdanningstilbydere. Dette kan ha stor betydning for et gitt utdanningssystem både når det gjelder struktur, innhold og finansiering. Samtidig har mangelen på konkret kunnskap også gitt grobunn for mange myter om utviklingen av det kommersielle utdanningsmarkedet og dets betydning for ikke-kommersielle utdanningstilbydere. Det er derfor behov for mer kunnskap om status når det gjelder ”for-profit” utdanning i et globalt perspektiv.

Med utgangspunkt i økt globalisering og internasjonalisering har denne studien følgende problemstillinger:

- Hvem er de sentrale aktørene når det gjelder ”for-profit” utdanning i et globalt perspektiv: hva kjennetegner dem og deres aktivitet, og hvem er ”kundene” deres?
- Hva synes å være årsakene til at kommersielle utdanningstilbydere etablerer seg i et bestemt land eller marked: hvilke faktorer bidrar til eller motvirker etablering?
- Hvordan kvalitetssikres og reguleres ”for-profit” utdanning i de markeder/land der slike aktører finnes? Hvilke standarder brukes, og synes det å være bestemte utviklingstrekk knyttet til myndighetenes håndtering av ”for-profit” tilbydere?
- Hva synes å være konsekvensene av ”for-profit” aktører for et gitt utdanningssystem? Hvilke mulige konsekvenser kan man identifisere når det gjelder konkurranse, samarbeid, kvalitet og relevans?
- I hvilken grad er tilbud om utdanning regulert gjennom internasjonale avtaler og regelverk som for eksempel WTO, GATS og EU/EØS? I hvilken grad er Norge forpliktet gjennom medlemskap eller vedtak i internasjonale organisasjoner til å la kommersielle aktører etablere seg innenfor høyere utdanning i Norge?
- Hva er sannsynligheten for at Norge kan bli et attraktivt land for ”for-profit” aktører i fremtiden? Hvilke faktorer taler for og mot en slik utvikling på kort og lang sikt?

## 1.2 Fremgangsmåte

Denne studien er basert på foreliggende litteratur og enkeltlæresteders hjemmesider. Det ble søkt i BIBSYS med søkeordene kommersialisering + høyere utdanning. Det ble videre søkt i ISI med søkeordene "for profit" AND "higher education" og "commercialisation" AND "higher education". Det ble søkt i NORART med søkeord kommersialisering. På Google ble det søkt på følgende kombinasjoner: kommersialisering + høyere utdanning; kommersialisering + høyere utdanning; kommersialisering + høyere utdanning; kommersialisering + høyere utdanning; for profit + higher education. I tillegg ble det søkt på Google scholar på "for profit higher education". Dessuten ble allerede kjent litteratur trukket inn. Til slutt ble NIFU STEPs kontaktnett i USA, Canada og Australia konsultert. Litteraturen om "for-profit" høyere utdanning er imidlertid begrenset, også forskere innenfor studiet av høyere utdanning har i liten grad interessert seg for dette feltet (Kinser og Levy 2005: 2).

## 1.3 Begrepsavklaring

I denne rapporten brukes det engelske begrepet "for-profit" utdanning. Dette kan på norsk oversettes med "kommersiell utdanning"; "kommersialisert utdanning"; "profittorientert utdanning" eller "profittsøkende utdanning". Spesielt "profittorientert utdanning" og "profittsøkende utdanning" ville kunne være dekkende norske oversettelser. Siden betegnelsen "for-profit" utdanning er brukt i oppdraget som denne rapporten svarer på og fordi "for-profit" utdanning er begrepet som brukes i den internasjonale litteraturen som omhandler dette fenomenet, har vi likevel valgt å beholde termen "for-profit" her.

### 1.3.1 Privat, offentlig og "for-profit" høyere utdanning

De to dimensjonene *eierskap* og *finansiering* er sentrale når man skal avgrense "for-profit" høyere utdanning. Når det gjelder eierskap, kan vi skille mellom offentlig og privat eierskap, og tilsvarende når det gjelder finansiering; den kan være privat eller offentlig (Figur 1). "For-profit" høyere utdanning vil således finnes under kombinasjonen privat eierskap og privat finansiering. Her finner vi imidlertid også nonprofit læresteder (se diskusjonen senere).

		eierskap	
		offentlig	privat
finansiering	offentlig		
	privat		

Figur 1 Dimensjoner i "for-profit" høyere utdanning

I tillegg til eierskap avgrenser således finansieringsformen "for-profit" høyere utdanning. Måten høyere utdanning finansieres på, markerer et hovedskille mellom ulike typer høyere utdanningsinstitusjoner. I utgangspunktet kan det skilles mellom privat høyere utdanning,



offentlig høyere utdanning og ”for-profit” høyere utdanning. Privat høyere utdanning og ”for-profit” utdanning finansieres hovedsakelig av skolepenger, mens offentlig høyere utdanning for det meste finansieres over statsbudsjettet, det vil si de er direkte offentlig finansiert.

Fortjeneste er videre et selvsagt sentralt element i ”for-profit” høyere utdanning. Forskjellen mellom privat høyere utdanning og ”for-profit” utdanning er at ”for-profit” utdanningsinstitusjoner ”kan ta ut” fortjeneste av virksomheten sin (Kinser og Levy 2005). Forenklet sagt kan ”for-profit” utdanning defineres som salg av utdanningstjenester med sikte på fortjeneste. Målsettingen om fortjeneste er således en sentral forskjell mellom ”for-profit” utdanning og annen privat eller offentlig utdanning. En hovedforskjell mellom ”for-profit” læresteder og tradisjonelle (både offentlige og private) læresteder for høyere utdanning blir derfor at ”for-profit” lærestedene tilbyr utdanning for å tjene penger, mens noen tradisjonelle læresteder godtar betaling for å tilby utdanning. Det er med andre ord forskjell mellom de som er i ”utdanningsbusinessen”, og de som har som mål å tilby utdanning (Morey 2004: 24). Private ”for-profit” høyere utdanningsinstitusjoners misjon er å levere et produkt og tilfredsstillende kundenes (studentenes) og eiernes interesser. Inntektene er hovedsakelig skolepenger (Tilak 2006: 114).

Dessuten mener mange at ”for-profit” utdanning er vesensforskjellig fra annen høyere utdanning. I debatten om ”for-profit” utdanning finner vi to hovedposisjoner: de som vektlegger forskjellene mellom ”for-profit” utdanning og tradisjonell (ofte offentlig) høyere utdanning, og de som betoner at grensene mellom disse hovedtypene av utdanningsinstitusjoner er flytende. De som vektlegger forskjellene, viser også til andre forskjeller mellom de to typene utdanningsvirksomhet. I tillegg til målsettingen om fortjeneste, er typen studenter som rekrutteres, og type utdanning som tilbys, sentrale forskjeller mellom ”for-profit” utdanning og tradisjonell høyere utdanning. Et hovedskille mellom ”for-profit” lærestedene og de tradisjonelle lærestedene for høyere utdanning går ved hvilken type studenter man rekrutterer. ”For-profit” aktørene har hovedsakelig fokusert på voksne studenter (Morey 2004; Ryan 2001). En grunnleggende forskjell ligger videre i at ”for-profit” lærestedene gjerne fokuserer på ”jobbtrening”, mens de tradisjonelle lærestedene (også) har en profil knyttet til utdanning ”for livet” og ”for medborgerskap” (Morey 2004).

Forskjellig verdigrunnlag blir av flere trukket frem som en avgjørende forskjell mellom ”for-profit” høyere utdanning og annen høyere utdanning. De som legger vekt på forskjellene mellom ”for-profit” utdanning og tradisjonell høyere utdanning, legger også til grunn at verdifundamentet er helt ulikt mellom de to typene av læresteder. De to typene utdanningsinstitusjoner står for forskjellige grunnleggende verdier og antakelser som i neste omgang påvirker beslutningene om pensum og læreplaner, typen fagfolk som rekrutteres, organiseringen av forskning og servicetjenester, styring og ledelse samt opptak av ulike studentgrupper (Morey 2004).

Andre fremholder at grensen mellom ”for-profit” høyere utdanning og annen høyere utdanning er mer flytende (Kinser og Levy 2005; Knight 2006). Det er generelt et uklart skille mellom privat og offentlig finansierte læresteder og mellom statusen som nonprofit eller ”for-profit”. Flere nonprofit læresteder mottar finansiering fra private kilder og engasjerer seg i ”for-profit” virksomhet i noen utstrekning med tanke på å ha flere inntektskilder og øke inntektene. På den andre siden finnes det private læresteder som mottar offentlig finansiering og som kan være engasjert i noe nonprofit virksomhet. Dette innebærer at vi finner både en miks av offentlige og private læresteder og delvis en miks av nonprofit og ”for-profit” aktiviteter særlig knyttet til grensekryssende (internasjonale) aktiviteter (Kinser og Levy 2005; Knight 2006: 105).

### **1.3.2 Grensekryssende utdanning og nye utdanningstilbydere**

Vi kan tenke oss fire former for grensekryssende høyere utdanning<sup>1</sup>: studenter som krysser grenser; lærere og forskere som krysser grenser; utdanningstilbud som krysser grenser (nettstudier) og læresteder som krysser grenser (utenlandsetablering).

Internasjonal aktivitet er derfor også en viktig dimensjon ved ”for-profit” høyere utdanning. Men ikke all ”for-profit” utdanning er internasjonal, like lite som all internasjonal utdanning er ”for-profit”. I det globale utdanningsmarkedet opererer både offentlige læresteder, private læresteder og ”for-profit” læresteder.

”For-profit” høyere utdanning er slik sett ofte grenseoverskridende. Begrepet som anvendes er grensekryssende utdanning (crossborder education) som viser til forflytning av utdanning i sin alminnelighet (studenter, lærere, forskere, læremateriale, programmer, tilbydere og kunnskap) over nasjonale, regionale, juridiske eller geografiske grenser. Innenfor grensekryssende utdanning skilles det videre mellom hvem eller hva som forflyttes (folk, programmer, tilbydere og prosjekter), og hvordan forflytningen skjer (utviklingssamarbeid, akademisk utveksling og kommersielle initiativer) (Knight 2006: 104). ”For-profit” utdanning faller således innenfor kategorien forflytning av tilbydere i form av kommersielle initiativer.

Men det er ikke bare ”for-profit” høyere utdanning som er grensekryssende. Skillet mellom ”for-profit” utdanning og tradisjonelle læresteder for høyere utdanning gjenfinnes altså også i tilbudet av grensekryssende utdanning. Analytisk kan det skilles mellom to hovedkategorier av tilbydere av grensekryssende utdanning: tradisjonelle høyere utdanningsinstitusjoner og nye eller alternative tilbydere (Knight 2006: 105). Mens de tradisjonelle høyere utdanningsinstitusjonene normalt både gir undervisning og driver forskning, kjennetegnes de nye eller alternative tilbyderne av å gi utdanning mer enn å drive forskning. De nye tilbyderne kjennetegnes videre av å gi utdanning ”for-profit”, altså med sikte på fortjeneste (Knight 2006: 105).

---

<sup>1</sup> For eksempel i tråd med GATS’ definisjoner av tjenester (se senere i denne rapporten).

”Nye og alternative tilbydere” er en merkelapp som brukes på grensekryssende ”for-profit” høyere utdanning. Kategorien nye og alternative tilbydere inkluderer en rekke forskjellige selskaper og organisasjoner som leverer utdanningsprogram og kurs i andre land. Disse virksomhetene kan være fysiske læresteder eller virtuelle læresteder. De kan supplere, konkurrere med, samarbeide med eller bare sameksistere med hjemlige læresteder og andre utenlandske tilbydere (Knight 2006: 106).

