

I Organisasjonsutviklingen: de store linjer

2. Forholdet departement – direktorat, 1983/84–1989: Delingen blir til praksis

Med delingen den 21. november 1983 ble Helsedirektoratets forhold til Sosialdepartementets politiske ledelse en annen. Det ble ”utvendig” og formelt. Helsedirektøren kunne ikke lenger, iallfall ikke normalt, forholde seg direkte til statsråden eller andre i den politiske ledelse. Han måtte i de fleste saker gå via departementets administrative ledelse; ja, formelt måtte han gå via departementet mer alment. Helsedirektøren og hans direktorat var jo nå plassert utenfor og under departementet. Helsedirektoratet var blitt den viktigste del av Sosialdepartementets *utøvende* apparat på helsevesenets område. Helseforvaltningen hadde fått et nivå til: Først kom Sosialdepartementet, med helseavdelingen, så Helsedirektoratet og endelig de mest helsefagpregede institusjoner, blant annet Statens institutt for folkehelse, og fylkeslegene. Vi skal imidlertid se at denne ordningen, med tre nivåer, snart kom under press: I endel henseender begynte helseavdelingen å forholde seg direkte til institusjonene på nivå nummer tre. Den begynte å gå utenom direktoratet. Institusjonene på det siste nivå svarte med å godta det, og endog bidra til det. I praksis utviklet det seg på denne måten i noen grad en ordning med to nivåer, og et saklig mer spesialisert direktorat, en ordning departementet i 1992 forsøkte å formalisere og gjøre permanent.

Med delingen ble også Helsedirektørens rolle som institusjon langt på vei, skjønt ennå ikke helt, borte. Han skulle (etterhvert) ikke ha makt gitt direkte av Stortinget (gjennom lover), men først og fremst makt og myndighet delegert ham fra Sosialdepartementet, som sjef for Helsedirektoratet. Men i den grad direktoratet nå ble et utøvende apparat under departementet, og det ble det i økende grad, ble det for de fleste praktiske formål et utøvende apparat under departementets helseavdeling. Avdelingens ekspedisjonssjef, Harald E. Hauge, ble dermed i mange henseender direktoratets og Torbjørn Morks nye sjef. Hauge ble statsrådens nærmeste helsepolitiske rådgiver og den som skulle se til at politikken ble oversatt til praksis, i stor grad gjennom direktoratet. Hauge ble en slags overhelsedirektør.

Det er, som vi har påpekt i bind 1, ikke tilfeldig at flere av Morks nærmeste medisinske rådgivere, Medisinalråden medregnet, søkte det embede de hadde ment ikke burde ha kommet, ekspedisjonssjefembedet. Vi må her dog føye til at Hauge formelt fikk en mann mellom seg og statsråden, nemlig departementsråden. Fra våren 1984 var det sosialøkonomen Jon Ola Norbom. Den nye råden var den første som også ble helseråd. Inntil delingen hadde jo Helsedirektøren selv vært helseråd. Norbom ble altså en slags over-overhelsedirektør. Men ennå var han ikke kommet helt inn i sitt embede og Hauge fikk derfor en friere rolle enn han siden skulle få. Det fikk nok noen konsekvenser: Hauge hadde også, som Mork, mye av legens, ja duxens, selvbevissthet. Han kom slik, som Mork, til å fungere litt medikratisk, dog uten å ”ideologisere” rollen. Huges holdning kom til uttrykk på en mer indirekte ideologisk måte: Han talte om at helsesektoren var så ”spesiell”. Han hevet seg, på vegne av sektoren, litt over de andre ekspedisjonssjefer og deres mindre statustunge sektorer.² I noen grad viste han

² Flere av dem vi har talt med bekrefter dette, blant andre Egil Danielsen (6.1.09), Andreas Disen (26.8.09), Øyvind Sæbø (2.7.09), Ellen Thorbjørnsrud 16.6.09 og Hans Ånstad (29.10.10).

det ved av og til å ”skulke” ekspedisjonssjefsmøtene; han syntes de ble for meget preget av løst prat, og prat om de ”andre” sektorene, som jo interesserte ham mindre.³ Det ble imidlertid tiltagende vanskelig for ham å fungere ”overdanig”. Allerede utpå høsten i det første året under den nye ordning begynte departementsråd Norbom å komme inn også i helsepolitikken og helseforvaltningen. Det skyldtes ikke minst de to rivaliserende helsesjefer.

Helsedirektøren ble ikke fratatt all selvstendig myndighet, altså lovbestemt myndighet, i og med delingen. Han beholdt myndighet etter endel lover, selv om departementet etterhvert forsøkte å redusere mest mulig av denne myndighet. Spesielt viktig var det imidlertid at han fikk stadfestet endel av den myndighet han formelt, og delvis uformelt, hadde hatt som øverste tilsynsmann i helseforvaltningen. Det skjedde gjennom vedtagelsen av tilsynsloven våren 1984, altså *etter* delingen. Vi skal se at den myndighet han slik fikk skulle få avgjørende betydning for den videre utvikling, og spesielt for det som skjedde fra 1990 til 1992. Det var den som skulle gjøre Helsedirektøren (om) til ”vaktbikkje”. Det var ikke minst den som gjorde at han skulle forbli en (egen) institusjon. Det var også den departementet, da det spisset seg til i 1992, ville ha bort.

Den oppgavespesialisering som skjedde høsten 1983 ble altså uklar. Det viste seg straks at det var vanskeligere å adskille de ulike oppgaver så klart som delingen forutsatte. Det var saklig vanskeligere enn reformatorene hadde trodd og det ble personlig vanskeligere enn de hadde håpet. Mye av den medikratiske måten å planlegge og forvalte på, lot seg ikke bare oppheve. Når departementet kom til, omenn uformelt, å gjeninnføre de to nivåer, eller, mer alment, å forholde seg mer pragmatisk til nivåskiller overhode, skjedde det fordi det var saklig vanskelig å unngå den integrerende måten å tenke og arbeide på, oppstrøms som nedstrøms, som var typisk for det tradisjonelle medikratiet. Departementsavdelingen kom slik i mange henseender til å spille den rollen det gamle helsedirektorat hadde gjort. Hauge ble slik også, som vi har antydnet, litt helsedirektør.

Samtidig tok Mork med seg mye av den gamle helsedirektørrollen inn i sin nye helsedirektørrolle, og til dels med jusen som formelt grunnlag. Blant annet gjennom den nye tilsynsloven ble han jo stadig gitt en institusjonell rolle. Men det at Helsedirektoratet nå ble plassert utenfor og under departementet gjorde at Mork etter hvert fikk en interesse av å begrense helseavdelingens (departementets) direktoratslige ekspansjonisme og dermed gradvis til å bli en slags forsvarer av delingen i 1983. Som vi skal se, skulle Mork også etter hvert oppdage at den filosofi som lå til grunn for delingen, den nyttestatlige, ikke bare stadig ble viktigere, men også var, *nyttig* for ham i kampen for en klarere avgrensning av departementets rolle. I tillegg kom det at utviklingen innen medisinen selv gjorde at det tradisjonelle medikrati holdt på å tape posisjon og bli erstattet av en mer nyttestatlig tilpasset, og ”underdanig”, fagstyrefilosofi.

Konfrontasjon: en teoretisk innledning

Delingen hadde vært spenningsfylt. Den hadde skapt en gjensidig skepsis mellom Torbjørn Mork og de fleste på departementssiden. Denne skepsis tok de aktuelle personer med seg

³ Opplyst blant annet av daværende byråsjef i helseavdelingen, Egil Danielsen (6.1.09). Danielsen ble de første årene brukt til mangt av Hauge, til dels endog i stedfortrederroller. Arbeiderpartimannen (ED) samarbeidet godt med høyremannen (HH).

videre. Selv om de i mange henseender tok fatt med en fremadskuende og samarbeidsorientert innstilling, pliktbevisste som de var, klarte de ikke å legge historien helt bak seg.

