

## Spesialisering og profesjonalisering

En beretning om den sivile norske helseforvaltnings utvikling fra 1809 til 2009

Av Ole Berg

**HELSETILSYNET**

tilsyn med sosial og helse



Ny helsedirektør

–Et lite stenk av grått ved tinningene nå, så kan ingen se forskjell...

RAPPORT FRA  
HELSETILSYNET 8/2009

OKTOBER  
2009



Ole Berg: Spesialisering og profesjonalisering  
En beretning om den sivile norske helseforvaltnings utvikling fra 1809 til 2009  
Del 1: 1809-1983 – Den gamle helseforvaltning  
Rapport fra Helsetilsynet, 8/2009  
Oktober 2009

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgave)  
ISBN: 978-82-90919-14-1

Denne publikasjonen finnes på Helsetilsynets nettsted  
[www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no)

Boken kan bestilles fra  
Statens helsetilsyn, Postboks 8128 Dep, 0032 Oslo  
Telefon: 21 52 99 00  
E-post: [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)

Forsidebilde: Utsnitt fra Pedros kommentar til helsedirektørskiftet i 1972.  
Påtroppende helsedirektør var påfallende lik sin forgjenger, Karl Evang.  
Tegningen sto på trykk i VG 1. juli 1972. Gjengitt med tillatelse fra VG.

Design: Gazette  
Trykk og elektronisk versjon: 07 Gruppen AS, 2009

Statens helsetilsyn  
Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway  
Telefon: 21 52 99 00  
Faks: 21 52 99 99  
E-post: [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)

# **Spesialisering og profesjonalisering**

En beretning om den sivile norske helseforvaltnings  
utvikling fra 1809 til 2009

Del 1: 1809-1983 – Den gamle helseforvaltning

Av  
Ole Berg

Statens helsetilsyn  
2009

## **Tilsyn med helsetjenesten i manns minne,..... og lenge før det**

Det er en glede for Statens helsetilsyn å kunne presentere første del av den sivile helseforvaltningens historie. Tilsyn har vært en sentral del av den statlige helseforvaltningens virksomhet helt siden opprettelsen av Det Kongelige norske Sundheds-Collegium i Christiania i 1809, rett nok med skiftende navn og varierende ytringsformer, alt etter rådende forvaltningsregimer.

En vesentlig forutsetning for faglighet er forståelse for den historiske sammenhengen virksomheten står i. Vi fant derfor grunn til å markere 200-års-jubileet med å få utarbeidet en forvaltningshistorisk analyse av vår institusjonelle fortid. Første bind foreligger nå, og vi håper at det også vil ha interesse ut over den statlige helseforvaltningens rekker.

Vi vil rette en stor takk til professor Ole Berg, Universitetet i Oslo, som påtok seg dette arbeidet. Ved sin behagelige væremåte og nøyaktige arbeidsform har han maktet å frambringe ny kunnskap og å sette eksisterende kunnskap inn i nye forståelsesrammer.

Det er et omfattende kildegranskingsarbeid som ligger til grunn for dette verket. Mange personer er blitt intervjuet og har kommet med viktige innspill. Statens helsetilsyn er takknemlig for den velviljen og åpenheten som alle disse har vist. Arkivmateriale og andre skriftlige kilder har vært til stor nytte for å strekke grunnlaget for analysen langt ut over manns minne.

Dette arbeidet er ikke avsluttet med dette skriftet. Det kommer mer. Inntil da får vi la oss glede og utfordre av den foreliggende teksten.

Oslo, 15. oktober 2009

Lars E. Hanssen og Geir Sverre Braut

## Forord

Utpå vårparten 2008 ble jeg spurt av direktør i Statens helsetilsyn, Lars E. Hanssen, om jeg ville skrive Helsetilsynets historie. Han spurte fordi det i juni 2009 ville være 200 år siden det første norske sivile sunnhetsforvaltningsorgan, Sundheds-Collegiet, ble dannet. Jeg svarte at tiden var knapp og at hvis det skulle feires et 200 års-jubileum burde i noen grad hele historien skrives.