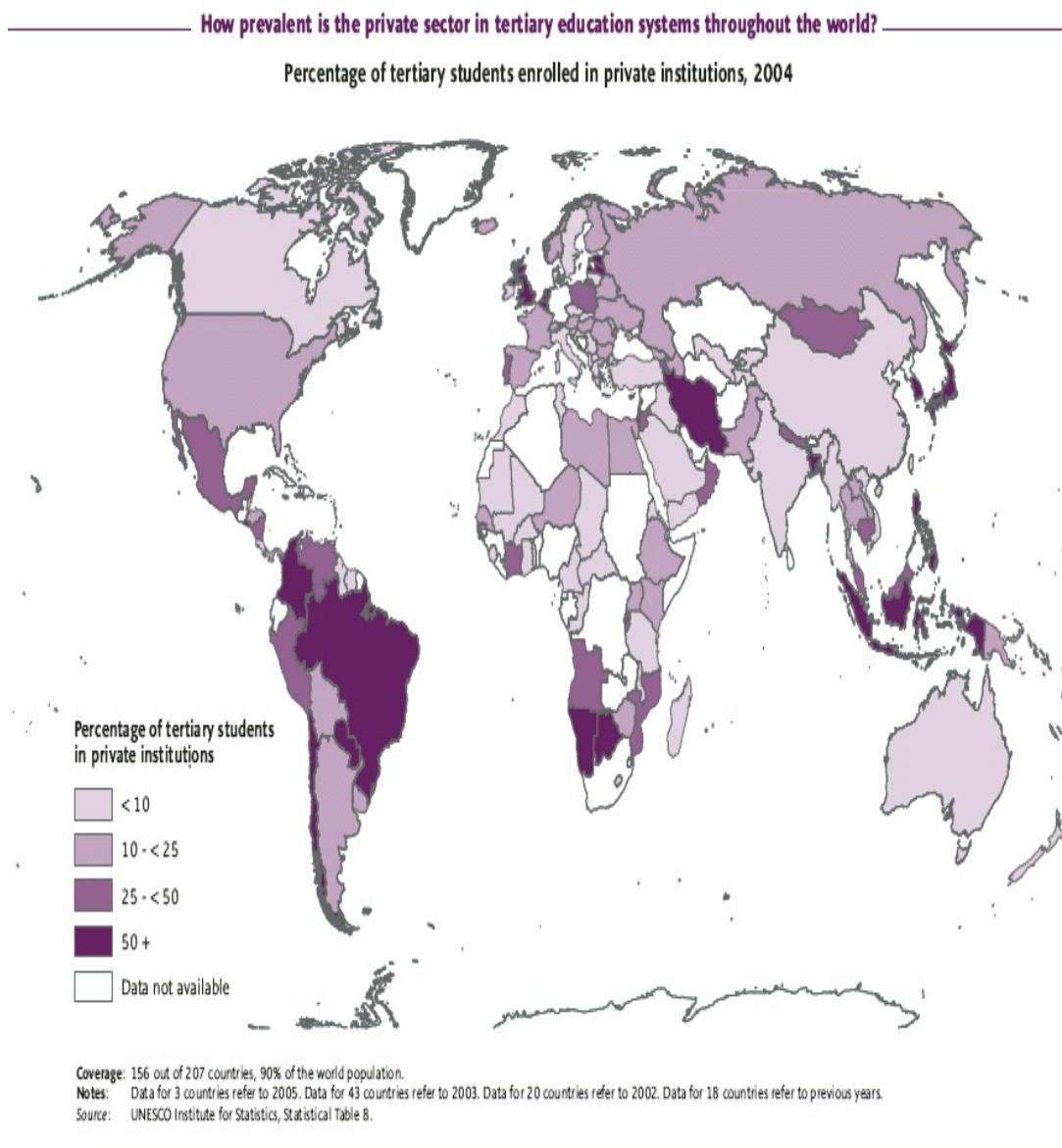
## 2 Hvor, hvem, hvorfor

### 2.1 Mangelfulle data

Generelt er det vanskelig å finne gode data på ”for-profit” høyere utdanning (Kinser og Levy 2005). Dataene er faktisk både ”sparsomme, ikke til å stole på og inkonsistente” (Kinser og Levy 2005: 3). Mangel på data er også en av de største begrensningene når det gjelder å studere internasjonal mobilitet av utdanningsprogrammer og læresteder/selskaper (Knight 2006: 103). Men en sentral dimensjon når man diskuterer grensekryssende utdanning, er skillet i synspunkter mellom land som mottar studenter (og eksporterer utdanningstilbud) og land som sender ut studenter (og importerer utdanningstilbud). Dette skillet samsvarer i noen grad med skillet mellom land som allerede har et relativt godt utviklet høyere utdanningssystem og land der dette fremdeles er under utvikling både med hensyn til kapasitet, dekning og regulering (Knight 2006: 103).

Statistikk over forekomsten av privat høyere utdanning gir en viss indikasjon på forekomsten av ”for-profit” utdanning. Slik statistikk finnes hos UNESCO. ”For-profit” høyere utdanning er mest utbredt i land som har en stor privat sektor i høyere utdanning (Kinser og Levy 2005: 5). I Latin-Amerika, Sørøst-Asia, sørlige Afrika, Storbritannia, Sørvest-Asia og Øst-Asia finner vi at mer enn halvparten av studentene i tertiær utdanning er innskrevet ved private læresteder (Figur 2). I Brasil, Chile, Filippinene og Japan er mer enn 50 prosent av studentene innskrevet ved private læresteder (Tilak 2006: 115). Mens USA har en relativt stor privat sektor innenfor høyere utdanning, er bare 20 prosent av studentene i USA innskrevet ved private læresteder.

Figur 2 Prosentandel studenter i tertiær utdanning innskrevet ved private læresteder



Kilde: [www.unesco](http://www.unesco.org)<sup>2</sup>

USA, Australia, India, Malaysia, Filippinene og Singapore er hjemlandene for majoriteten av private ”for-profit” utdanningsbedrifter (Knight 2006: 109), uten at alle disse igjen er transnasjonale tilbud. Australia og Storbritannia er de store aktørene i transnasjonal utdanning. USA øker sin betydning. Australske universiteter samarbeider med både akademiske institusjoner og private selskaper i Malaysia, nylig også i Sør-Afrika og Vietnam, og tilbyr slik australske universitetsgrader uten at studentene trenger å ha satt sin fot i Australia. Amerikanske læresteder har også operert transnasjonalt i flere år. Noen land tillater ikke ”for-profit” høyere utdanningsinstitusjoner, mens noen land tillater dem kun utenfor universitetssektoren, som f.eks. Chile (Kinser og Levy 2005: 3). Det finnes ikke

<sup>2</sup> [http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6018\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6018_201&ID2=DO_TOPIC)

statistikk over hvor mange studenter som er innskrevet ved utdanningsselskapene, og heller ikke en oversikt man kan stole på når det gjelder hvilke land de selger utdanning til. Selv om antallet studenter som er innskrevet ved ikke-nasjonale ”for-profit” læresteder kan synes høyt i absolutte tall, er likevel denne andelen av det totale antallet studenter relativt lavt (Knight 2006: 108).

## **2.2 USA**

I USA er nesten 60 prosent av alle lærestedene for høyere utdanning private (Tilak 2006: 115). ”For-profit” høyere utdanning utgjør en ekspanderende del av høyere utdanning (Kinser og Levy 2005; Morey 2004: 131). En del av de amerikanske selskapene er internasjonalt orientert (Morey 2004: 132). ”For-profit” læresteder i USA har tilbudt yrkesrettet utdanning i 300 år, og de har sine egne kvalitetssikringsorganer. Fra 1980-tallet har disse lærestedene også kunnet motta finansiering via studenter, en forutsetning for dette har vært profesjonell og statlig akkreditering. Dette bidro til at ”for-profit” lærestedene i mindre grad kunne være markedsdrevet og gav dem delvis føderal finansiering. I dag er disse lærestedene en hovedtilbyder av yrkesrettet postgymnasial utdanning. En del av dem tilbyr også bachelor-graden. På slutten av 1980-tallet var det omkring 4000 anerkjente slike læresteder i USA. De konkurrerte ikke med de tradisjonelle lærestedene og eksisterte i periferien av høyere utdanning. De siste tiåret har imidlertid et økende antall ”for-profit” læresteder blitt fullt akkreditert for programmer som i større grad konkurrerer med de tradisjonelle lærestedene. Denne virksomheten har i løpet av få år vokst fra å være en relativt marginal sektor som hovedsakelig gav spesialisert opplæring, til å utgjøre en voksende sektor (Morey 2004: 132 - 133).

## **2.3 Storbritannia**

Universitetene i Storbritannia har tradisjonelt vært svært autonome. Staten kunne påvirke det økonomiske klimaet de opererte under, men lærestedene har lovlig rett til å ignorere staten hvis lærestedene er villige til å ta de økonomiske konsekvensene. Det er få eksempler på at staten har blandet seg direkte inn i lærestedenes indre anliggender. Et av dem er en lov av 1989 som satte et tak på hvor mye skolepenger lærestedene kunne kreve av lavere-grads-studenter og EU-studenter (£ 3000 i dag), men det er ikke noe tak på hvor mye skolepenger man kan kreve av studenter utenfor EU og høyere-grads-studenter (Williams og Coates 2004: 113 - 114).

Sammenlignet med andre land i Europa har Storbritannia lang tradisjon i å eksportere utdanning. I 1970 hadde University of London 70 000 studenter ”worldwide”. Mange universiteter ble etablert rundt om i verden i samarbeid med dette universitetet (Williams og Coates 2004: 114 - 115). I 1990-årene økte andelen studenter som tok britisk akkrediterte kurs i hjemlandet sitt. Disse kursene ble særlig gitt av forhenværende polytekniske universiteter, ofte i form av franchise. Disse utdanningstilbudene

(hovedsakelig yrkesrettete) er konsentrert til Sørøst-Asia, der Hong Kong, Malaysia og Singapore dominerer i markedet, mens betydningen av det kinesiske markedet øker. Bakgrunnen for forretningsmulighetene i disse landene er deres behov for utdanning og mangel på et offentlig utdanningstilbud. (Williams og Coates 2004: 129).

## 2.4 Noen store "for-profit" aktører

Store globale "for-profit" aktører i utdanningsmarkedet er Open University (Storbritannia), Monash University of Australia og University of Phoenix (USA) (Morey 2004). Sylvan Learning System (nå Laureate Education, Inc. (USA)) er en annen stor "for-profit" tilbyder av høyere utdanning. Dette selskapet har kjøpt utenlandske læresteder for eksempel i Mexico og Spania. Det er ikke klart om disse lærestedene vil ha koblinger til amerikanske læresteder eller om de skal akkrediteres i USA. DeVry University (USA) tilbyr utdanning i USA og Canada (Morey 2004). Det finnes som sagt svært lite kvalitetssikret informasjon om disse selskapene. Fremstillingen som følger, er basert på selskapenes egne nettsider, kvalitetssikrede opplysninger er trukket inn der slike er funnet.

Laureate Education har omkring 240 000 studenter<sup>3</sup> og ble etablert i 1998 (som Sylvan Learning System)<sup>4</sup>. Laureate Education har 19 akkrediterte campusbaserte læresteder i Europa, Latin-Amerika og Asia<sup>5</sup>.

Den første studenten begynte på British Open University i 1970<sup>6</sup>, og i dag presenterer lærestedet seg som Europas største universitet, med 200 000 studenter. Det legges vekt på at lærestedet er et meget anerkjent lærested<sup>7</sup>. Kvalifikasjoner oppnådd ved Open University anerkjennes av akademiske institusjoner ellers i Storbritannia, i EU og i resten av verden, ifølge deres egne nettsider<sup>8</sup>. British Open University tilbyr, foruten til innbyggere i Storbritannia, de fleste av sine kurs til innbyggere i flere europeiske land.<sup>9</sup> Dessuten kan flere av kursene deres tas fra de fleste land i verden<sup>10</sup>. Koordinatorer og lokale representanter for Open University har base i noen europeiske land og gir informasjon og veiledning når det gjelder å studere i det angjeldende landet.<sup>11</sup> Studentene har kontakt med sin lærer per post og også per telefon, faks og e-post. På noen kurs, hvis det er

---

<sup>3</sup> <http://www.laureate-inc.com/>

<sup>4</sup> <http://www.laureate-inc.com/alHistory.php>

<sup>5</sup> <http://www.laureate-inc.com/univCampusBased.php>

<sup>6</sup> <http://www.open.ac.uk/about/ou/p3.shtml>

<sup>7</sup> <http://www3.open.ac.uk/courses/about/index.shtml>

<sup>8</sup> <http://www.open.ac.uk/about/ou/p6.shtml>

<sup>9</sup> Østerrike, Belgia, Bulgaria, Kanaløyene, Kypros, Tsjekkia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Ungarn, Italia, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Irland, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Sverige og Sveits.