Mistenksomheten overfor den annen part lot seg ikke jage bort, og ganske snart fikk mistenksomheten ny næring og satte seg. Den av deltagerne som hadde vært mest diplomatisk i delingsprosessen, statsråden, var den som tydeligst fortsatte å være ikkemistenksom og som bestrebet seg på å finne minnelige løsninger og utveier.

Den nye departementsråden, Jon Ola Norbom, var også innstilt på at dette skulle "gå seg til". Ja, for ham var det ekstra viktig: Gikk det seg ikke til, ville det jo være et uttrykk for at han ikke hadde lyktes. Hauge var for så vidt i samme stilling. Han var avhengig av å få Mork med for å lykkes. Etterhvert tapte han imidlertid mer og mer av troen på Morks gode vilje og kom til slutt til å bruke den hierarkiske makt han og departementet hadde. Mork på sin side hadde langt fra glemt historien. Han ventet seg intet godt ovenfra, og var skeptisk til de fleste, bortsett fra statsråden, så lenge denne het Leif Arne Heløe (H) (f. 1932). Forholdsvis snart ble han også på vakt overfor departementsråden. Til slutt skulle "slaget" om hans direktorat ikke minst bli et slag mellom ham og departementsråden.



Heløe, Leif Arne (f. 1932): Han er fra Harstad, ble cand. odont. i 1956 og dr. odont. og professor (i samfunnsodontologi ved Universitetet i Oslo) i 1975. Som tannlege nordpå engasjerte han seg i politikken for Høyre. Han var formann i Troms Høyre fra 1966 til 1968 og satt som ordfører i sin hjemby fra 1968 til 1969. Fra 1977 til 1981 var han visepresident i Den norske tannlegeforening. Fra 1981 til 1986 var han sosialminister. Fra 1988 til 1991 var han administrerende direktør i Norges Almenvitenskapelige forskningsråd og fra 1991 til 2000 fylkesmann i Troms. Siden har han vært gjesteforsker ved Norsk institutt for by- og regionforskning. Heløe var en «lyseblå» høyremann, og hadde en forsiktig stil som politiker.

Han ble møtt med en viss skepsis da han kom til et mer venstreorientert departement i 1981, men ble snart godt likt av sine medarbeidere. Han fortsatte den styrings- og ledelsesomlegging som var startet under arbeiderpartiregimet i 1970-årene, og fikk blant annet ansvaret for å gjennomføre den radikale omleggingen av primærhelsetjenesten. Her fikk han, og enda mer da han i 1983 delte og flyttet ut av departementet «restdirektoratet», helsedirektør Mork imot seg. Heløe fikk allikevel et godt personlig forhold til Helsedirektøren. På bildet til høyre fremstår en erfaren statsråd som noe mer alvorstynget. Dette bilde er fra 1985. (Foto: Inge Gjellesvik NTB)

Scenen var altså fra starten av satt for konfrontasjon. Det vil si, den var satt for en fortsettelse av konfrontasjonen, eller, om man vil, maktkampen. Stiliserte konfrontasjoner omtales i spillteorien som "Chicken-spill" ("feigingsspill"). Dette spill er illustrert i tabell 2.1.

Konfrontasjonen mellom Helsedirektøren og hans "motspillere" i departementet kunne se ut til å ha likhetstrekk med dette spillet. De to parter, representert ved Hauge og Mork, opptrådte institusjonelt egennyttemaksimerende, og gjorde det på en pågående (risikovillig) måte. Sosiologien, de ytre maktforhold, gjorde at konfrontasjonen i noen grad kan sees på som likeverdig. Departementet hadde et formelt overtak, og kunne i prinsippet diktere "løsningene". I praksis var imidlertid departementets dikteringsmuligheter begrenset av den støtte, og den faktiske autoritet, Helsedirektøren hadde i innflytelsesrike helsemiljøer, til dels også i deler av det politiske miljø (Arbeiderpartiet) og i folket, og av den formelle myndighet han var gitt gjennom lovgivningen. I tillegg kommer at departementet var mer splittet enn direktoratet; statsråden spesielt var jo ikke innstilt på konfrontasjon. Det skyldtes igjen hans

psykologi – hans forståelsesfullhet og risikouvillighet, men nok også maktvurderinger: Han hadde for meget å tape på at Helsedirektoratet ikke gjorde det det skulle, og mer enn Helsedirektoratet hadde å tape på at ”ting stanset opp”. Men statsråden kunne ikke, blant annet av hensyn til sin autoritet innad i departementet, helt ut diktere sine embedsmenn, spesielt ikke når Helsedirektøren var så konfronterende.

Chicken-spillet innebærer at partene får det verste utfall (rute 4 i tabell 2.1.) hvis de begge velger konfrontasjonslinjen. I en tidlig fase av en konfrontasjon mellom risikovillige aktører er det ofte slik. Hvis spillet kan gjentaes, og det faktisk gjentaes en del ganger, skjer det imidlertid ofte endringer både i holdninger (preferanser) og sosiologi (maktforhold), endringer som endrer spillets karakter. Denne ”konfrontasjonen” hadde ”gjentatt” seg mange ganger, eller, rettere sagt, den hadde fortsatt lenge. Den er en fortsettelse av den konfrontasjon som preget delingsprosessen, og den igjen er en fortsettelse av den spenning som lenge, helt tilbake til Evangs tid, hadde eksistert mellom Helsedirektøren og et medikratiskeptisk departement. Ja, den er tildels en spenning som går tilbake til iallfall 1815, og til den spenning mellom medikrati og juristeri som da ”oppstod”. For mange av de viktige aktører var derfor, for lengst, et utfall i rute 4 ikke det verste, men det nest verste. Det verste utfall befant seg i rutene 2 (for spiller 1) og 3 (for spiller 2). Historien hadde skapt en gjensidig skepsis, både psykologisk og sosiologisk, som hadde gjort at det å tape for den annen part var blitt mer alvorlig og det å vinne over den annen, viktigere. Det var blitt begge deler fordi tap og seier hadde fått betydning for omdømmet, partenes syn på seg selv (selvfølelsen eller ”egenomdømmet”) og omgivelsenes syn på dem (deres egentlige omdømme). Det er dette som kommer til uttrykk når det tales om at det er ”gått prestisje” i en sak.

Hvis vi har rett i denne holdningsantagelsen, var ”spillet” snarere et avmakts- enn et vanlig konfrontasjonsspill. Avmaktsspillet er, ulikt konfrontasjonsspillet, et ”stabilt” spill. Det er det spillet som i spilleteorien omtales som Fangen(e)s dilemma-spillet. Spillets oppbygning er vist i tabell 2.2. Partene har alltid den samme dominerende strategi som den beste for seg,

Tabell 2.1: Chicken-spillet

		Aktør 2	
		Myk	Hard
Aktør 1	Myk	Nest best	Best
	Hard	Nest verst	Verst

Tabell 2.2: Fangen(e)s dilemma-spillet

		Aktør 2	
		Myk	Hard
Aktør 1	Myk	Nest best	Verst
	Hard	Verst	Nest verst

nemlig den harde strategien. Man skulle ha ventet at Mork og hans ”våpendragere” etter hvert ville ha innsett at maktforholdene (sosiologien) var blitt så endret at deres fortsatte kamp for det tradisjonelle medikrati var dømt til å mislykkes – statsrådets mildhet til tross, og at det hadde endret deres holdninger til utfallenes rekkefølge. Men her har nok både personlig og institusjonell historie forsterket hverandre og gjort at ”pietisten” Mork har reagert tiltagende ”luthersk”: Han kunne ikke annet.