Vi ble enige om at jeg skulle ”forsøke” å skrive hele historien, men legge vekt på tiden etter 1972, altså etter Karl Evangs avgang som helsedirektør. Med dette legger jeg ”forsøket” frem. Det faller i to deler. I første del, denne del, legger jeg frem oversikten over den ”gamle” helseforvaltning, forvaltningen fra 1809 til 1983. I annen del legger jeg frem oversikten over Helsedirektoratets historie fra 1983/84 til 2002 – en historie som fra 1994 blir Statens helsetilsyns historie, og det spesialiserte Statens helsetilsyns historie fra 2002 til 2009.

Den øvrige helseforvaltnings historie etter 1983, altså departementsforvaltningens, og, fra 2002, det nye (Sosial- og) Helsedirektoratets, er det meningen å komme tilbake til senere.

Jeg har hatt 40 prosents permisjon fra min stilling ved Institutt for helseledelse og helseøkonomi ved Universitetet i Oslo, mens jeg har arbeidet med helseforvaltningshistorien. Permisjonen gjaldt perioden 1. juli 2008 til 1. juni 2009. Jeg takker professor Grete Botten og mitt institutt for at jeg straks, og på kort varsel, ble innvilget permisjon. Jeg takker også mine kolleger, som gjennom å ta over en del av den undervisning jeg skulle hatt, gjorde det mulig for meg å få permisjon.

Helsetilsynet har vært en svært hyggelig oppdragsgiver. De har lagt forholdene godt til rette for meg, og gitt meg full frihet som forfatter. Jeg takker Helsetilsynets direktør, Lars E. Hanssen, og assisterende direktør, Geir Sverre Braut, for det. Jeg takker også avd.dir. Terje Jensen for meget godt samarbeid om de formelle sider ved min avtale med Helsetilsynet. Under arbeidet har underdirektør Helge Høifødt vært min kontaktperson i Helsetilsynet. Jeg kunne ikke fått noen bedre. Han har vært usedvanlig hjelpsom. Magne Braaten har vært en dyktig billedredaktør og Per Ivar

---

Silkoset og Solbjørg Røisland har bistått med teknisk og administrativ hjelp av ulike slag. De skal alle ha mange takk.

Under arbeidet har jeg fått verdifull og alltid god hjelp av medarbeidere ved Universitetsbiblioteket i Oslo, Nasjonalbiblioteket (Oslo), Helsetilsynets bibliotek (Signe Romuld og Toril Skarsgard) og arkivtjenesten i Helse- tilsynet (Ola Madsen Devold) og Helse- og omsorgsdepartementet. Jeg takker dem alle.

Jeg har intervjuet en rekke personer i forbindelse med prosjektet. Alle jeg har spurt om et intervju har straks svart ja. Alle har også beredvillig besvart mine mange spørsmål, noen endog gjennom flere intervjuer. Jeg takker dem alle. De har vært til uvurderlig nytte. Jeg skulle gjerne ha intervjuet enda flere, blant annet for å få belyst noen saker og prosesser fra flere synsvinkler. Tiden ble imidlertid for knapp.

Noen har lest hele eller deler av manuskriptet og har gitt verdifulle kommentarer. Det gjelder Geir Sverre Braut, Helge Høifødt, Jo E. Asvall, Kjell Bjartveit, Otto Steinfeldt-Foss og Ole B. Hovind. To andre, Paulina Due-Tønnessen og Olav Molven, har jeg på ulike tidspunkter brukt som rådgivere. Jeg takker dem alle. Deres kommentarer og vurderinger har fått konsekvenser.

Andre har skrevet om helseforvaltningens og helsevesenets utvikling før meg. Det gjelder spesielt Tom Christensen, Trond Nordby, Aina Schiøtz og Maren Skaset. Jeg har hatt stor nytte av deres arbeider. De har påvirket meg, selv om min måte å forstå på er litt anderledes enn deres. Jeg takker dem.