<sup>10</sup> <http://www3.open.ac.uk/courses/about/p7.shtml>

<sup>11</sup> [http://www3.open.ac.uk/courses/reghelp/s\\_c.pdf](http://www3.open.ac.uk/courses/reghelp/s_c.pdf)

tilstrekkelig antall studenter, holdes ansikt-til-ansikt-undervisning på Open Universitys studiesentre<sup>12</sup>. For noen kurs er det påkrevd å reise til England i forbindelse med deler av undervisningen.

University of Phoenix som ble etablert i 1976, regnes som verdens mest suksessrike ”for-profit” utdanningsselskap (Huang 2000). Det opererer i 33 stater i USA<sup>13</sup> og hadde 120 000 studenter i 2000 (Huang 2000: 120; Ryan 2001). I 2004 oppgis antallet studenter å være nærmere 175 000 (Morey 2004: 173). I dag er antallet studenter omkring 200 000<sup>14</sup>. University of Phoenix er også etablert i Puerto Rico, Mexico og Canada<sup>15</sup>. University of Phoenix eies av Apollo-gruppen som gikk på New York-børsen i 1994. Da hadde selskapet vokst fra 10 000 studenter i 1990 til nærmere 60 000 i 1998 (Ryan 2001: 116). Mange av lærerne på University of Phoenix er fulltids eller deltids ansatte lærere ved tradisjonelle læresteder (Ryan 2001: 124). Selskapet har ingen fast ansatte lærere (Morey 2004: 137).

DeVry University har rundt 46 000 studenter<sup>16</sup> i USA og Canada (Morey 2004: 133). DeVry University ble etablert i 1931 i Chicago. Lærestedet er akkreditert av The Higher Learning Commission.

Monash University ble etablert i 1958 i staten Victoria i Australia og har cirka 54 000 studenter. På 1990-tallet ekspanderte lærestedet til andre stater i Australia, og i 1998 ble en campus etablert i Malaysia og i 2001 en i Sør-Afrika<sup>17</sup>. I dag har lærestedet seks campuser i Australia, en i Malaysia, en i Sør-Afrika og studiesentre i London og Prato (Italia)<sup>18</sup>. Monash University ble revidert i 2006 av det australske kvalitetssikringsorganet som også samarbeidet med the Higher Education Quality Committee (HEQC) om en revisjon av campus i Sør-Afrika<sup>19</sup>.

## 2.5 Noen begrunnelser for etablering

Nye tilbydere av utdanning har hovedsakelig etablert seg i land der de nasjonale utdanningssystemene ikke har hatt kapasitet til å dekke etterspørselen etter utdanning og i land med tradisjon for private læresteder for høyere utdanning (CIRIUS 2003: 11). I litteraturen diskuteres en del sentrale forhold som kan virke inn på beslutningen om etablering.

---

<sup>12</sup> [http://www3.open.ac.uk/courses/reghelp/s\\_c.pdf](http://www3.open.ac.uk/courses/reghelp/s_c.pdf)

<sup>13</sup> <http://search.msn.no/results.aspx?srch=105&FORM=AS5&q=University+of+Phoenix>

<sup>14</sup> [http://www.phoenix.edu/about\\_us/about\\_us.aspx](http://www.phoenix.edu/about_us/about_us.aspx)

<sup>15</sup> <http://search.msn.no/results.aspx?srch=105&FORM=AS5&q=University+of+Phoenix>

<sup>16</sup> <http://www.devryinc.com/>

<sup>17</sup> <http://www.monash.edu.au/about/overview/brief-history.html>

<sup>18</sup> <http://www.monash.edu.au/campuses/>

<sup>19</sup> <http://www.adm.monash.edu.au/cheq/audit/>



### **2.5.1 Etterspørsel etter utdanning**

Økt global etterspørsel etter høyere utdanning er en sentral begrunnelse for etablering av nye utdanningstilbud (Knight 2006). Et anslag er at antallet internasjonale studenter vil øke fra 1,8 millioner studenter i 2000 til 7,2 millioner studenter i 2025 (IDP 2002).

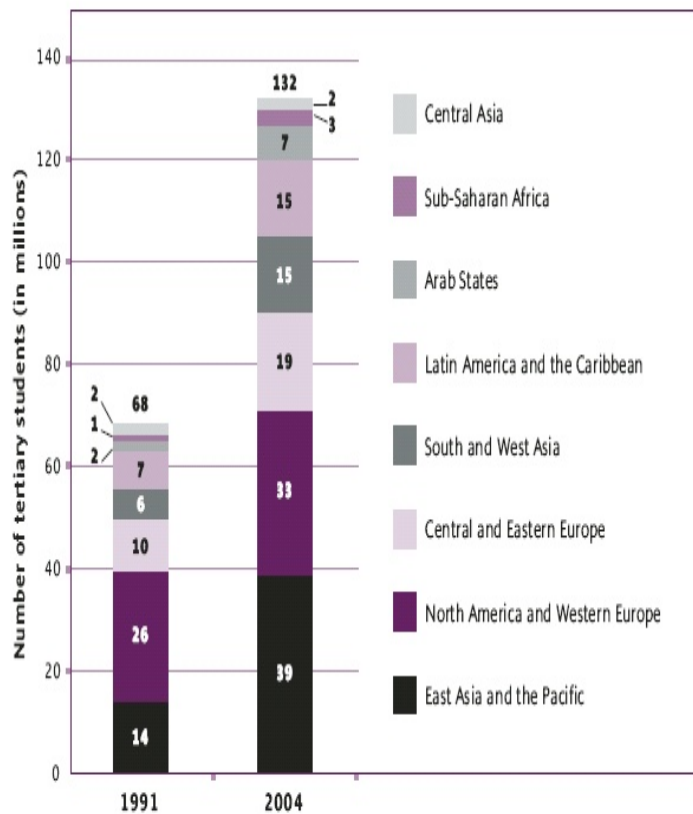
Betydningen av internasjonal studentmobilitet er vurdert til å ville vedvare. I tillegg antar man at tilbudet av utdanning må øke for å dekke den økte etterspørselen, herunder også nye tilbydere av utdanning, nye måter å levere den på og nye former for samarbeid (Knight 2006: 103).

UNESCOs statistikk viser at på verdensbasis har antallet studenter økt fra 68 millioner til 132 millioner mellom 1991 og 2004. Den største økningen har funnet sted i arabiske stater (71 prosents økning) og statene sør for Sahara i Afrika (66 prosents økning). Deretter følger Øst-Asia (64 prosents økning), Sør- og Vest-Asia (60 prosents økning), Latin-Amerika (53 prosents økning) og Sentral- og Øst-Europa (47 prosents økning). Sentral-Asia har ingen økning i antallet studenter i denne perioden, mens Nord-Amerika og Vest-Europa har hatt en økning på 21 prosent (Figur 2).

Figur 2 Vekst i antall studenter i tertiær utdanning fra 1991 til 2004

Growth in the number of tertiary students worldwide since 1991

Absolute number of tertiary students, 1991 and 2004, in millions



Source: UNESCO Institute for Statistics database.

Kilde: [www.unesco](http://www.unesco.org)<sup>20</sup>

<sup>20</sup> [http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6023\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6023_201&ID2=DO_TOPIC)

### **2.5.2 Internasjonalisering hjemme**

For å dekke den antatte økningen i den globale etterspørselen etter høyere utdanning, antar man videre at en utvikling vil være at utdanningstilbydere ”kommer hjem” til studentene gjennom å etablere utdanningstilbud i de nasjonene der det er økt etterspørsel etter utdanning (Knight 2006: 103).

I tillegg til økt etterspørsel etter utdanning er ønsket om å øke den nasjonale utdanningskapasiteten og/eller å øke kvaliteten på den utdanningen som allerede tilbys, viktige begrunnelser for å ønske å motta nye tilbydere av utdanning i det nasjonale markedet. En begrunnelse for et land for å motta importert utdanning som utenlandske tilbydere leverer, kan være å øke tilbudet av høyere utdanning nasjonalt og øke landets utdanningskapasitet (Knight 2006: 109). En annen begrunnelse for å motta utdanningstjenester som utenlandske tilbydere leverer, kan være å øke kvaliteten på den utdanningen som er etablert i landet gjennom å øke konkurransen med utenlandske (anerkjente) utdanningstilbydere (Knight 2006: 110).

### **2.5.3 Inntektsmuligheter**

Land som har hatt sterk vekst når det gjelder å selge (eksportere) (grensekryssende) utdanning, er kjennetegnet av redusert offentlig finansiering av læresteder for høyere utdanning. Dette gjelder Australia, Storbritannia, New Zealand og USA. I disse landene er den reduserte offentlige finansieringen av høyere utdanning hovedårsaken til at disse landene har engasjert seg i det internasjonale utdanningsmarkedet, først gjennom å rekruttere studenter til lærestedene innenlands og dernest gjennom å tilby utdanningsprogrammer til utenlandske studenter i deres hjemland, levert på ulike måter (Knight 2006: 109). Der hvor markedsmulighetene (inntjeningsmulighetene) øker, har også den offentlige utdanningen blitt dyrere. En begrunnelse for et økende marked for ”for-profit” læresteder er de økte skolepengene ved de etablerte lærestedene (Morey 2004).

### **2.5.4 Teknologisk utvikling**

Det ser ut til at den teknologiske utviklingen fremmer etablering av grensekryssende høyere utdanning. I dette ligger både at den teknologiske utviklingen gjør at en ny type kompetanse blir etterspurt (IKT-kompetanse) som ikke har like gode utdanningstilbud i alle land; og at teknologien i seg selv gjør en kombinasjon av fjernundervisning og klasseundervisning mulig. Den teknologiske utviklingen knyttet til datateknologien gjør verden mer sammenkoblet, og den fører til etterspørsel etter kompetanse som kan utnytte denne teknologien. Mer globale markeder bidrar til at en nasjons evne til å anvende vitenskapelig og teknisk kunnskap knyttes tettere til nasjonens økonomiske utvikling. Den teknologiske utviklingen har bidratt til en tettere sammenbundet verden i ”real time”. Mange selskaper har imidlertid vanskeligheter med å rekruttere arbeidskraft med gode nok teknologiske ferdigheter. Dette fremmer økt etterspørsel etter slik utdanning (Morey 2004), som også tilbys av ”for-profit” læresteder. På den andre siden gjør den teknologiske

utviklingen det mulig å motta utdanning (delvis) i form av nettbaserte løsninger, noe som kan bidra til å øke mobiliteten i tilbudet av utdanning.

### **2.5.5 Voksne studenter**

En viktig årsak til veksten i ”for-profit” utdanning er disse lærestedenes evne til å relatere seg til voksne studenter. For disse studentene er høyere utdanning bare en av flere aktiviteter som de engasjerer seg i daglig, og de setter pris på kvalitet, service og lave kostnader. ”For-profit” læresteder fokuserer på studentene som kunder og tilbyr tjenester med et minimum av byråkrati som studentene må navigere gjennom. Et annet argument er at mange ”for-profit” læresteder tar opp studenter (på bakgrunn av realkompetanse) som ikke oppfyller opptakskravene ved de tradisjonelle lærestedene (Morey 2004).

## 3 Regulering av ”for-profit” høyere utdanning

### 3.1 Kvalitetssikring

De fleste OECD-land har nasjonale kvalitetssikringssystemer og akkrediteringssystemer for høyere utdanning, og et økende antall land utenfor OECD har eller holder på å etablere slike systemer. Ifølge OECD betyr dette at mer enn 60 av verdens nasjonale økonomier har anerkjent at et eksternt kvalitetssikringssystem er avgjørende for troverdigheten av deres nasjonale system for høyere utdanning (OECD 2004: 9).

OECD påpeker at nasjonale kvalitetssikringssystemer ofte fokuserer på å sikre kvaliteten på utdanningsprogram som tilbys i deres eget land av deres egne læresteder. Dette betyr at utenlandske og ”for-profit” utdanninger sjelden dekkes. OECD påpeker at utfordringen for de nasjonale systemene er hvordan utenlandske og ”for-profit” tilbydere skal dekkes, gjennom å utvide det etablerte systemet eller gjennom å lage egne systemer for disse tilbyderne (OECD 2004: 9).