Konfrontasjon 1984: en empirisk redegjørelse

Det var en hektisk tid både før, under og etter delingen av direktoratet. Delingen bidro i seg selv til det, men i tillegg kom den meget krevende dragkampen om reformen i almenhelsevesenet, en dragkamp som ble spesielt intens høsten 1983 og våren 1984. Vi har omtalt den nærmere i første bind. Der var også andre saker som tok mye oppmerksomhet, som debatten om egenandeler og den tiltagende polemikk om sykehusfinansieringen og de voksende pasientkøer ved sykehusenes dører.

Departementsavdelingen, som var under dannelse og utbygging, skulle bistå statsråden med ”alt”. Den oppdaget straks at den behøvde direktoratets bistand. Ja, den oppdaget at den gjorde det i svært stor grad. Den trengte spesielt bistand på ”oppstrømssiden”, altså i spørsmål knyttet til etterspørselssituasjonen⁴ og til utvikling av politikken på de mest kritiske områder. Hva det siste angikk krevdes bistand både av mer almen planutviklende karakter og av mer akutt, krisehåndterende karakter; kfr. de sakene vi har nevnt i avsnittet ovenfor. Der krevdes også bistand til å utforme statsrådets og departementets måte å håndtere selve debatten på, for eksempel i form av utarbeidelse av svar på spørsmål i Stortinget og i utarbeidelse av utkast til viktige taler statsråden skulle holde.

For Helsedirektoratet kunne denne situasjonen ha gitt det mulighet for å komme litt tilbake, og for så vidt til å hovre. Det kunne brukt alle henvendelsene, formelle, men også mange uformelle, om bistand som middel til å gjenopprette ”heisstatusen”.⁵ Ja, det kunne ha sett på avdelingens stadige henvendelser, formelle som uformelle, som uttrykk for at avdelingen selv var iferd med å gjenskape Helsedirektørens heisstatus, og i noen grad trekkke direktoratet inn i departementet igjen. Men Mork brukte ikke henvendelsene slik. For ham gikk jo nå heisen bare opp til ”over-helsedirektør” Harald E. Hauge og hans folk, sjelden til statsråden. Invitasjonen til samarbeid ble slik, for Mork, en løpende påminnelse om hans og hans organisasjons underordnede, ja, betjenende, status. Da var det langt mer fristende for ham å insistere på den uavhengighet han var blitt pådyttet. Som uavhengig direktorat, eller fagdirektorat, som han gjerne sa, hadde han en helt annen anledning til å markere en selvstendig, ja, politisk-kritisk, linje, f.eks. som tilsynsmann, enn han hadde som et departementsbetjenende embedsmann. Det var som om han nå oppdaget de muligheter utskillelsen hadde skapt, og raskt bestemte seg for å benytte seg av dem.

⁴ Det gjaldt ikke den samfunnsdiagnostiske oppgaven alment, men den del av den som løpende var av politisk interesse.

⁵ Vi har i første del redegjort for hvordan Helsedirektoratet før delingen i 1983 både var en departementsavdeling og et selvstendig fagdirektorat: Det hadde en slags ”heisstatus”.

Han forstod nok det å være fagdirektorat som ikke bare å være faglig-teknisk offensiv, men tillike å være normativt offensiv – på vegne av helseverdiene, egalitært forstått. Han kunne nå gjøre sitt direktorat til et kamporgan for helsefremme, spesielt for de svake. Han kunne, og ville, heller være tjenende nedover enn betjenende oppover. Demonstrativt skrev han således i Helsedirektoratets nye meddelelsesblad, *H.DIR intern melding*, i juni 1984: ”Vi er ikke lenger ”sekretariat for statsråden”. Vi er heller ikke en saksbehandlingsinstans for helseavdelingen. Vi er blitt et frittstående direktorat”.⁶ Noe senere i samme ”leder” pekte han på hva den frittstående status innebar. Han pekte blant annet på at direktoratet hadde ”et ansvar for å fungere som det Axel Strøm (1901–1985) har kalt ”de politiske myndigheters årvåkne og sorte samvittighet””.

Den politisk utfordrende stil han hadde anlagt fra 1972, kunne han altså nå følge opp, uten de formelle hindre hans gamle dobbeltstatus hadde innebåret. Han talte ennå ikke om sitt direktorat som en ”vaktbikkje” for pasientene, og de svake. Det skulle han gjøre da han utkjempet sin siste kamp – og var blitt hundeeier. Men den holdningen han nå inntok, eller førte videre, gjorde at han begynte å ane at han igjen kunne komme på offensiven med sitt direktorat. Han så det neppe tydelig slik, men han ante det. Ser vi fremover, kan vi si at han på denne måten også la premissene både for de konflikter som skulle komme til å prege resten av hans tid som helsedirektør og for omdannelsen av Helsedirektoratet til et helsetilsyn.

At direktoratet ikke lenger var et politisk sekretariat, betydde ikke at det ikke også kunne og skulle bidra ”oppstrøms”. Mork skulle jo komme til å bidra sterkt selv, med sin mer uavhengige ”politisering”. Men for å bidra på departementets premisser måtte direktoratet ha tid og ressurser. Det måtte dessuten kunne bidra på en måte som ikke satte dets uavhengighet på spill. Etter delingen var direktoratet ressursmessig svært presset når det gjaldt de mange og ofte tidkrevende nedstrømsoppgaver det hadde: forvaltningen av mange lover, veiledningen knyttet både til jusen og helsefagligheten, og de utvidede tilsynsoppgavene. Direktoratet kunne utnytte ressursituasjonen til å begrense sin betjenende rolle oppover. I avdelingen mente imidlertid stadig mange at den formelle argumentasjonen var et påskudd for å gjøre det vanskelig for den, altså avdelingen. Kunne direktoratet svekke avdelingens evne til å betjene den politiske ledelse var det nærmest å betrakte som en ”bonus” – for direktoratet. Men direktoratet kunne spille uskyldig og henvise til at det måtte sette beslutninger fattet av Stortinget foran statsrådets politiske ønskemål; Stortinget stod jo over både statsråd og regjering.

Vi har nevnt at helseavdelingen med én gang begynte å ”bruke” direktoratet, og folk i direktoratet. Mork slo straks ned på det. Hans direktorat skulle nå være helt uavhengig. Hans ansatte kunne ikke disponeres mer eller mindre fritt av departementet, uten at han var blitt spurt og hadde godtatt det. Administrasjonsavdelingen hadde allerede en måned etter delingen (27.12.83) i et notat til medarbeiderne i departementet gjort det klart at de skulle ”bruke brevs form i skriftlige henvendelser til Helsedirektoratet”, ikke den gamle notatformen. Denne påminnelsen ble raskt glemt. I et brev til Sosialdepartementets administrasjonsavdeling av 31. januar minnet Mork om notatet av 27.12. Han skrev:

Helsedirektoratet mottar fremdeles uformelle notater og kopier av brev og lignende med påtegninger med anmodning om opplysninger, uttalelser osv. I enkelte tilfeller er

⁶ Dette stensilerte bladet begynte å komme ut i april (1.4.) 1984. Det het i det første nummer at bladet skulle komme hver fjortende dag. Det gjorde aldri det. Det kom knapt månedlig. Sitatet er fra åpningsartikkelen (s. 1) i juninummeret (nr. 3) og er kalt ”Kom med gode ideer – Helsedirektøren har ordet”.

dette adressert til bestemte seksjoner eller medarbeidere i Helsedirektoratet. En slik uformell fremgangsmåte vanskeliggjør en administrativ forsvarlig behandling av slike saker i Helsedirektoratet.