Dette arbeidet er blitt til under tidspress. Det har derfor krevet svært mye av min oppmerksomhet i et drøyt år. Det har gått utover mine omgivelser. Jeg har vært for lite til stede for mine kolleger, mine studenter og mine venner, men først og fremst for min familie. Alle har imidlertid vist forståelse for min situasjon og endog vært oppmuntrende. Jeg takker dem alle, men særlig min kone, Eldbjørg, min sønn Erik, min svigerdatter Siw og mine barnebarn Christine og Christoffer.

Gaustad, 2. oktober 2009

Ole Berg

# Innhold

Tilsyn med helsetjenesten i manns minne,..... og lenge før det .....	3
Forord .....	4
<b>1. Innledning .....</b>	<b>9</b>
Et kort riss av utviklingen .....	9
Styrings- og forvaltningsregimer, spesialisering og profesjonalisering .....	11
Styrings- og forvaltningsregimene .....	12
<i>Medikrati</i> .....	12
<i>Rettsstat og rettsforvaltning ("jurokrati")</i> .....	13
<i>Nyttestat og nytteforvaltning ("økonokrati")</i> .....	15
<i>En politisert stat ("politokrati")</i> .....	16
Spesialisering og profesjonalisering .....	18
<i>Vertikal spesialisering</i> .....	18
<i>Horisontal spesialisering</i> .....	19
<i>Vertikal og horisontal spesialisering: mot en "industrialisert" styring og forvaltning</i> .....	22
<i>Spesialiseringen og den indre forvaltningsstyring og forvaltningsledelse</i> .....	27
<i>Spesialiseringen og forholdet til omgivelsene</i> .....	28
<i>Profesjonalisering</i> .....	28
<b>2. 1809-1940: Drømmen om fagstanden .....</b>	<b>30</b>
Den vertikale spesialisering .....	30
<i>Fra medikrati til byråkrati – 1809-1857</i> .....	30
<i>Semimedikrati – 1858-1891</i> .....	37
<i>Byråkrati og teknokrati – 1891-1940</i> .....	39
Ny medisinaldirektør .....	45
Den horisontale spesialisering .....	65
<i>1809-1891</i> .....	65
<i>1891-1940</i> .....	66
Profesjonaliseringen .....	69
<i>1815-1940</i> .....	69
Den strategiske oppgave .....	70
Iverksettelse – saksbehandling .....	73
Tilsyn .....	75
TILSYNET MED "DE AKSEPTABLE ANDRE": FARMASØYTER, JORDMØDRE OG TANNLEGER .....	75
TILSYNET MED "DE UAKSEPTABLE ANDRE": KVAKSALVERE .....	79
TILSYNET MED INSTITUSJONALISERTE TJENESTER: LEPRASORGEN, TUBERKULOSEOMSORGEN OG SINNSSYKEOMSORGEN .....	80
"EGENTILSYNET": TILSYNET MED LEGER .....	90
Spesialiseringen og profesjonaliseringen: noen tall .....	104