Det finnes imidlertid noen etablerte praksiser for å kvalitetssikre grensekryssende utdanning. OECD legger vekt på at både avsenderlandet og mottakerlandet har et ansvar. Etablert praksis i Australia, Storbritannia og USA innebærer at det landet som tilbyr grensekryssende utdanning, har ansvar for å sikre kvaliteten i de programmene som sendes til andre land, og at den grensekryssende utdanningen skal være av samme kvalitet som den utdanningen som tilbys nasjonalt i avsenderlandet. UNESCO/Europarådet har etablert ”Codes of good practices in the provision of transnational education”<sup>21</sup> som etablerer prinsipper for denne virksomheten (loc.cit.). OECD understreker at det er behov for veiledende prinsipper som bedre kan sikre kvaliteten av grensekryssende utdanningstilbud, og disse må ta hensyn til interessene til både mottakerlandene og avsenderlandene (op.cit: 11).

OECD påpeker likevel at mangelen på sammenheng og omfattende rammeverk for koordinering av de mange initiativene internasjonalt, sammen med variasjonen og ulikhetene i kvalitetssikring og akkreditering på nasjonalt nivå, skaper gliper i kvalitetssikringen av høyere utdanning som leveres over landegrensene. OECD fremholder at dette gjør studenter og interessenter i høyere utdanning mer sårbare i forhold til transnasjonal utdanning av lav kvalitet (op. cit: 10).

#### 3.1.1 USA

Veksten i ”for-profit” utdanning i USA har vært omstridt (Morey 2004: 136). Eksempelvis har kvalitetssikringsorganet for uavhengige universiteter i USA (the Association of

---

<sup>21</sup> [http://www.cepes.ro/hed/recogn/lisbon/riga/meeting\\_report.htm#APPENDIX%201](http://www.cepes.ro/hed/recogn/lisbon/riga/meeting_report.htm#APPENDIX%201)

Independent Colleges and Universities<sup>22</sup>) argumentert for at University of Phoenix's begrensede bibliotek, store antall deltids ansatte og lave antall undervisningstimer per studiepoeng, ikke skulle kvalifisere dem for lisens. University of Phoenix leverte senere en omfattende søknad og ble akkreditert (Morey 2004: 136). Like fullt ser akkrediteringsorgan ut til å være noe usikre i forhold til hvordan læresteder med distinkt ulike målsettinger skal behandles, og de ser i økende grad ut til å være villige til å akkreditere "for-profit" læresteder (Morey 2004: 143). En bakgrunn for dette er ikke minst at flere akkrediteringssystem i økende grad fokuserer på innovasjon (Stensaker og Harvey 2006).

I USA finnes tre typer akkrediteringsorganer: regionale, nasjonale og spesialiserte. De nasjonale akkrediteringsorganene akkrediterer hovedsakelig "for-profit" læresteder (OECD 2004: 9). For å oppnå status som et godkjent akkrediteringsorgan, må organet være revidert enten av Council for Higher Education Accreditation<sup>23</sup> (CHEA) eller The United States Department of Education (USDE) (OECD 2004: 9). En rekke av disse akkrediteringsorganene akkrediterer læresteder som opererer utenlands, og (i sjeldne tilfeller) utenlandske læresteder som opererer i USA. Akkrediteringsorganene har sine egne standarder for revisjon av internasjonal aktivitet, det finnes ikke noe sentralt eller koordinert initiativ for internasjonal akkreditering i USA (OECD 2004: 9).

### 3.1.2 Australia

For å vurdere utenlandske tilbydere av utdanning, legges i Australia "The national protocols for higher education approval processes"<sup>24</sup> til grunn. Denne avtalen er signert av alle stater og territorier samt Det australske sambandet og har blitt etablert for å sikre felles standarder i Australia når det gjelder anerkjennelse av nye universiteter og utenlandske tilbydere i Australia, samt akkreditering av kurs fra tilbydere som ikke er selv-akkrediterende. De fleste stater og territorier i Australia har vedtatt lover for å iverksette denne protokollen (OECD 2004: 9).

Ved vurdering av utenlandske tilbydere i Australia legges følgende kriterier til grunn:

- At kurset eller kursene er sammenlignbare med krav og læringsutbytte for kurs på samme nivå på samme felt i Australia
- At kvalitetssikringen som tilbyderen legger til grunn, kan sammenlignes med australske tilbyderes kvalitetssikring
- At det er tilstrekkelige finansielle og andre ressurser til at kurset kan leveres i henhold til australsk lovgivning (OECD 2004: 9)

---

<sup>22</sup> <http://www.aicup.org/>

<sup>23</sup> [http://www.chea.org/pdf/chea\\_glance\\_2003.pdf](http://www.chea.org/pdf/chea_glance_2003.pdf)

<sup>24</sup> [http://www.dest.gov.au/sectors/higher\\_education/policy\\_issues\\_reviews/key\\_issues/MCEETYAS/](http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/policy_issues_reviews/key_issues/MCEETYAS/)

Når Australia eksporterer utdanning, er det en forutsetning at utdanningen skal ha kvalitet minst tilsvarende den som er i Australia. Australske universiteter har sine egen ”lovgivning” som tillater dem å godkjenne og tilby sine egne kvalifikasjoner. Når australske universiteter opererer utenlands, er styrene deres ansvarlige for kvalitetssikring, og universitetet (inkludert utenlandsvirksomheten) revideres av australske universiteters kvalitetssikringsorgan (AUQA - Australian Universities Quality Agency<sup>25</sup>) (OECD 2004: 9).

Det australske departementet for undervisning, forskning og opplæring (The Australian Government Department of Education, Science and Training) har en egen nettside som gir informasjon om hvordan man kunne undersøke akkrediteringsstatusen for en organisasjon som kaller seg universitet, tilbyr grader og oppgir å operere/ha bakgrunn fra Australia<sup>26</sup> (op.cit.).

### 3.1.3 Storbritannia

I Europa er det bare Storbritannias kvalitetssikringsrutiner som eksplisitt dekker tilbud som britiske læresteder gir utenlands. Det britiske kvalitetssikringsorganet (QAA<sup>27</sup>) har etablert et sett regler og gir revisjon på frivillig basis av utenlandske tilbud som britiske universitet gir (OECD 2004: 9).

Kvalitetssikring ellers i Europa er hovedsakelig nasjonalt fundert og fokuserer på nasjonale aktører som opererer innenfor den aktuelle nasjonen (OECD 2004: 9). I en publikasjon fra OECD blir det fremholdt at disse organene ennå ikke er særlig godt forberedt på å takle grensekryssende utdanningstilbud (OECD 2004: 9). Men flere nasjonale akkrediteringsorgan har allerede akkreditert eller vurdert private og ikke-nasjonale tilbydere av utdanning som opererer i den aktuelle nasjonen. Dette gjelder særlig Polen, Ungarn og Romania som fordi de har en mer liberal lovgivning, har etablert akkrediteringssystemer for private tilbydere, ofte fra USA, Storbritannia og Russland. Også i Nederland og Belgia har nasjonale akkrediteringsorgan akkreditert private og utenlandske utdanningstilbydere. I Storbritannia kan utenlandske tilbydere operere hvis dette skjer i tråd med loven, men de underlegges ikke britisk akkreditering. Heller ikke all høyere utdanning akkrediteres i Storbritannia. Det sveitsiske akkrediteringsorganet akkrediterer også aktiviteter i privat sektor, og i Østerrike ble organet Akkreditierungsrat etablert med det formål å akkreditere de mange private tilbyderne av utdanning som opererer i landet (OECD 2004: 9). NOKUT i Norge håndterer såkalte ”joint degrees” (Stensaker og Danø 2006).

---

<sup>25</sup> <http://www.auqa.edu.au/>

<sup>26</sup> [http://www.dest.gov.au/sectors/higher\\_education/policy\\_issues\\_reviews/key\\_issues/assuring\\_quality\\_in\\_higher\\_education/](http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/policy_issues_reviews/key_issues/assuring_quality_in_higher_education/)

<sup>27</sup> <http://www.qaa.ac.uk/>

## 3.2 Internasjonalt samarbeid og regelverk

### 3.2.1 GATS

Utdanning er en av tolv servicenæringer som dekkes av GATS. Dette innebærer at regler som ”most favoured nation” og ”national treatment” også gjelder kommersiell privat høyere utdanning. Regelen om ”most favoured nation” innebærer at alle utenlandske handelspartnere skal behandles likt og konsistent. Det betyr at hvis man lar et land komme inn på det innenlandske markedet, skal alle de 146 andre WTO-landene også behandles på samme måte. Tilsvarende, å nekte et land innpass på det innenlandske markedet, betyr at heller ingen av de andre 146 landene skal kunne etablere seg der. Regelen om ”national treatment” innebærer at når et annet land har fått etablere seg i det innenlandske markedet, så skal det behandles på samme måte som innenlandske tilbydere (Knight 2006: 111).

GATS skiller mellom fire måter å tilby en tjeneste på (Knight 2005: 63; se også Stortingsproposisjon 1993-94). Utenlandske tilbydere av høyere utdanning som etablerer seg i et annet land, faller under ”commercial presence” som viser til utenlandske tilbydere av utdanningstjenester som etablerer seg i et land. Dette kan skje i form av lokale campus, satellitt-campus, ”twinning partnerships” eller franchising med lokale læresteder. Det er økende interesse rundt denne formen for utdanningstilbud. Det er også et av de mest kontroversielle områdene fordi det tilsynelatende setter internasjonale regler på utenlandske investeringer (Knight 2005: 63). De andre formene for tilbud av tjenester er ”cross-border supply”, ”consumption abroad” og ”presence of natural persons”.

”Cross-border supply” betyr at det er kun tjenesten som krysser landegrensene. Innenfor høyere utdanning gjelder dette fjernundervisning, ”e-learning” og virtuelle universiteter. Dette er så langt kun et lite marked som ser ut til å ha et stort potensial gjennom bruk av Internett.

”Consumption abroad” betyr at det er ”forbrukeren” som reiser utenlands for å ta del i et utdanningstilbud, altså utenlandsstudenter. Dette er for tiden den største markedsandelen av det globale utdanningsmarkedet.

”Presence of natural persons” innenfor høyere utdanning vil dreie seg om professorer og lærere osv. som reiser utenlands for å undervise. Det er potensielt et sterkt marked for dette gjennom den økende vekten som blir lagt på mobilitet blant akademisk personale, og det er også en av de vanskeligste formene for tilbud av en tjeneste gitt mottakerlandets arbeidsmarkedspolitik.

GATS stiller altså krav til innholdet i nasjonale regler som gjelder likebehandling og forenkling av reguleringer. Rettslig er GATS vanskelig, avtaleteksten er vag og abstrakt og uten klargjørende tilleggsavtaler. Dessuten er avtalen svært ny, og det finnes lite avklart rettspraksis. I tillegg kommer at tjenester er et svært sammensatt fenomen, sammenlignet med for eksempel varer. Utdanning er den sektoren der færrest WTO-stater har forpliktet



seg. Men Norge er forpliktet av hele GATS-avtalen i forhold til høyere utdanning, bare visse økonomiske støtteordninger er unntatt. Når man skal vurdere om nasjonale regler er for omfattende, kan man se til internasjonale standarder. Innenfor høyere utdanning er UNESCOs "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education" (som var et samarbeidsprosjekt med OECD)<sup>28</sup> slike standarder som skal sørge for at nasjonale reguleringer er i samsvar med traktaten. "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education" innebærer at landene skal etablere et overgripende, rettferdig og gjennomslutlig system for registrering av og lisens for tilbydere som ønsker å operere i det aktuelle landet. Disse reglene skal gi nøyaktig, reliabel og lett tilgjengelig informasjon om kriterier og standarder for å bli registrert og deres konsekvenser for finansieringen via studenter (Mestad 2006).

Det har hersket stor usikkerhet rundt hvilke konsekvenser GATS-avtalen vil få når det gjelder høyere utdanning. I Danmark har man notert at dette også gjelder i hvilket omfang man vil se at utenlandske tilbydere etablerer seg i Danmark. Men siden offentlig utdanning er unntatt fra avtalen, vurderer mange det dit hen at virkningene vil være begrenset og at man ikke bør forvente at GATS-avtalen fører til at utenlandske tilbydere etablerer seg for eksempel i Danmark (CIRIUS 2003: 46).