Helsedirektøren ber derfor om at Administrasjonsavdelingen tar saken opp med medarbeidere i Sosialdepartementet, slik at forholdene så vel formelt som reelt, kan bli mer tilfredsstillende.⁷

Administrasjonsavdelingen forhastet seg ikke med å reagere. Først den 12. april sendte det ut et notat på én side om saken, og minnet om at ”offisielle henvendelser” måtte skje gjennom ”brev undertegnet på det nivå saken tilsier”. Men avdelingen var på langt nær så formalistisk som Helsedirektøren bad om at den måtte være. Avdelingen uttalte således:

Nevnte retningslinjer (av 27.12.) er ikke til hinder for mer uformelle kontakter på ulike plan mellom enheter/medarbeidere i departementet og direktoratet for innhenting av konkrete opplysninger som ledd i saksbehandlingen. Det anses ønskelig med varierte og fleksible samarbeidsformer. Slikt uformelt samarbeid må imidlertid ikke få et slikt omfang at det skaper administrative problemer i de enkelte avdelinger.⁸

Departement og direktorat var samlokalisert i Grubbegaten 10 (S-blokken). Det gjorde det enkelt å ta personlig kontakt for medarbeidere på begge sider. Mork var imidlertid nå konsekvent formalistisk: Han ønsket ikke slik kontakt. Det gjorde at stemningen i gangene ble litt ”underlig”, ja, nesten ”angstbitersk”, uttaler i dag en av saksbehandlerne fra den tiden, Ellen Thorbjørnsrud.⁹ En av underdirektørene i helseavdelingen, Andreas Disen (f. 1945), forteller at han en dag stod og pratet på gangen med to medarbeidere i direktoratet, da en av de siste bemerket at ”egentlig har jeg ikke lov å snakke med deg nå, jeg”.¹⁰ Men som sagt, skulle direktoratet virkelig bli et uavhengig organ, måtte det opptre så formalistisk. Det måtte spille så hardt. Akkurat på dette punkt ble dog situasjonen noe lettere fra sommeren 1987. Da flyttet direktoratet til egne, og nye, lokaler i Calmeyers gate 1.

Mork kunne altså bruke ressursproblemene offensivt. Samtidig var disse problemene også et virkelig problem for ham. De gjorde at han og direktoratet ble ”hengende etter” og ble sårbare for kritikk, ikke minst fra departementet. Han fremstilte ressursproblemene som uttrykk for departementets uvilje overfor ham, ja, som løftebrudd. I et brev til Sosialdepartementet den 25. januar, om delegasjonsarbeidet i Helsedirektoratet, påpeker han således at ”En av grunnforutsetningene fra den politiske ledelse da Helsedirektoratet ble skilt ut, var at etaten skulle styrkes faglig. Hittil har det motsatte helt åpenbart vært tilfelle”.¹¹ Han fortsetter, med ujevne mellomrom utover våren og sommeren, å minne om løftebruddet. Utpå høstparten ”sprekker” det for ham. I et brev til statsråden, datert den 6. september, skriver han at

⁷ Brevet har overskriften ”Korrespondanse til Helsedirektoratet” og arkivreferansen 2282/84 V 2 TM/LM.

⁸ Notatet har overskriften ”Korrespondanse og andre former for kontakt med Helsedirektoratet” og arkivreferansen 1459/84 II A HLo/beh.

⁹ Ellen Thorbjørnsrud i samtale 16.06.09.

¹⁰ Andreas Disen, samtale 26.8.09. En annen ung saksbehandler, Jo Kittelsen, som begynte i direktoratet 1. januar 1984, altså like etter delingen, gir uttrykk for det samme: Stemningen var spesiell og Mork var opptatt av at skillet mellom direktorat og avdeling ble opprettholdt, forteller hun. (Jo Kittelsen 23.06.09.)

¹¹ Brev til Sosialdepartementet med tittelen ”Delegasjonsarbeide i Helsedirektoratet”. Arkviref.: 1906/84 V 2 RD/US.

Helsedirektoratet nå er ”kommet i en situasjon som innebærer at man i løpet av meget kort tid ikke på en forsvarlig måte vil kunne gjennomføre de oppgaver det er pålagt gjennom instruks og delegert myndighet”. Han nevner at problemene ikke bare skyldes underbemanningen. Bemanningsproblemene forverres av ”den fastsatte organisasjonsstruktur”, ”den fastsatte stillingsstruktur og stillingsrammene”, funksjonsfordelingen mellom avdelingen og direktoratet og stillingsnormeringen (lønnsvilkårene), spesielt for ledere og ”annet fagpersonell”.¹²

Mork ber i brevet om å få et møte med statsråden og om at han til møtet må få ta med seg sine avdelingsdirektører. Statsråden gikk med på det, og et møte fant sted 18. september. Det førte til at statsråden tilsynelatende kom Helsedirektøren i møte på flere punkter. Han redegjør nærmere for disse imøtekommelsene i et brev av 3. oktober (1984). Hva ressurs situasjonen angikk, var statsrådets viktigste bidrag at han lovet å ta kontakt med Forbruker- og administrasjonsdepartementet med sikte på å få forbedret lønnsforholdene for enkelte medarbeidere i Helsedirektoratet. Ellers valgte statsråden å svare på Morks utfordringer ved å sette ressursproblemene inn i en videre organisatorisk sammenheng. Han ville således oppnevne en arbeidsgruppe til å se nærmere på arbeidsfordelingen mellom avdeling og direktorat. Dette var kanskje et ”snedig” trekk, for så vidt som det satte ressursproblemene inn i en videre sammenheng, en sammenheng som gjorde det lettere for departementet å vise direktoratets medansvar for de problemer som var oppstått. Arbeidsgruppen fikk statssekretær Astrid Nøklebye Heiberg (1936–2020) som leder, og ellers som medlemmer departementsråd Jon Ola Norbom og ekspedisjonssjef Harald E. Hauge. Mork meldte straks tilbake at direktoratet skulle være representert ved ham selv og hans juridiske sjef, Knut Munch-Søgaard. Selv om statsråden også skrev at han ønsket å ha regelmessige møter med direktoratsledelsen, var hele svaret et uttrykk for hvor makten lå.¹³

¹² Brevet har overskriften ”Arbeidssituasjonen i Helsedirektoratet” og har arkivreferansen 16291/84 V TM/BB.

¹³ I mandatet for arbeidsgruppen, oppnevnt i brev av 3.10., ble arbeidsgruppen blant annet bedt om å ”..gå gjennom den nåværende arbeidsfordeling mellom Helsedirektoratet og helseavdelingen i departementet med sikte på å komme frem til en klarere demarkering av ansvarsforholdet mellom de to enheter og derved sikre en både effektiv og forsvarlig behandling av helse spørsmål i sentraladministrasjonen. Gruppen vil videre følge opp og evaluere de fremskritt som er gjort i forbindelse med beslutninger som lå til grunn for omorganiseringen i fjor, særlig når det gjelder delegering av myndighet fra Helsedirektoratet til andre organer som for eksempel fylkesleger”.