<b>3. 1940-1945: To medikratier .....</b>	<b>118</b>
Eksilmedikratiet.....	118
Hjemmemedikratiet .....	126
<b>4. 1945-1972: Den evangiske orden .....</b>	<b>134</b>
Den vertikale dimensjon.....	134
<i>Evang som helsedirektør: noen tilleggs momenter.....</i>	<i>161</i>
Den horisontale dimensjon.....	170
Profesjonaliseringen .....	178
<i>Overvåkning av helsetilstandsutviklingen og tilbudsutviklingen.....</i>	<i>178</i>
<i>Planlegging.....</i>	<i>180</i>
<i>Styring, ledelse og iverksettelse.....</i>	<i>187</i>
<i>Kontroll og tilsyn.....</i>	<i>193</i>
Spesialiseringen og profesjonaliseringen: noen tall og litt om den indre ledelse i Helsedirektoratet .....	198
Helsedirektoratet og de politisk-administrative omgivelser: angrepene på medikratiet.....	207
<i>Helsepolitikken og det planstatlige angrep på den medikratiske helseforvaltning .....</i>	<i>207</i>
<i>Forvaltningspolitikken og det planstatlige, rettsstatlige og politiske angrep på den medikratiske helseforvaltning .....</i>	<i>212</i>
Det planstatlige angrep.....	212
Det rettsstatlige og politiske angrep.....	216
<b>5. 1972-1983: Den medikratiske ordens begynnende forvitring .....</b>	<b>221</b>
En ny helsedirektør.....	222
Den vertikale dimensjon.....	239
<i>Statssekretær Mork: "Lefting" med radikalismen.....</i>	<i>240</i>
<i>Helsedirektør Mork: Medikraten stiger frem .....</i>	<i>242</i>
Et "mellomspill": Helsedirektøren får ny instruks.....	242
Medikraten .....	244
<i>Et medikrati på defensiven .....</i>	<i>248</i>
<i>Mot en deling av den sentrale helseforvaltning .....</i>	<i>254</i>
Politiseringen av ordningsspørsmålet og en rasjonaliserings- undersøkelse og en samordningsutredning som nølende svar .....	256
Et "puslete" samordningsinitiativ: Larsen-utvalget .....	259
Rasjonaliseringsprosessen: Fortsatt trås vannet .....	266
En siste, forsiktig "runde" om ordningsspørsmålet: Bøsterud-utvalget.....	272
<i>Delingen.....</i>	<i>286</i>
Den nye forvaltningspolitikk: Heløe og Heiberg.....	286
HEIBERG-PROSESSEN: FASE 1 .....	293
EN NEST SISTE "RUNDE" I STORTINGET .....	311
HEIBERG-PROSESSEN: FASE 2 .....	312
EN SISTE "RUNDE" I STORTINGET.....	329
Delingen: et tilbakeblikk på det evangiske medikratis endeligt.....	329
<i>Torbjørn Mork: Helsedirektøren som "politiker" og leder i "overgangsfasen" 1972-1983 .....</i>	<i>331</i>
Å forstå Torbjørn Mork.....	331
Den politiske helsedirektør.....	343
HELSEDIREKTØREN OG HANS POLITISK FORESATTE .....	343



HELSEDIREKTØREN OG DE KULTURELLE SAKER: ABORTSAKEN OG MEDIKRATIET.....	350
HELSEDIREKTØREN OG POLITIKKEN FOR ALMENHELSEVESENET.....	362
Torbjørn Mork som leder .....	399
DRAGKAMPEN OM BEDRIFTHELSEVESENET .....	409
EN NY TID: DET VAR IKKE LENGER LIKE LETT Å VÆRE DEN SUVERENE SJEF	412
PRIVAT OG PROFESJONELL.....	415
<i>Helsedirektoratets lokale arm: fylkeslegene</i> .....	417
Den horisontale dimensjon .....	422
Profesjonaliseringen .....	425
<i>Overvåkning av helsetilstands- og tilbudsutviklingen</i> .....	426
<i>Planlegging</i> .....	427
”Nr. 9” legges frem .....	439
Utredningskontoret som planleggende organ og ”Helseplan for 1980-åra” – den grunnske plan.....	443
<i>Styring, ledelse og iverksettelse</i> .....	448
<i>Kontroll og tilsyn</i> .....	452
Mot ”den nye staten”: utfordringene fra jusen og økonomikken .....	460
Spesialisering og profesjonalisering: noen tall.....	464
<b>6. 1809-1983: Noen sluttord.....</b>	<b>471</b>
<b>Kilder</b> .....	<b>473</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>476</b>
<b>Navneregister</b> .....	<b>488</b>
<b>Rammeregister</b> .....	<b>497</b>
<b>Figurregister</b> .....	<b>498</b>
<b>Bilderegister</b> .....	<b>499</b>
<b>Čoahkkáigassu</b> .....	<b>502</b>
<b>English summary</b> .....	<b>503</b>