### **3.2.2 EU**

Når man sammenligner liberaliseringen av handel gjennom GATS og EUs politikk for høyere utdanning, kan det fremheves at både Bologna-erklæringen og Praha- kommunikeet legger til grunn betydningen av samarbeid som strategi for å takle økt globalisering og liberalisering, samt argumentene om betydningen av høyere utdanning som et offentlig gode. EUs politikk for høyere utdanning kan på denne måten sies å svare på økt globalisering gjennom å utvikle europeisk samarbeid, med særlig vekt på konvergens og gjennomslutlighet (i.e. Bologna-prosessen). Samtidig var strategien å kommunisere utad den europeiske høyere utdanningens styrke. Et sentralt argument i denne politikken var også økt konkurranse mellom de europeiske lærestedene som virkemiddel for å heve kvaliteten på utdanningene (Wende og Huisman 2004: 27 - 28).

"Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education" gjelder også for Europa. Regelverket bygger på det britiske systemet for akkreditering av utenlandske tilbud som britiske læresteder gir, og er tett koblet til Lisboa-erklæringen. Regelverket vektlegger at kvalitetssikringssystemer bør følge utdanningstilbudet fra avsenderlandet til mottakerlandet. OECD påpeker at dette imidlertid kan innebære at kvalitetssikringssystem eksporteres til land der de ikke har legal status. Samtidig er de britiske reglene slik at britiske læresteder som tilbyr utdanning i andre land, må tilpasse seg loven i det landet de opererer i. Dette innebærer at ansvaret for kvalitetssikring av utenlandske tilbydere ikke bare ligger på det landet som mottar utdanningen (OECD 2004: 9).

---

<sup>28</sup> [http://www.cepes.ro/hed/recogn/lisbon/riga/meeting\\_report.htm#APPENDIX%201](http://www.cepes.ro/hed/recogn/lisbon/riga/meeting_report.htm#APPENDIX%201)

## 4 Konsekvenser av ”for-profit” høyere utdanning

Virkingen av ”for-profit” utdanning på hjemlandene er komplisert og så langt ikke analysert. I noen tilfeller er det ingen sammenheng mellom selskapenes hjemland og disse lærestedene, siden de ikke er en del av det nasjonale utdanningssystemet og siden de er ”statsløse” når de leverer utdanning i andre land. Men en del av lærestedene leverer også utdanning i hjemlandet og samvirker da med det nasjonale utdanningssystemet (Knight 2006: 109). Like fullt ser omfanget av ”for-profit” læresteder ut til å være begrenset, både i betydningen hvilke fag og emner som kan omsettes med fortjeneste, og i den betydning at også offentlige læresteder i økende grad innfører skolepenger. Markedet for høyere utdanning ser ut til å være et konservativt marked (Scott 2005: 17 - 18). Dette kan skyldes at et godt omdømme er vanskelig å bygge og samtidig svært viktig for å lykkes i dette markedet.

### 4.1 Konkurransen

Et hovedargument for privat utdanning i seg selv er at det fremmer konkurranse i det høyere utdanningssystemet og derved øker effektiviteten i hele systemet. Neoliberalistene argumenterer med at privat høyere utdanning er fremragende i sin natur. Disse lærestedene tilbyr utdanning som er bedre tilpasset arbeidslivets behov, de fremmer sunn konkurranse, og markedet gir insentiver til å møte alle typer studenters behov (Tilak 2006: 117). Det er imidlertid en stor debatt om virkingen av grensekryssende utdanning på finansiering av høyere utdanning i land som mottar utdanning levert på denne måten. En bekymring er at tilstedeværelsen av utenlandske tilbydere vil føre til en nedgang i offentlig finansiering av høyere utdanning (Knight 2006: 109). Pragmatikerne eller realistene, som de kalles, argumenterer for at privat høyere utdanning kompletterer tilbudet fra offentlig finansierte læresteder og gir muligheter i et ellers begrenset system (Tilak 2006: 117). I OECD-landene følges en økning i private (husholdningers) utgifter til høyere utdanning ikke av en nedgang i offentlig finansiering av høyere utdanning (OECD 2006). Hovedunntaket er Australia, der økningen i private utgifter til utdanning følges av en tydelig reduksjon i offentlig finansiering av høyere utdanning.

Det trekkes frem at ulike typer institusjoner for høyere utdanning vil være sårbare for konkurransen fra ”for-profit” lærestedene i ulik grad. Ikke-elitepregede læresteder er mest sårbare og også bredde-universiteter som gir doktorgrad, toårige collegeutdanninger og spesialiserte læresteder. Disse lærestedene kan være de som blir hardest rammet av at ”for-profit” læresteder tar markedsandeler i deres (grunn)utdanninger eller har de største problemene med å reorganisere utdanningsprofilen sin uten å miste sin tradisjonelle profil. På den andre siden vil disse lærestedenes lave kostnader for studentene (skolepenger) og deres offentlige finansiering beskytte dem fra alvorlig konkurranse fra ”for-profit”

læresteder (Morey 2004: 145; Wilson 1999). Man kan også tenke seg at det er innenfor etter- og videreutdanningsmarkedet at offentlige læresteder kan være sårbare for konkurranse fra ”for-profit” aktører. I Norge er prinsippet om gratis høyere utdanning litt svakere når det er snakk om etter- og videreutdanning (Brandt 2000: 279), men ønsket om å generere inntekt kan ikke sies å være en sentral begrunnelse for de offentlige lærestedene for å engasjere seg i dette markedet (Brandt 2001: 273).

## **4.2 Samarbeid**

”For-profit” utdanning kan føre til økt differensiering i høyere utdanning. Masseutdanning sammen med et økende antall voksne studenter og samfunnets økende kunnskapsbehov som gjør livslang læring nødvendig, har fremmet både fremveksten av ”for-profit” utdanning så vel som endringer i de tradisjonelle lærestedene. Samtidig understrekes det at grensene mellom de to typene læresteder blir mer glidende gjennom at ”for-profit” lærestedene søker studenter fra de tradisjonelle lærestedene og vice versa. Det etableres også i økende grad partnerskap mellom de to typene læresteder (Morey 2004).

En annen konsekvens for de tradisjonelle lærestedene er virkningene av at de nye utdanningstilbyderne i økende grad tilbyr grunnopplæring. Denne typen lavere grads utdanning fungerer på de tradisjonelle lærestedene i økende grad som ”profit center” for de tradisjonelt sett dyrere høyere-grads-utdanningene. Hvis studentene i større utstrekning tar slik utdanning ved ”for-profit” utdanningsinstitusjoner, kan mulighetene for kryss-subsidiering internt ved de tradisjonelle lærestedene reduseres (Morey 2004).

## **4.3 Kvalitet**

Ikke-planlagte og ikke-kvalitetssikrede utenlandske tilbydere i det nasjonale utdanningsmarkedet kan representere et risikoelement i det nasjonale høyere utdanningssystemet, slik som for eksempel i Øst-Europa etter 1989. En fare er redusert offentlig finansiering av høyere utdanning som kan se ut som sparing, men utgjør en utfordring på lengre sikt siden ”for-profit”-tilbyderne bare vil forbli i markedet så lenge det er inntjening på tilbudene deres (Knight 2006: 110).

Siden fortjeneste er et sentralt motiv, kan kvaliteten ved disse lærestedene påvirkes negativt i den forstand at fokus settes på salgbare kurs, og mindre vekt legges på mer akademiske utdanninger (Tilak 2006: 120).

## **4.4 Relevans**

”For-profit” læresteder med klare målsettinger om å gi ”jobbtrening” har medført en økende bevissthet om ”employability” knyttet til den utdanningen de tradisjonelle

lærestedene gir (Morey 2004). På den andre siden er skolepenger inntektskilden for private "for-profit" læresteder. Disse lærestedene krever ofte skyhøye studieavgifter (Tilak 2006: 118). Dermed synker inntaket av studenter fra lavere økonomiske klasser, og lærestedene representerer slik en negativ utvikling i forhold til sosial utjevning.

"For-profit"-utdanningene lever av studieavgifter som ofte er svært høye (Tilak 2006: 118). Dette brukes også som en strategi for å gi utdanningene et elitepreg, samtidig kan det drive de offentlige lærestedene til å øke sine avgifter. Til sammen har dette negative virkninger i forhold til sosial utjevning.

## 5 Etablering i Norge?

For å diskutere vurderinger av om Norge vil være et interessant marked for utenlandske ”for-profit” læresteder, bygger vi på de momentene som er trukket frem i litteraturen. Disse relateres til den norske konteksten for å avgjøre deres betydning i vårt tilfelle. Dessuten trekker vi inn et par andre forhold som er avgjørende; det norske systemet for høyere utdanning og lovgivningen.

### 5.1 Landskapet for norsk høyere utdanning

Norsk høyere utdanning består i dag av en rekke aktører. Statlige universiteter og høyskoler gir ordinære utdanninger uten betaling, og etter- og videreutdanning mot betaling. Private høyere utdanningsinstitusjoner har utdanningstilbud som er godkjent av departementet, hvorav enkelte gir ordinære utdanninger mot betaling, mens andre har full kostnadsdekning av departementet. I tillegg tilbyr disse etter- og videreutdanning mot betaling. Videre har vi private utdanningsinstitusjoner som tilbyr utdanninger ut over videregående skole, og som ikke er godkjent i henhold til Privathøyskoleloven. Disse tilbyr kortere utdanninger mot betaling. Dessuten kommer høyere utdanningsinstitusjoner i andre land som tilbyr utdanning mot betaling, inn som aktør i det norske landskapet. Deler av kostnadene for den enkelte student som reiser ut, dekkes av Statens lånekasse for utdanning i de tilfellene institusjonene gir tilbud som er godkjent av denne. Dessuten finnes det virksomheter som tilbyr IKT-baserte utdanningstilbud. Dette er både norske statlige og private institusjoner og virksomheter basert i andre land (oversikten er hentet fra NOU 2000: 14: 60 - 61).

Offentlig høyere utdanning står fortsatt sterkt i Norge. Mjøs-utvalget la til grunn at det offentlige har, og fortsatt bør ha, ansvaret for forskning og høyere utdanning i Norge (NOU 2000: 14: 330 - 331). Utvalget presiserer at i det ligger at staten skal ha ansvaret for finansiering, dimensjonering, tilgjengelighet og kvalitetssikring. Statlige universiteter og høyskoler vil være de viktigste instrumentene for å få dette til, slik utvalget ser det. Utvalget legger til at på noen områder dekker private institusjoner i dag vesentlige deler av samfunnets behov for kompetanse, og de vil fortsatt spille en viktig rolle på en del områder og bidra til innovasjon og nyskaping. Utvalget mener derfor at også private institusjoner kan spille en viktig rolle innenfor en helhetlig forsknings- og utdanningspolitikk. For både statlige og private institusjoner er det en forutsetning at de tilfredsstillende faglige og organisatoriske kvalitetskrav.

Nye utdanningstilbydere sees på mer som en trussel enn en mulighet. Ifølge Mjøs-utredningen representerer nye aktører innenfor høyere utdanning utfordringer for det norske systemet for høyere utdanning. Dette gjelder private institusjoner med tilbud som ikke er godkjent, og tilbydere av IKT-baserte utdanninger. Man ser for seg at disse nye

aktørene på utdanningsmarkedet vil kunne tilby utdanninger på en del områder til studenter som ellers kunne velge utdanninger ved godkjente statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. I tillegg understrekes det at det kan være behov for ordninger som gjør det mulig for den enkelte å innpasse utdanning og kompetanse som er ervervet ved institusjoner og i virksomheter utenfor godkjente høyere utdanningsinstitusjoner.

## **5.2 Lovens bokstav**

Dagens norske lovgivning fremmer neppe etablering av ”for-profit” utdanning i Norge, i alle fall ikke hvis disse skulle ønske statsstøtte. Læresteder som ønsker statsstøtte, har restriksjoner når det gjelder fortjeneste. Ifølge loven kan ikke statlige universiteter og høyskoler kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelsen. Når det gjelder private universiteter og høyskoler, skal disse la statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode. Læresteder som mottar statstilskudd, kan dessuten ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående. Endelig sier loven at departementet kan fastsette forskrift om universiteters og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter og om adgangen til å kreve inn andre avgifter knyttet til studiene<sup>29</sup>.