Astrid Nøklebye Heiberg (f. 1936): Hun var psykiater og hadde nettopp disputert, da hennes venn Leif Arne Heløe bad henne om å bli hans statssekretær i Sosialdepartementet. Hun kunne ikke mye om politikk og forvaltning da hun høsten 1983 inntok plassen som nummer to i Sosialdepartementet. Men hun kom raskt inn i rollen og satte seg snart i respekt blant eldre mannlige forvaltningsledere. Heløe gav henne ofte de mest personlig krevende oppgaver, som å stå for utskillelsen av Helsedirektoratet fra departementet. Det førte til flere konfrontasjoner med Helsedirektøren, men hun lot seg aldri vippe av pinnen. Den opprinnelig partiløse psykiateren ble, like før regjeringen Willoch gikk av, forbruker- og administrasjonsminister. Hun fortsatte som politiker og var i 1990–91 nestleder i Høyre. Som «aktivistisk» pensjonist ble hun fra 2013 til 2016 igjen statssekretær (i Helse- og omsorgsdepartementet). Bildet er tatt foran Stortinget den 26. mai 1986, like etter at regjeringen Willoch hadde fratrådt og hun var gått av som forbruker- og administrasjonsminister. (Foto: Rolf M. Agaard / Aftenposten)

Så kom statsbudsjettet. Det bekreftet forøvrig hvor makten lå. Torbjørn Mork kommenterer budsjettforslaget for direktoratet i *H.DIR intern melding* nr. 6. Meldingsbladet er udatert, men den må ha kommet ut like før midten av oktober. I sin innledende artikkel bemerker han at direktoratet lenge hadde fått høre fra oven at ressursproblemene ”skulle rettes opp senere”. Han og hans medarbeidere hadde derfor ”sett fram til budsjettet for 1985”. Han fortsetter:

I dag kan det med rette sies at i hvert fall noen av oss har vært utillatelig godtroende. Regjeringen har sagt sitt gjennom budsjettet, og våre forventninger er gjort sørgelig til skamme. Ingen nye stillinger til tross for nye oppgaver... Budsjettet byr også på reell nedskjæring på kontorbudsjettet, og dermed bl.a. mindre muligheter for bruk av sakkyndig bistand fra andre fagmiljøer. Vi foreslo midler til bl.a. EDB-utstyr som et hjelpemiddel for å rasjonalisere og effektivisere arbeidet i Helsedirektoratet. Strøket av budsjettet. Den samme skjebne har vårt forslag om midler til informasjons- og forsøksvirksomhet fått”.¹⁴

Han føyer til (s. 2) at ”Hver enkelt medarbeider får trekke sine egne slutninger av de ”dobbeltsignaler” vi har fått fra politisk hold”, men antyder, for sin egen del, at ”Hvis vårt arbeid (som en følge av ressursmangelen) ikke kvalitativt holder mål har Helsedirektoratet

¹⁴ ”Helsedirektøren har ordet – Forventninger og realiteter”, H.DIR intern melding, nr. 6, 1984, s. 1.

ingen berettigelse”. Han nevner at det kan ligge et lite håp i det ””fremstøt” vi nylig har gjort overfor statsråden” (kfr. ovenfor), men gjør det ellers klart at direktoratet nå må prioritere enda strengere enn før og oftere si nei til anmodning om bistand. Med det siste tenkte han nok på anmodninger fra departementet.

Selv om arbeidet i den nye Heiberg-gruppen skred greit fremover ble det preget av spenningene mellom partene, og av maktulikheten. Statssekretæren hadde bedt Mork og Hauge om å lage en redegjørelse for de problemer arbeidsdelingen mellom direktorat og avdeling skapte. Mork svarte den 10. oktober, i et utførlig notat, med flere vedlegg. Han nevner eksempler på faglig overprøving (i Avdelingen), uklar ansvarsdeling, manglende informasjon (til direktoratet) og dobbeltarbeid. Til slutt redegjør han for hvordan ressursituasjonen tvinger direktoratet til en streng prioritering. Han henviser til Hauges uttalelse på møtet i gruppen 5.10. om ”problemer med prioritering av Helsedirektoratets arbeidskraft”, og svarer i notatet til statssekretæren at direktoratet måtte la ”pliktløpet” få første prioritet, altså de oppgaver hvor direktoratet ”er tillagt selvstendig myndighet og ansvar i medhold av lov, forskrifter og delegert myndighet”. Til slutt kommer han igjen tilbake til avdelingens manglende evne til å respektere direktoratets uavhengighet, altså den deling av direktoratet som den sittende statsråd hadde gjennomført i 1983. Han skriver således at han finner det ansvarsmessig uheldig at hans folk deltar i felles arbeidsgrupper, og legger til:

Helsedirektoratet vil i denne forbindelse også peke på den tendens man har sett fra Helseavdelingens side til å oppfatte Helsedirektoratet og dets medarbeidere som et ”sekretariat” som Helseavdelingen kan spille på utfra sine egne prioriteringer og øyeblikkelige behov. Det er ikke uvanlig at saksbehandlere så vel som personer i ledende stillinger innenfor Helseavdelingen tar direkte kontakt på saksbehandlerplan i Helsedirektoratet og ber om øyeblikkelig bistand i forbindelse med saker vedkommende arbeider med.¹⁵

Harald Hauge sendte sitt notat til statssekretæren den 12.10. Det var på åtte sider. Det begynner med konklusjonene og fortsetter med eksempler. Vi siterer fra konklusjonene:

Ut fra Helseavdelingens vurdering er Helsedirektoratets virksomhet kjennetegnet av en meget sterk prioritering av egne forvaltningsoppgaver og det Helsedirektøren kaller ”pliktløpet” og en tilsvarende svak prioritering av saker der Helseavdelingen er ansvarlig, men direktoratet er forutsatt å yte større eller mindre del av grunnlagsmaterialet.

Det er også et gjennomgående trekk at Helsedirektøren ofte motsetter seg arbeid med større saker i felles arbeidsgrupper eller prosjektgrupper, fordi han angivelig er redd for at ansvarsforholdene derved pulveriseres...

Det tredje gjennomgående trekk er at Helsedirektoratet sier nei til alle nye oppgaver. Som grunn anføres at bemanningen er særdeles hardt presset, og at det derfor ikke er mulig å gjøre noe nytt uten nye stillinger...

På saker fra Helseavdelingen er det ofte svært lang saksbehandlingstid i Helsedirektoratet. Tidsfrister følges ikke, og purringer er ofte bortkastet...

¹⁵ Notat til statssekretær Astrid Nøklebye Heiberg, datert 10. oktober 1984. Arkivref.: 18760/84 V TM/aak. Sitatet er fra s. 3.

Det tar tid å nå rette vedkommende i Helsedirektoratet via brev. All post til og fra Helsedirektoratet går via Helsedirektøren, mens Helseavdelingen ofte sender brev fra seksjonene..¹⁶

Det er en avgjørende forutsetning for bedring at Helsedirektoratet får fart på en mer omfattende delegering i henhold til foreslåtte retningslinjer for å frigjøre arbeidskapasitet.¹⁷

Hva eksemplene angår, og de er mange, nevner Hauge (s. 6) blant annet at ”Budsjett- og økonomisaker følges dårlig opp i forhold til den sykehussjefsfunksjon direktoratet ble tiltenkt gjennom omorganiseringen”. Han føyer her til at direktoratet ”er preget av mangel på vilje til å styre og eventuelt ta belastninger i forhold til institusjonene når det gjelder tiltak for å holde budsjettet”.

Hauge var altså langt krassere i tonen enn Mork. Han skrev også med større grad av maktbevissthet. Han var paternalistisk nedlatende. Også Mork var spiss i tonen, men mer formalistisk defensiv. Han var presset til hard prioritering som følge av den ressursituasjon departementet hadde satt ham i. Men den uavhengighet, ja makt, departementet gjennom delingen hadde gitt ham, gav ham samtidig det formelle (makt)grunnlag for å prioritere ned helseavdelingens saker. Avdelingen og departementet fikk derfor nå som fortjent, mente Mork. Han henstilte for øvrig til Hauge om å trekke sitt notat. Henstillingen ble ikke tatt til følge.

”Konfrontasjonsspillet”, som for lengst hadde antatt form av et avmaktsspill (Fangens dilemma-spill), hadde utviklet seg siden delingen og nådde nå, i begynnelsen av oktober – i forbindelse med den nye Heiberg-prosessen og fremleggelsen av statsbudsjettet – et foreløpig høydepunkt. Men høydepunktet kunne bare bli foreløpig. De to notatene måtte skape reaksjoner i avdelingen og direktoratet, men særlig i direktoratet. Dermed var det også bare et spørsmål om tid før konfrontasjonen ville bli offentlig kjent.

Hauges notat skapte ”røre” i direktoratet. Mork gav straks beskjed om at avdelingene skulle kommentere Hauges påstander. De, og en del enkeltmedarbeidere, gjorde det. Noen skrev helt saklige og ”rolige” kommentarer, endog



Faksimile 2.1: VGs oppslag om dragkampen mellom helseavdelingen/Harald Hauge og Helsedirektoratet/Torbjørn Mork, 30. oktober 1984

¹⁶ I den versjon av notatet som befinner seg i Helsetilsynets (fjern)arkiv har Helsedirektøren til denne bemerkningen fra Hauge i margin skrevet ”Smil”. (Skriften tyder på at det er Mork som har skrevet det.)

¹⁷ Notatet fra Harald Hauge har overskriften ”Helsedirektoratets funksjon – forholdet mellom Helsedirektoratet og Helseavdelingen” og er datert 12.10.84. Det har ingen arkivreferanse, bare signaturen HEH/gh. Sitatet er fra s. 1 og 2.

med bemerkninger om at partene var i samme båt.¹⁸ Andre skrev lange, utførlig dokumenterte kommentarer, uten direkte å vise engasjement.¹⁹ Atter andre dokumenterte også, men slapp mye temperament til. O. V. (Ole Vedeler (1922–2002)) skriver at han har lest Huges notat ”flere ganger for å forsøke å få med meg det saklige innholdet og ikke la meg overmanne av det usaklige innholdet” (s. 1). Han nevner så den høye utskiftningsandelen i direktoratet og forutskikker: ”Ekspedisjonssjefens uforskammetheter av 12. oktober vil nok ikke senke denne prosenten”. Ellers ser han på direktoratets problemer som en følge av at helseavdelingen behandler det frittstående direktorat som ”et slags underordnet sekretariat i Helseavdelingen” (s. 1).

29. oktober svarer Mork, på vegne av direktoratet, på Huges notat. Han skriver innledningsvis at ”Notatet har vakt sterke reaksjoner blant de av Helsedirektoratets medarbeidere som har lest det”. Han fortsetter: ”De subjektive vurderinger i notatet vil ikke bli imøtegått. De får stå for ekspedisjonssjefens regning. Kommentarene vil bli knyttet til de konkrete momenter som er anført i notatet”.²⁰ Det blir de også. Morks kommentarer er mange og utførlige, og de presenteres uten moralisering. Helt til slutt må han imidlertid igjen slippe ut litt luft:

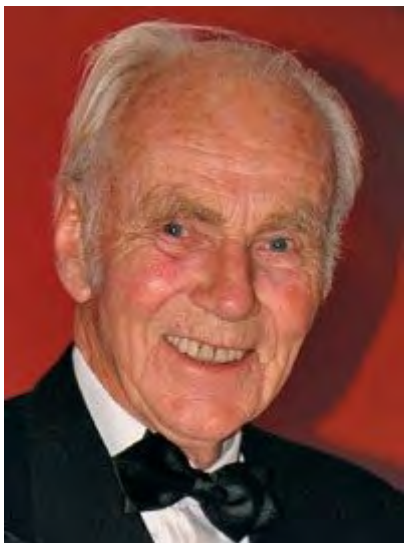
Helsedirektøren har i dette brev ikke funnet å ville kommentere en rekke tendensiøse formuleringer for øvrig i notatet. Det er for øvrig vanskelig å forstå at et notat som inneholder så mange direkte feil når det gjelder faktiske forhold, kan være et hensiktsmessig utgangspunkt for en ”evaluering” av omorganiseringen og Helseavdelingens og Helsedirektoratets funksjon. (s. 8)

Den nye Heiberg-gruppen ble oppnevnt for å rydde opp i de problemer den vertikale delingen hadde ført til. I første omgang førte den altså til det motsatte: Problemene ble satt mer på spissen. Strategiene partene fulgte ble tiltagende harde. Følelsene, på begge sider, fikk komme tydeligere til uttrykk. Men mens det var Mork og direktoratet som tidligere hadde vært mest engasjert, var det nå Hauge og helseavdelingen det sprakk for. At det sprakk for Hauge og hans folk gjorde så at det sprakk for Mork og hans folk.

¹⁸ Et eksempel er notatet fra overlege Ole B. Hovind av 24.10. (vedlegg 3 til Helsedirektørens kommentarnotat til statssekretæren). Hovind konstaterte for eksempel at notatet fra Hauge viste ”at vi er gjensidig avhengige av hverandre og dermed at samarbeidet fungerer bra”.

¹⁹ Et eksempel er R. C.s (Runar Carlsen) av 17.10. (vedlegg 1). R. C. påpeker først i sitt notat den vanskelige ressursituasjon: I direktoratets 152 faste stillingshjemler hadde det i de 11 første måneder etter delingen vært 40 ”ledigheter”, altså en utskiftning på litt over 26 prosent. Han omtaler den som ”enorm”.

²⁰ Brevet er adressert til statssekretæren. Det har ingen overskrift. Arkivreferansen er 20|00/84 V 2. Sitatet er fra s. 1.



Egil Willumsen (1929–2010): Etter endt medisinsk utdannelse (Bergen, 1956) praktiserte han særlig innen almenmedisin og psykiatri. Han ble assisterende fylkeslege i Rogaland i 1964, fylkeslege i Sør-Trøndelag i 1975, medisinalråd i 1978 og fylkeslege i Rogaland fra 1985. Han ble, etter en lengre prosess, i 1978 medisinalråd og helsedirektør Morks nestkommanderende. Han og Mork var nokså forskjellige av legning, Willumsens stil var noe mer uformell og mer sosial enn Morks, og samarbeidet dem imellom ble derfor aldri tett. Etter delingen og utflyttingen (fra departementet) av direktoratet i 1983 vantrivdes Willumsen mer i direktoratet og dro altså etter halvannet år til sin hjemby Stavanger og ble fylkeslege. Han forble det resten av karrieren (til 1994). Om Willumsen hadde en annen stil enn Mork var han, som ham, en tilhenger av et sterkt statlig styrt, og egalitært orientert helsevesen. Han kunne omtale seg som en av de siste «evangelister». Han ble som eldre mann opptatt av aldersomsorgen og lot seg velge inn i bystyret i Stavanger for Pensjonistpartiet. (Foto: Tidsskrift for Den norske legeförening, nr. 6, 2010)

Like før Morks brev ble sendt, ble konfrontasjonen mellom Hauge og Mork offentlig kjent. Det skjedde gjennom et intervju med Mork i Adresseavisen. I intervjuet uttalte Mork at hvis direktoratet ikke ble gitt bedre arbeidsforhold og flere dyktige fagfolk, kunne det like godt nedlegges. Verdens Gang fulgte opp den dagen Mork sendte sitt brev til statssekretæren, altså den 29. oktober (s. 3). "Helsedirektoratet: RAKNER etter reformen", var overskriften. Avisen henviste også til at nok en lege, endog Morks nestkommanderende, Egil