## **5.3 Ny teknologi og endrede markedsbetingelser**

Datateknologien er generelt sett en faktor som fremmer etablering av nye utdanningstilbud. Men de offentlige lærestedene i Norge er allerede selv relativt langt fremme når det gjelder å ta i bruk ny teknologi. Den nye teknologien preger også de etablerte lærestedene i Norge. Bruken av e-post og programmer som ”Classfronter” kan bidra til hyppigere kontakt og samarbeid mellom studenter og mellom studenter og lærere. Dette kan også bidra til at studentene arbeider mer hjemme, dvs. at de er mindre ved lærestedet (Dysthe et al. 2006: 42). På denne måten blir også de tradisjonelle lærestedene mer fleksible. Evalueringen av kvalitetsreformen dokumenterer at bredbåndsdekningen er god ved alle norske offentlige læresteder, men i enkelte distrikter har studenter som ønsker å arbeide hjemme, problemer med nettbaserte applikasjoner pga. lav bredbåndsdekning (Dysthe et al. 2006: 35).

## **5.4 Økt etterspørsel etter utdanning**

Økt etterspørsel etter utdanning kan bidra til å åpne et marked for nye utdanningstilbydere. I Norge i dag er det relativt godt samsvar mellom etterspørsel etter og tilbud om høyere utdanning. Men universitetene opplever større søkning enn høyskolene, slik at

---

<sup>29</sup> Lov om universiteter og høyskoler av 2005-04-01. Lovdata.no

høyskoleutdanningene kan fremstå som noe mer sårbare. Dette forholdet innebærer likevel at norske læresteder tar av for etterspørselen etter utdanning, og at i den grad det er noe skjevhet i dette forholdet, så er det på tilbudssiden og ikke på etterspørselssiden.

Siden midten av 1990-tallet har vært økning i etterspørselen etter høyere utdanning i Norge, mens de seneste årene har det vært en viss nedgang. Totalt har det likevel vært søkervekst de siste årene (etter kvalitetsreformen). Veksten i søkertallene er imidlertid ujevnt fordelt, det er særlig universitetene som opplever økt søkning (Michelsen, Høst, og Gitlesen 2006: 42). Det er likevel et likeverdig forhold mellom etterspørsel etter og tilbud om høyere utdanning. I 2006 fikk 89 prosent av de kvalifiserte søkerne til høyere utdanning tilbud om studieplass. Etter hovedopptaket stod 9000 søkere uten tilbud om studieplass<sup>30</sup>.

Det har også skjedd endringer på tilbudssiden når det gjelder høyere utdanning i Norge. Samtidig med den økte etterspørselen etter høyere utdanning, har de offentlige lærestedene et sterkere fokus på rekruttering av studenter. Samtlige læresteder har intensivert rekrutteringsarbeidet sitt. Antallet studenter som er registrert ved lærestedene, er i all hovedsak det samme som før kvalitetsreformen. Selv om søkemønsteret er endret med tyngdepunktet mer i retning av universitetene enn høyskolene, har lærestedene stort sett greid å opprettholde sin posisjon i feltet, målt ut fra antallet registrerte studenter (Michelsen, Høst, og Gitlesen 2006: 42).

Det er likevel ikke store endringer i hvilke fag og utdanninger som etterspørres. Evalueringen påpeker at det er vanskelig å si noe om i hvilken grad kvalitetsreformen har betydd noe for den fagfordelte søkningen uten at man foretar en langt grundigere studie av enkeltområder og hvordan de relaterer seg til trekk ved reformen. Det er imidlertid grunnlag for å si at i den grad reformen hadde en ambisjon om å endre eksisterende utviklingsmønstre, ser ikke dette ennå ut til å ha inntruffet. De fleste fagområdene synes å ha samme utviklingen i søkermønster som de hadde før reformen (Michelsen, Høst, og Gitlesen 2006: 45).

Selv om utviklingen i søkemønsteret med hensyn til hvilke utdanninger som etterspørres, fortsetter som tidligere, er antall nye studenter ved lærestedene rimelig stabilt. Endringen i søkemønstrene bidrar imidlertid til å endre styrkeforholdet i favør av universitetene, som har en markant økning i antall søkere bak hver opptatt student. Innenfor den statlige høyskolesektoren er det nedgang i antall søkere i forhold til antall studenter. Det er også en nedgang i antall studenter per studium. Dette ser ut til først og fremst å ramme en del av de mellomstore og mindre høyskolene, fordi disse har minst å gå på fra før. De blir dermed mer avhengige av å kompensere med økning i det lokale opptaket og i eksternt finansierte studenter (Michelsen, Høst, og Gitlesen 2006: 55)

---

<sup>30</sup> <http://www.samordnaopptak.no/statistikk/>

## 5.5 Ny internasjonalisering hjemme

Å bringe etterspurt utenlandsk utdanning hjem til studentene som ønsker denne, har vært en begrunnelse for nye utdanningstilbydere for å etablere seg i andre land. Norge har tradisjon for å sende studenter ut, og i antall har dette økt. Endringene i forhold til hvor studentene reiser kan forstås både i sammenheng med hvilke utdanningstilbud som finnes i Norge til enhver tid, men også i forhold til hvilke utdanninger som markedsføres av internasjonale utdanningstilbydere og hvilken støtte som gis til dette fra Norge. Kvalitetsreformen har også økt studiemobiliteten. Internasjonalisering av norske campus er imidlertid ikke like godt utviklet.

Andelen av norske studenter som studerer i utlandet, har vært stabilt. Utenlandsstudentene utgjør i dag en like stor andel av den totale norske studentmassen som for 30 år siden, men antallet har steget betydelig (Wiers-Jenssen 2003: 17). Andelen utenlandsstudenter av den totale norske studentmassen har holdt seg mellom fem og sju prosent (Wiers-Jenssen 2003: 18). I 2003 var det er omkring 15 000 norske studenter i utlandet som gradsstudenter (Wiers-Jenssen 2003: 19). Fra slutten av 1990-tallet og frem til 2003 har antall utenlandsstudenter økt med nesten 60 prosent (Wiers-Jenssen 2003: 19 - 20).

Wiers-Jenssen (2003: 24) har analysert denne utviklingen og påpeker at endringene i hvilke fag og land studentene velger, har sammenheng med flere forhold. Når det gjelder fag, kan dimensjoneringspolitikk og endringer i studietilbudet i Norge forklare noe av utviklingen. På noen fagområder har diskrepansen mellom tilbud om og etterspørsel etter studieplasser i Norge tidvis vært stor, og utenlandsstudier kan under slike omstendigheter framstå som et særlig attraktivt alternativ. Det finnes også fremdeles fag som ikke tilbys ved norske læresteder, som for eksempel kiropraktikk og scenografi, og for å kunne studere slike fag, må man reise ut. Endringer har også sammenheng med hvilke utdanninger i utlandet det er mulig å få støtte til i Lånekassen, og mer generelle dreininger i fagtilbud og studentpreferanser. Wiers-Jenssen påpeker at utviklingen i hvilke land som foretrekkes, kan ses i sammenheng med at høyere utdanning i økende grad har blitt vare på et globalisert utdanningsmarked. Mange utenlandske læresteder bruker betydelige ressurser på å tiltrekke seg studenter utenfor egne landegrenser. Australia og Storbritannia har vært spesielt aktive overfor det norske markedet. Tidligere østblokkland som Ungarn og Polen har etablert engelsk- og tyskspråklige programmer på fagområder som medisin og veterinærmedisin, og den sterke økningen i antall norske medisinstudenter i utlandet på 1990-tallet forklares i stor grad av dette. Men helt avgjørende for hva og hvor nordmenn studerer i utlandet, er den økonomiske støtten som forvaltes gjennom Lånekassen,

Det er fortsatt en klar målsetting at norske studenter skal reise ut, også studenter som studerer ved norske læresteder. Med kvalitetsreformen er dette formalisert gjennom utenlandsopphold som en del av bachelor-graden. Bedre apparater for å støtte opp om studiemobiliteten er etablert, og studentene er seg bevisst sine rettigheter til



utenlandsopphold. Antall studenter som har reist ut, har da også nesten uten unntak økt i den perioden som er observert (Halvorsen og Faye 2006).

Men langt fra alle studenter ønsker seg utenlandsopphold, og de strammere studieoppleggene og kravene til studieprogresjon gjør det vanskeligere. Evalueringen viser foreløpig få spor etter internasjonalisering hjemme, selv om det skjer en viss økning i omfanget av kurs som gir undervisning på engelsk. Disse kursene søkes imidlertid nesten utelukkende av utenlandske studenter. Få institusjoner har utviklet en strategi for internasjonalisering hjemme. Hovedkonklusjonen er at internasjonalisering hjemme i liten grad utgjør et integrert ledd i en ledelsesstrategi for å styrke institusjonenes egenart (Halvorsen og Faye 2006).

## **5.6 Redusert offentlig finansiering av høyere utdanning**

Redusert offentlig finansiering kan åpne markedet for ”for-profit” utdanningstilbydere hvis det medfører at offentlige utdanningstilbud reduseres. Samtidig kan redusert offentlig finansiering bidra til at offentlige læresteder søker andre (eventuelle ”for-profit”) inntektsmuligheter. Men andelen offentlig finansiering av høyere utdanning i Norge har økt fra 1995 til 2003. I 1995 var andelen offentlig finansiering 93,7 prosent i Norge; i 2003 var andelen offentlig finansiering av høyere utdanning 96,7 prosent. (OECD 2006: 221, tabell B3.3).

## **5.7 Økte skolepenger i offentlig sektor**

Det har vært påpekt at økte skolepenger ved offentlige læresteder kan øke markedsmulighetene for (billigere) ”for-profit” utdanninger. Men i Norge tar ikke offentlige læresteder skolepenger, samtidig som skolepengene ved private læresteder er relativt moderate. Omregnet i amerikanske dollar tar private læresteder i Norge mellom 4000 til 6500 dollar per år i skolepenger (OECD 2006: 240 - 241, tabell B5.1).

I tillegg kan det trekkes inn i diskusjonen om det er grunnlag for å si at betalingsvilligheten for privat høyere utdanning har økt. Hvis prisnivået på skolepengene i privat høyere utdanning reflekterer betalingsvilligheten i Norge, kan denne (jf. argumentet i avsnittet over) ikke sies å være særlig høy nå.

## **5.8 Nye studentgrupper**

”For-profit” høyere utdanningstilbud har ofte rettet seg inn mot andre studentgrupper enn den typisk førstegangsstuderende eller den unge studenten. Dette gjelder både med hensyn til undervisningsform og hvordan utdanningstilbudene er spisset mot arbeidslivets behov. Spørsmålet er hvordan norske tradisjonelle læresteder dekker dette behovet og hvor stort

det er. En del av hensikten med kvalitetsreformen kan sies å være å møte arbeidslivets behov bedre. Evalueringen av reformen viser at lærestedene har gjennomført flere strategiske tilpasningsprosesser, og flere nye og mer ”moderne” studietilbud er opprettet.

Mjøs-utvalget la til grunn at nye utdanningstilbydere ofte er akkrediterte institusjoner som gir undervisning av høy kvalitet (NOU 2000: 14: 101). Utvalget påpeker at ettersom de er avhengige av en jevn tilstrømning av nye studenter, viser de også stor evne til å tilpasse seg studentenes behov for hjelp og oppfølging. Utvalget mener at dette kan gjøre dem til attraktive alternativer for norske studenter som er lei av store forelesningssaler og et svakt utbygd støtteapparat. En slik utvikling kan bli forsterket av at en nå møter nye generasjoner unge som er vant til mer prosjektorientert undervisning, og som derfor vil ha problemer med å tilpasse seg universitetenes tradisjonelle undervisningsform med store forelesninger og selvstendige studier. Hvis de internasjonale institusjonene tilbyr mer prosjektorientert undervisning, vil de også kunne tiltrekke seg flere av de tradisjonelle førstegangsstudentene, ifølge utvalget (NOU 2000: 14: 101 - 102).