Willumsen (1929–2010), var iferd med å forlate direktoratet. Han hadde sagt opp i protest mot den faglige svekkelse og ressursmessige utarming av direktoratet.²¹ Notatene Hauge og Mork hadde sendt statssekretæren var nå åpenbart kjent i flere aviser. Verdens Gang fulgte således opp saken dagen etter (30.10.), under overskriften "ÅPEN KRIG" (s. 3); kfr. faksimile 2.1. Sosialminister Heløe svarte avisen at det slett ikke dreiet seg om noen krig, men om problemer med å finne den riktige oppgavefordeling. Dette var, fortsatte han, problemer man måtte vente ville komme i en så krevende deling som dette. Hans statssekretær uttalte til Aftenposten samme dag at "Morks uttalelser kom meget overraskende på meg". Hun var altså ikke forhåndsvarslet av Helsedirektøren. Hun sa imidlertid også at den arbeidsgruppen hun ledet allerede var kommet til "enighet om konkrete tiltak for å løse problemene, noe som styrker troen på at barnesykdommer og innkjøringsproblemer lar seg overvinne etterhvert".²²

Men Heløe og Heibergs beroligende uttalelser var ikke nok til å få tatt dramatikken ut av saken. Dramatikken økte istedenfor. Striden ble generalisert ved at særlig Helsedirektoratet fikk ytre alliansepartnere. Lægeforeningen, ved dens president Bengt-Lasse Lund (f. 1945), ytret seg sterkt kritisk om det Foreningen så på som en alvorlig faglig, altså medisinsk, svekkelse av Helsedirektoratet. Han uttalte til Aftenposten (9.11., s. 4) at Foreningen hadde "mottatt en rekke klager fra leghold om manglende faglig støtte i direktoratet". "Dette skyldes ikke barnesykdommer i forbindelse med omorganiseringen", la han til, med et stikk til statssekretæren. Sykepleierforbundet uttalte i et brev til Sosialministeren at det med

²¹ I et NTB-intervju sa han også: "Vi sitter her i hver vår etasje i samme bygg og sender brev til hverandre. Møter mellom Helsedirektoratet og Sosialdepartementet har vanskelig for å fungere konstruktivt" (her gjengitt etter VG 29.10.), tilsynelatende uten å tenke på at det var Mork som hadde insistert på å formalisere skillet så sterkt.

²² Aftenposten morgennr. 30.10. 1984, s. 10. Oppslaget har overskriften "Statssekretær Astrid Nøklebye Heiberg: -Helsedirektoratets vansker kan løses".

”tiltagende uro” hadde fulgt utviklingen i direktoratet etter omleggingen. Forbundet bad om en ”uavhengig” gjennomgåelse av erfaringene med omorganiseringen. Den som sendte brevet var forbundets nye leder, Aud Blankholm (f. 1947), Heløes første personlige sekretær (1981–1983). Sykepleierne utnyttet også det faktum at Idunn Heldal Haugen (f. 1928), sjefen for det gamle Sykepleiekontoret, nå forlot direktoratet. Omorganiseringen var en grunn til det. Etter omorganiseringen er det ”ikke noe sykepleiefaglig miljø ..[i direktoratet] lenger”, sa hun til Verdens Gang 6. november (s. 3). Helseavdelingen, på sin side, fikk bare støtte fra indre partnere, i første rekke de andre avdelinger i departementet. Dét syntes imidlertid ikke utad.

Torsdag den 8. november ble Helsedirektøren intervjuet i Aftenpostens morgennummer (s. 4). Her setter han saken ytterligere på spissen. Med henvisning til ressurskrisen i direktoratet sier han at ”Har helsemyndighetene til hensikt å utslette Helsedirektoratet, er de på god vei mot målet”. Han har imidlertid valgt å bli på sin post fordi han ser direktoratets funksjon som så viktig, at den er verdt å kjempe for. Aftenpostens journalist fortsetter: ”Samtidig gjør han det klart, at hvis det nå ikke snart vises betydelig vilje til å styrke direktoratets faglige miljø, slik forutsetningene har vært, kan også han ta sin hatt og gå”. På spørsmål om han er enig med statssekretæren om at problemene er å betrakte som barnesykdommer svarer han:

Det er virkelig fare på ferde hvis statssekretæren ser på disse problemer som barnesykdommer. I løpet av det siste året har mellom 25 og 30 prosent av direktoratets ansatte enten sluttet eller tatt permisjon... I enhver annen organisasjon ville dette blitt oppfattet som alvorlige sykdomstegn og ikke som barnesykdommer.

Denne aften ble Torbjørn Mork og Astrid Nøklebye Heiberg invitert til NRKs Dagsrevyen. Det førte til en frisk konfrontasjon. Statssekretæren spurte blant annet Helsedirektøren om han følte at han ikke ble hørt av ledelsen i departementet. Han svarte ja, og hun gav da uttrykk for at hun var begynt å tvile på Helsedirektørens gode vilje. Hun mente at problemene omorganiseringen hadde skapt burde vært tatt opp innad. Det var jo også derfor hennes gruppe, hvor Mork var medlem, var nedsatt. Mork svarte at de problemene han hadde pekt på, spesielt personellsituasjonen, gikk langt utover det mandat gruppen hadde. Det mente han befolkningen hadde rett til å få kjennskap til.

”Black Friday”: Mot en avklaring

Dagen etter, fredag den 9. november, kom avklaringen. Striden omkring Helsedirektøren var nå blitt en politisk belastning for regjeringen, og statsminister Willoch grep inn. Statsministeren sendte om morgenen sin statssekretær, Arne Skauge (f. 1948), over gaten til Sosialdepartementet. Skauge hadde der møte med sosialministeren, statssekretæren og departementsråden, på sosialministerens kontor. Møtet var i seg selv et signal: Det måtte ryddes opp i striden om Helsedirektoratet. Mork kunne bli ”farlig”.

Det første møtet ble fulgt opp med et nytt møte, med Helsedirektøren til stede. Da var departementsråden gått. Tilfeldighetene ville at han denne dagen måtte til Bergen.

Møtet hos ministeren fikk et dramatisk preg. Den tilsynelatende så sindige og milde bergenser, Arne Skauge, er ikke uten temperament. Nå viste han det. ”Han gav Mork en

overhøvling jeg sjelden har hørt maken til”, beretter Astrid Nøklebye Heiberg.²³ Også Heløe var stram i tonen. Mork ble nærmest stilt overfor et ultimatum. Skulle han fortsette som helsedirektør måtte han opptre som en lojal embedsmann og samarbeide med den politiske ledelse. Han strakk og trakk fagligheten for langt, mente hans politisk foresatte.