Utvalget vurderer at gjennom sin aktive bruk av nettbasert undervisning og lokale grupper er mange av de internasjonale universitetene og høyskolene godt tilpasset kunnskapssamfunnets behov for etterutdanning. Utvalget legger til grunn at med mindre de etablerte norske institusjonene satser aktivt på etter- og videreutdanning, kan man risikere at disse nye institusjonene - sammen med private norske - tar over hele denne delen av utdanningssektoren (NOU 2000: 14: 102).

Utvalget legger til grunn at det er mulig å forestille seg at de statlige institusjonene bevisst velger bort denne formen for utdanning og i stedet satser aktivt på campus-baserte utdanningstilbud rettet mot de førstegangsstuderende. Det er da også mye som tyder på at de unge har behov for å studere ved en «fysisk» institusjon med alt det den kan tilby av fasiliteter, lærerkontakt og kulturtilbud. Men ifølge utvalget kreves det også her at institusjonene tilbyr et studieløp som er attraktivt for de unge. Hvis ikke, antar utvalget at de vil velge andre institusjoner i inn- og utland (NOU 2000: 14: 102).

Kvalitetsreformen la gjennom etableringen av en ny grads- og studiestruktur grunnlag for strategiske tilpasningsprosesser for de berørte utdanningsinstitusjonene gjennom etablering av et nytt spekter av studieprogrammer og studietilbud. Disse omstrukturingsprosessene la i sin tur føringer på tilstrømningen av studenter til de ulike studietilbudene. Dermed utkrystalliserte det seg et nytt søkemønster som institusjonene igjen har måttet tilpasse seg. Evalueringen av kvalitetsreformen legger til grunn at for både universitetene og høyskolene representerte reformen både muligheter og problemer. Den ga institusjonene og fagmiljøene mulighet til å vise handlekraft utad gjennom å utvikle moderne studietilbud forankret i nye format. Resultatet er en klar økning i antallet studietilbud. En rekke nye bachelor- og masterprogrammer er blitt utformet, noen disiplinære, andre av tverrgående og mer yrkesrettet karakter. Noen har kommet som supplement til tidligere studier, mens andre har kommet til som erstatning (Michelsen, Høst, og Gitlesen 2006: 31).

I tillegg har Norge en tradisjon for folkeopplysning og et etablert nett av lavkost-kurstilbud i regi av studieforbundene. Det er også tilgjengelig etter- og videreutdanning via de offentlige lærestedene basert på privatistrettighetene. I perioden 1998-2002 ble markedet for etter- og videreutdanning via universitetene imidlertid samlet sett redusert (Brandt 2003: 23). Men selv om det er sviktende etterspørsel i et kursmarked, kan det være gode tider i andre markeder (Brandt 2003: 47). Dessuten har markedet for videreutdanning vært mer stabilt (Brandt 2003: 48). Det ser ut til at videreutdanning med eksamen og studiepoeng har vært ønsket av deltakere og arbeidsgivere (Brandt 2003: 61). Oppdragsutdanning i form av skreddersydde kurs for bedrifter og offentlige virksomheter økte ikke i denne perioden (Brandt 2003: 94).

## 6 Oppsummering og konklusjon

### 6.1 Sentrale aktører

De sentrale aktørene når det gjelder ”for-profit” utdanning i et globalt perspektiv har opphav i Storbritannia og Australia, mens USAs betydning øker. ”For-profit” utdanning kan defineres som salg av utdanningstjenester med sikte på økonomisk fortjeneste. På den ene siden kan det etableres et skarpt skille mellom ”for-profit” utdanning og tradisjonell høyere utdanning. Forskjellene defineres av hvordan utdanningen finansieres, privat eller offentlig; hvilke studentgrupper som rekrutteres, voksne studenter eller begynnerstudenter; hva slags utdanning som tilbys, etter- og videreutdanning eller grunnutdanning; og hvilken vekt som legges på forskning, primært undervisning eller en kombinasjon av forskning og undervisning. På den andre siden er grensene mellom ”for-profit” utdanning og tradisjonell høyere utdanning flytende. Ikke all privat utdanning er ”for-profit”, ikke all offentlig utdanning er utelukkende ”nonprofit”. ”For-profit” læresteder kan også ha elementer av ”nonprofit” virksomhet, samtidig som tradisjonelle høyere utdanningsinstitusjoner kan ha elementer av ”for-profit” virksomhet.

### 6.2 Grunner til etablering

En rekke forhold kan trekkes frem som grunnlag for at kommersielle utdanningstilbydere etablerer seg i et bestemt land eller marked. Økt nasjonal etterspørsel etter utdanning i kombinasjon med et lite utbygget system for høyere utdanning eller lav kapasitet for å svare på denne økte etterspørselen i offentlig finansierte læresteder åpner et marked for nye utdanningstilbydere. En videre utvikling av en allerede etablert tradisjon for å ta i mot utenlandske studenter kan fremme etablering av utdanningstilbud i de landene de mobile studentene reiser fra. Et tredje forhold som ser ut til å samvariere med etablering av ”for-profit” aktører er redusert offentlig finansiering av høyere utdanning. Redusert offentlig finansiering av høyere utdanning kan både fremme etablering av ”for-profit” virksomhet i tradisjonelle læresteder for høyere utdanning samt åpne eller utvide markedet for privat høyere utdanning, som også kan være ”for-profit”. Videre trekkes det frem at en sterk økning i studieavgiftene ved tradisjonelle læresteder kan øke mulighetene for ”for-profit” læresteder som kan tilby utdanning til en lavere pris. Ny teknologi og en tettere sammenknyttet verden er generelle forhold som i seg selv bidrar til grensekryssende utdanning også i form av ”for-profit” utdanningstilbydere. Datateknologien kan bidra til å gjøre det lønnsomt å etablere utdanningstilbud som leveres i form av nettbasert undervisning i kombinasjon med enkelte klasser organisert i studiesentre i mottakerlandet. Behovet for livslang læring gjør også at nye studentgrupper i økende grad etterspør høyere utdanning som kan fremme mulighetene for ”for-profit” utdanning, både gjennom denne studentgruppens betalingsvillighet og deres krav til strømlinjeformet og yrkesrettet utdanning.

### **6.3 Kvalitetssikring**

Per i dag er kvalitetssikring av transnasjonal utdanning en utfordring. Australia, Storbritannia og USA som er hjemlandene for de store ”for-profit” aktørene, understreker at kvaliteten på tilsvarende utdanning i tilsvarende felt i avsenderlandet bør ligge til grunn for kvaliteten på utdanningen som tilbys i andre land. UNESCO har etablert standarder for god praksis knyttet til tilbud av transnasjonal utdanning. Men OECD påpeker at både studenter og interessenter i høyere utdanning er noe sårbare for transnasjonal utdanning av lav kvalitet. I USA er det ikke et overordnet system for kvalitetssikring av høyere utdanning, det finnes akkrediteringsorgan på regionalt, nasjonalt og spesialisert nivå. Men for å få status som et godkjent akkrediteringsorgan, kreves det i noen tilfeller godkjenning av det føderale utdanningsdepartementet. En rekke av de amerikanske akkrediteringsorganene reviderer også læresteder som opererer i utlandet. Australia har et føderalt akkrediteringssystem som legger til grunn at australsk høyere utdanning som leveres i utlandet, skal være av samme kvalitet som tilsvarende australsk utdanning. Det britiske kvalitetssikringsorganet har etablert et sett regler for revisjon av utenlandske tilbud som britiske læresteder gir. OECD har lagt vekt på at europeiske læresteder ikke er særlig velforbereid på å møte utfordringen fra grensekryssende utdanningstilbud, men flere nasjonale akkrediteringsorgan har allerede vurdert private og ikke-nasjonale utdanningstilbydere som opererer i den aktuelle nasjonen.

### **6.4 Internasjonale avtaler**

”For-profit” utdanning reguleres i økende grad gjennom internasjonale avtaler og regelverk. UNESCOs regelverk innebærer at landene skal etablere et overgripende, rettferdig og gjennomslutlig system for registrering og lisens for tilbydere som ønsker å operere i det aktuelle landet. GATS stiller krav til innholdet i nasjonale regler som gjelder likebehandling og forenkling av reguleringer. UNESCOs regelverk kan brukes som standard for å vurdere nasjonalt om nasjonalt regelverk er i tråd med GATS. Europarådet har sammen med UNESCO vedtatt et sett regler for god praksis i transnasjonal utdanning som bygger på det britiske akkrediteringssystemet som innebærer at ansvaret for kvalitetssikring ligger både på avsender- og mottakerlandet.

### **6.5 Konsekvenser**

At det finnes ”for-profit” aktører, har en del konsekvenser for et gitt utdanningssystem, men omfanget av ”for-profit” aktører ser ut til å være begrenset, og markedet for høyere utdanning synes som et konservativt marked. Land som har et velutviklet og regulert høyere utdanningssystem, kan ha nytte av nye tilbydere i utdanningsmarkedet. Betingelsen er at disse er kvalitetssikret, at de nye tilbyderne bidrar til å nå nasjonale målsettinger for høyere utdanning og at de bidrar til å utvide kapasiteten der dette er ønsket. ”For-profit” aktører kan påvirke konkurranseforholdene i det høyere utdanningssystemet. På den ene

siden kan disse aktørene representere utdanningstilbud som er godt tilpasset arbeidsmarkedets behov, og de kan gi utdanningssystemet som helhet incentiver til å møte utdanningsbehovet hos andre typer studenter enn de tradisjonelle unge studentene. På den andre siden kan tilstedeværelsen av ”for-profit” utdanningstilbud representere en utfordring for spesielt noen typer av tradisjonelle utdanningsinstitusjoner; de som ikke er elitepreget, som gir lavere-grads-utdanning og spesialiserte læresteder. Men offentlig finansiering vil beskytte mot denne konkurransen. Dette betyr at ”for-profit” læresteder kan fremme økt differensiering i det høyere utdanningssystemet. Livslang læring og økende kunnskapsbehov kan gi rom for ”for-profit” læresteder, så vel som fremme endringer i de tradisjonelle lærestedene for høyere utdanning. Men man ser også at det etableres samarbeid mellom ”for-profit” læresteder og tradisjonelle læresteder. I denne betydningen kan grensene mellom de to typene læresteder være i endring og mer flytende. Ikke-planlagte og ikke-kvalitetssikrede utenlandske tilbydere i det nasjonale utdanningsmarkedet kan representere en risiko. En redusert offentlig finansiering og derved et økende marked for ”for-profit” læresteder kan se ut som sparing, men kan få større kostnader på sikt, siden ”for-profit” aktører bare vil tilby utdanning så lenge det er fortjeneste å hente. Det er også en fare for at målsettingen om fortjeneste hos ”for-profit” aktørene kan innebære lavere akademisk kvalitet, siden fokuset ligger på fortjeneste på salgbare kurs. På den ene siden har ”for-profit” læresteder ofte fokusert på yrkesrettet utdanning som kan bidra til å fremme et slikt fokus hos de tradisjonelle lærestedene. På den andre siden har svært høye studieavgifter ofte ikke fremmet rekruttering fra lavere økonomiske klasser, noe som kan hindre prosesser med sikte på sosial utjevning.

## **6.6 Markedet for nye (”for-profit”) utdanningstilbydere i Norge**

Det er ikke oss gitt å spå om fremtidige utviklingstrekk i markedet for høyere utdanning i Norge. Vurderingen av sannsynligheten for at Norge skal bli et attraktivt land for utenlandske ”for-profit” utdanningstilbydere bygger på de forholdene som litteraturen om ”for-profit” utdanningstilbydere bruker som forklaring på endringer i dette markedet. Først bør det imidlertid anføres at det norske utdanningsmarkedet er lite i internasjonal sammenheng.

I vurderingen av sannsynligheten for at Norge kan bli et attraktivt land for ”for-profit” aktører i fremtiden må videre vårt gjeldende lovverk legges til grunn. Ifølge loven skal private utdanningsinstitusjoner la skolepenger komme studentene til gode. Læresteder som mottar statsstøtte, har ikke anledning til å ta økonomisk utbytte. Basert på gjeldende lov, vurderer vi at mulighetene for å etablere utdanningstilbud ”for-profit” i Norge i dag er små. I tillegg til reguleringer, spiller også kultur og normer en rolle for det markedet ”for-profit” utdanning opererer i. I denne forbindelse kan betalingsvilligheten for utenlandsstudier trekkes inn. For eksempel har antallet norske studenter i Australia falt radikalt etter at støtten til disse studiene gjennom Lånekassen ble endret fra stipend til å være delvis lån. Dette kan tyde på at utenlandsstudentene er relativt prisfølsomme.

Offentlig ansvar for høyere utdanning står sterkt i Norge, samtidig som offentlig og privat høyere utdanning er likestilt i loven. For eksempel la Mjøs-utvalget til grunn at det offentlige har, og bør fortsatt ha, ansvaret for forskning og høyere utdanning i Norge (NOU 2000: 14: 330 - 331). Tradisjonen for offentlig høyere utdanning antar vi demper interessen for ”for-profit” aktører for å vurdere det norske markedet som interessant. På den andre siden er nå privat og offentlig høyere utdanning underlagt felles lov, noe som kan virke i motsatt retning.

Man antar i diskusjonen i litteraturen om ”for-profit” utdanning at ny datateknologi og utbyggingen av den nødvendige infrastrukturen knyttet til denne vil virke positivt inn på markedet for ”for-profit” utdanning. Informasjonsteknologisk infrastruktur blir på denne måten et forhold som kan virke inn på vurderingen av potensielle nye markeder. Vi vurderer det slik at de teknologiske forutsetningene for høyere utdanning delvis basert på nettundervisning er tilfredsstillende i Norge. Evalueringen av kvalitetsreformen dokumenterer at i enkelte distrikter har studenter som jobber hjemme, oppgitt å ha problemer med nettbaserte applikasjoner, disse forutsetter bredbåndstilknytning. Likevel er ikke infrastruktur noe hinder for anvendelse av IKT i undervisningssammenheng ved de tradisjonelle lærestedene for høyere utdanning.

Etterspørselen etter høyere utdanning er en sentral faktor som påvirker markedet for ”for-profit” utdanning. Etterspørselen etter høyere utdanning i Norge har økt noe de senere år, men samtidig har samtlige (offentlige) læresteder intensivert rekrutteringsarbeidet sitt etter kvalitetsreformen, og lærestedene har stort sett opprettholdt sin ”markedsposisjon”, målt i antall nye studenter i landskapet for høyere utdanning i Norge. De fleste fagområdene har samme studenttilstrømning som før reformen, og den økte konkurransen om studentene har ikke endret dette. Antallet nye studenter er også stabilt. Men universitetene opplever økt søkning, og høyskolene har nedgang i søkertall. Dette gjelder særlig de mellomstore og små høyskolene som synker i popularitet. Selv om etterspørselen etter høyere utdanning har økt, har også lærestedene tilpasset seg dette og intensivert rekrutteringsarbeidet sitt. Det forhold at universitetsutdanningene øker mest i popularitet, trekker etter vår vurdering ikke i retning av økte markedsmuligheter for ”for-profit” utdanning.

Å bringe utdanningstilbud ”hjem” til studenter som tradisjonelt har reist ut, er en av drivkreftene bak ”for-profit” utdanning. Norske studenter har tradisjon for å reise ut for å studere i utlandet, i perioder har dette vært drevet av lav kapasitet i de nasjonale tilbudene og/eller at visse utdanningstilbud ikke har vært gitt i Norge. I tillegg viser evalueringen av kvalitetsreformen at mer internasjonale norske campus enda ikke er svært utviklet ved norske læresteder. Selv om langt fra alle studenter reiser ut, utgjør internasjonalisering hjemme i liten grad en integrert del av lærestedenes strategi. Kurs som har undervisning på engelsk, har nesten uten unntak hovedsakelig utenlandske studenter. Disse forholdene mener vi demper et mulig marked for nye (”for-profit”) utdanningstilbydere i Norge, på

den måten at et internasjonalt tilbud er etablert ved de offentlige lærestedene, selv om det kan utnyttes mer.

Synkende offentlig finansiering av høyere utdanning åpner markedet for ”for-profit” utdanning. Dessuten vil økte studieavgifter ved offentlige læresteder kunne gjøre tilbudene fra ”for-profit” utdanninger rimeligere. Disse forholdene gjenfinner vi ikke i Norge. Offentlig finansiering av høyere utdanning har økt i Norge fra 1995 til 2003, de siste årene er andelen offentlig finansiering relativt konstant. Det er relativt lave studieavgifter ved de private utdanningene i Norge, og offentlige læresteder tar ikke studieavgifter.

Til slutt blir det trukket frem at ”for-profit” utdanning tradisjonelt har appellert til voksne som ønsker å studere. Evalueringen av kvalitetsreformen dokumenterer at gjennomføringen av kvalitetsreformen blant annet har medført en relativt stor omstrukturering av den offentlige utdanningen i Norge. Det er en klar økning i antallet studietilbud, og en rekke nye bachelor- og masterprogrammer har blitt utformet, noen disiplinære, andre mer tverrgående og yrkesrettede. Reformen har gitt de offentlige lærestedene mulighet til å utvikle moderne studietilbud forankret i et nytt format. Ikke minst er lavere-grads-utdanningen kortet ned med et halvt år på universitetene (dette varierer noe mellom fagområdene), og også mer yrkesrettede mastergrader eksempelvis på høyskolene er etablert. En ikke uvesentlig begrunnelse for reformen har også vært mulighetene til å oppnå høyere utdanning raskere gjennom økt gjennomstrømning og gjennom å øke relevansen av høyere utdanning. I tillegg kommer folkeopplysningstradisjonen og det utstrakte lavkosttilbudet av kurs i regi av studieforbundene, adgangen til å få kunnskapspåfyll gjennom privatistrettighetene ved læresteder for høyere utdanning samt de offentlige lærestedenes allerede etablerte etter- og videreutdanningstilbud. Vår vurdering er at disse forholdene antakeligvis vil redusere markedsmulighetene for ”for-profit” utdanning.

Vurderingen av sannsynligheten for at Norge kan bli et attraktivt land for ”for-profit” aktører i fremtiden er således basert på vurdering av en rekke forhold. Gjeldende lov som sier at eventuelle skolepenger skal komme studentene til gode, reduserer denne sannsynligheten. Det gjør også den norske tradisjonen for høyere utdanning der offentlig høyere utdanning fortsatt nok står sterkt. Videre blir sannsynligheten redusert gjennom en sterk offentlig finansiering av høyere utdanning der offentlige læresteder ikke tar skolepenger. En del andre forhold kunne potensielt øke denne sannsynligheten, men knyttet til disse forholdene har også offentlige læresteder gjennomført tilpasninger som bidrar til å redusere sannsynligheten for at ”for-profit” aktører ville finne det norske markedet interessant. Dette gjelder for det første den godt utbygde informasjonsteknologiske infrastrukturen som gjør en kombinasjon av web-basert undervisning og klasseromsundervisning mulig. De offentlige lærestedene utnytter imidlertid også i stigende grad denne muligheten, og studentene kan være mer fleksible i forhold til fra hvor de vil studere (hjemme eller på lærestedet). Etterspørselen etter høyere utdanning har økt, men de offentlige lærestedene har også tilpasset seg dette, og



etterspørselen øker mer ved universitetsutdanninger enn ved kortere høyskoleutdanninger. Omstruktureringen av utdanningsløpene og ikke minst mange og kanskje mer moderne utdanningstilbud som har blitt gjennomført som følge av kvalitetsreformen, kan også være et svar for eventuelle voksne studenter som vurderer høyere utdanning, og på denne måten redusere sannsynligheten for ”for-profit” utdanninger. Et forhold som kanskje kan åpne et marked for ”for-profit” utdanning i Norge, er de utdanningstilbudene som foreløpig norske studenter reiser til utlandet for å ta, fordi tilbudet ikke finnes i Norge.

## Referanser

- Brandt, Ellen. 2000. Policies for lifelong learning and for higher education in Norway: correspondence or contradiction. *European journal of education* 35 (3).
- Brandt, Ellen. 2001. Lifelong learning in Norwegian universities. *European journal of education* 36 (3).
- Brandt, Ellen. 2003. Etter- og videreutdanning ved universitetene 1998 - 2002. Omfang, målgruppe, finansiering og opplegg. Oslo: NIFU skriftserie 31/2003.
- CIRIUS. 2003. Det internasjonale uddannelsesmarked. Danske perspektiver. Rapport fra en arbeidsgruppe om tiltrækning af udenlandske studerende til Danmark. Kjøbenhavn: Cirius.
- Dysthe, Olga, Arild Raaheim, Ivar Lima og Arne Bygstad. 2006. Undervisnings- og vurderingsformer. Pedagogiske konsekvenser av Kvalitetsreformen. Delrapport 7.
- Halvorsen, Tor og Reidun Faye. 2006. Internasjonalisering. Delrapport 8. Evalueringen av kvalitetsreformen. Oslo: Forskningsrådet, Rokkansenteret, NIFU STEP.
- Huang, Samuel T. 2000. Rebel with a cause: The entrepreneur who created the University of Phoenix and the for profit revolution in higher education. *Library Journal* (January):130.
- IDP. 2002. The global student mobility 2025 report. Canberra: IDP Australia.
- Kinsler, Kevin og Daniel C. Levy. 2005. The for-profit sector: U.S. patterns and international echoes in higher education: PROPE working paper no. 5, februar 2005.
- Knight, Jane. 2005. Higher education in the trade context of GATS. In *Internationalisation in higher education. European responses to the global perspective*, redigert av B. Kehm og H. d. Wit. Amsterdam: Drukkerij Raddraaier.
- Knight, Jane. 2006. Commercial crossborder education: Implications for financing higher education. In *Higher education in the world 2006. The financing of universities*, redigert av J. Tres og F. López-Segrera. Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Mestad, Ola. 2006. GATS-avtalen - høyere utdanning og kvalitetssikring. Innlegg på NOKUT-konferansen 2006 (powerpoint-presentasjon). <http://www.nokut.no/sw13875.asp>.
- Michelsen, Svein, Håkon Høst og Jens Petter Gitlesen. 2006. Kvalitetsreformen mellom undervisning og forskning. Delrapport 10.
- Morey, Ann I. 2004. Globalization and the emergence of for-profit higher education. *Higher education* 48 (1):131 - 150.
- NOU. 2000: 14. Frihet med ansvar (Mjøs-utvalgets innstilling).
- OECD. 2004. Quality and recognition in Higher education. The cross-border challenge: OECD.
- OECD. 2006. *Education at a glance*. Paris: OECD.
- Ryan, Yoni. 2001. Higher education as a business. lessons from the corporate world. *Minerva* 39:115 - 135.

- Scott, Peter. 2005. The global dimension: internationalising higher education. In *Internationalisation in higher education. European responses to the global perspective*, redigert av B. Kehm og H. d. Wit. Amsterdam: Drukkerij Raddraaier.
- Stensaker, B. og Harvey, L.: Old wine in new bottles? A comparison of public and private accreditation schemes in higher education. *Higher Education Policy*, 19, pp. 65-85.
- Stensaker, B og Danø, T.: Nordisk kvalitetssikring av høyere utdanning. Muligheter for gjensidig godkjenning og økt samarbeid? NIFU STEP arbeidsnotat 16/2006. Oslo.
- Stortingsproposisjon. 1993-94. St.prp. nr. 65 (1993-94) Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.
- Tilak, Jandhyala B. G. 2006. Private higher education: philanthropy to profits. In *Higher education in the world 2006. The financing of universities*, redigert av J. Tres og F. López-Segrera. Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Wende, M. van der og Jeroen Huisman. 2004. Europe. In *On cooperation and competition. National and european policies for the internationalisation of higher education*, redigert av M. v. d. Wende og J. Huisman. Bonn: Lemmens.
- Wiers-Jenssen, Jannecke. 2003. Over bekken etter vann? Hvorfor studere i utlandet når det finnes lignende tilbud i Norge. Oslo: NIFU skriftserie nr. 26/2003.
- Williams, Gareth og Kelly Coates. 2004. The United Kingdom. In *On cooperation and competition. National and european policies for the internationalisation of higher education*, redigert av M. v. d. Wende og J. Huisman. Bonn: Lemmens.
- Wilson, G. 1999. For-profit higher education: Godzilla or Chicken Little? *Change* 31 (1):13 - 19.