Arne Skauge (f. 1948): Skauge utdannet seg som siviløkonom (1971). Han hadde en karriere preget av veksling mellom næringslivsvirksomhet og politikk. I yngre år tok politikken mest plass. Etter at han i 1993 forlot Stortinget (hvor han hadde sittet siden 1977) ble han bankmann og siden leder for finansnærings organisasjon (fra 1998). Han spilte en rolle, en temperamentsfull sådan, i vår historie først da han, som Statsministerens statssekretær, høsten 1984 kom med klare krav til Sosialministeren og Helsedirektøren om at de måtte ordne opp i konflikten mellom departement og direktorat, og så da han som finansminister våren 1990 ble skarp i tonen overfor sosialminister Sellæg i saken som endte som «eldremilliarden». (Foto: Knut Falch / NTB)

Men det var ikke bare statsministeren og sosialministeren som handlet raskt etter dagsrevyinnslaget torsdag aften. Også opposisjonens leder, Gro Harlem Brundtland, gjorde det. Hun ankom Stortinget like før klokken ni og oppsøkte straks Stortingets kontorsjef. Hun bad ham varsle sosialministeren om at hun ville ta opp ”Mork-saken” i Stortinget samme ettermiddag. Kontorsjefen varslet Heløe pr. telefon, mens han ennå satt i møte med Skauge, Heiberg og Mork. Meddelelsen gjorde det, om mulig, enda mer nødvendig å få en rask avklaring av krisen i helseforvaltningen. Hvis opposisjonen for alvor mobiliserte til støtte for Mork kunne forsøket på å bruke myndighet for å stanse det konfronterende avmaktsspill mellom Hauge og Mork mislykkes: Opposisjonsmakten kunne i noen grad oppveie posisjonsmakten, og man kunne få en farlig forlengelse av avmaktsspillet.

Men der kom en avklaring. Regjeringens maktbruk kom i tide. Før saken for alvor var blitt en stortingssak fikk Skauge og Heløe satt Helsedirektøren ”på plass”, iallfall i noen grad. Resultatet viste seg i form av en pressemelding Helsedirektøren, etter avtale, sendte ut etter møtet hos Heløe, og i god tid før stortingsmøtet. Den lød slik:

OMORGANISERINGEN AV DEN SENTRALE HELSEFORVALTNING

Helsedirektøren viser til den offentlige debatt som det de siste dager har vært omkring organiseringen av den sentrale helseforvaltning. Jeg finner det beklagelig at saken i media er blitt fremstilt som en personstrid mellom Helsedirektøren og departementets politiske ledelse. Hovedproblemene er å finne i et stillingsmønster og en bemanning som vil føre til at direktoratet ikke kan løse sine oppgaver innen den nye forvaltningsstrukturen på en effektiv og forsvarlig måte.

Helsedirektøren vil på bakgrunn av drøftelsen med sosialminister Heløe idag gi uttrykk for at det arbeid som nå pågår, og der helsedirektøren deltar, vil kunne gi

²³ Samtale 5.1. 2009.

tilfredsstillende løsninger på de akutte problemene i direktoratet. Videre vil dette arbeidet trekke opp retningslinjer for en mer langsiktig tilpassing mellom direktoratets oppaver og dets muligheter for å løse disse.

Det er altså i hovedsak Helsedirektøren som nå ”kryper til korset”. Han forteller at han har stor tro på at Heiberg-gruppen skal finne gode løsninger. Han sier det imidlertid fordi han har fått, omenn uspesifiserte, konsesjoner hva gjelder stillinger og lønns plasseringer. Ja, konsesjonene går også i medikratisk retning, både hva gjelder midler og titler. Striden gjaldt mer enn det, men for Mork var slike konsesjoner viktige. Hans mest akutte problem var tapet av leger, og problemene med å få tak i nye leger.

Etter møtet hos Heløe, var både Heiberg og Mork preget av det som hadde skjedd. De trengte å ”debriefe”, begge to. Mork var nok blitt satt litt på plass. At det ble grepet inn ovenfra var imidlertid også, som nevnt, et signal om at Statsministeren ikke var fornøyd med hvordan Sosialdepartementets politiske ledelse håndterte forholdet til Helsedirektoratet og Helsedirektøren. Med Gro Harlem Brundtlands intervensjon ble saken enda mer alvorlig for regjeringen. Skulle Mork få Arbeiderpartiets tydelige støtte, ville han bli en enda farligere mann for regjeringen.

Heiberg og Mork avreagerte med å røyke ”fredspipe”. Heiberg bommet en sigarett av Mork.²⁴

Med pressemeldingen, og de løfter fra Heløes side som lå bak pressemeldingen, var mye av dramatikken i saken borte. Gro Harlem Brundtland hadde nok sett at saken gav en mulighet for henne til å ramme regjeringen, men når hun gikk inn i den er det ikke sikkert det var med stor entusiasme. Striden om helsedirektøren nå minnet henne om hvem det var som skulle ha vært helsedirektør, hennes far. Hvorom alt er, hennes intervensjon gjorde det enda viktigere for Heløe å få en rask avklaring av striden med og om Mork.

Da stortingsforhandlingene var avsluttet for dagen denne fredag ettermiddag, spurte Presidenten: ”Ber noen om ordet før dette møtet heves?” Det gjorde Arbeiderpartiets parlamentariske leder, Gro Harlem Brundtland. Hun innledet slik:

I de siste dagene er det blitt klart at vi midt oppe i løsningen av store og viktige samfunnsoppgaver innenfor vår helsetjeneste står overfor et meget dyptgående krise i selve den sentrale styringen av det norske helsevesen. Det rår stor uro og usikkerhet omkring faglig ansvar og kompetanseforhold i vår sentrale helseadministrasjon, som idag framstår som todelt, handlingslammet og i strid med seg selv.²⁵

Hun henviste til at Arbeiderpartiet året før hadde ment delingen burde vært forelagt Stortinget som egen sak og ikke bare omtalt som budsjettsak. Hun nevnte også at hennes parti hadde yttrykt bekymring for at måten delingen skulle skje på kunne føre til dobbeltarbeid og uklare kompetanseforhold. ”I dag er det dessverre blitt klart at utviklingen har tatt nettopp den retning som det var grunn til å frykte”, fortsatte hun.

²⁴ Opplyst av Astrid Nøklebye Heiberg i samtale 5.1.09. Våre vurderinger her baserer seg også på samtaler med daværende departementsråd Jon Ola Norbom (21.07.09) og daværende statsråd Leif Arne Heløe (18.12.08).

²⁵ *Stortingstidende* (SF 7a. (1984-85), 9. november 1984, s. 773. Sitatene fra GHB nedenfor er fra s. 774.

Hun gav uttrykk for at Arbeiderpartiet alment mener regjeringen bør stå nokså fritt når det gjelder organiseringen av departementene. Nå var imidlertid situasjonen innen helseforvaltningen blitt så alvorlig at hun måtte ta den opp i Stortinget. ”Det haster nå med å gjenreise tilliten til den faglige styrke og kompetanse i styringen av norsk helsevesen”, fortsatte hun. Hun avsluttet med å spørre statsråden hva han ville ”foreta seg i forbindelse med den akutte krisesituasjon som nå foreligger innenfor ledelsen av det norske helsevesen, og som er til skade for hele vår helsetjeneste”.

Statsråd Heløe hadde forberedt seg godt og la an en forsonlig tone. Han uttrykte forståelse for at opposisjonslederen tok opp spørsmålet om helseforvaltningens ordning, en sak som hadde vært gjenstand for mange utredninger siden 1970. Etter å ha henvist til endel av utredningene, nevnte han, igjen, saksordfører Gunnar Skaugs (1940–2006) ett år gamle positive omtale av regjeringens delingsplaner. Han fortsatte med å peke på at en så stor omordning som den som nå var gjennomført i helseforvaltningen måtte man vente ville skape noen problemer. De problemene ble imidlertid nå vurdert av en arbeidsgruppe, der Helsedirektøren deltok. Han forskutterte så noen av gruppens konklusjoner, nemlig de konsesjoner han tidligere på dagen hadde gitt Mork, og som lå bak pressemeldingen:

Den arbeidsgruppen jeg nevnte, har ennå ikke avlevert sin rapport, men det er allerede klart at den vil foreslå en rekke positive tiltak. Det vil bl.a. bli foreslått en oppnormering av stillinger i direktoratet, slik at direktoratet også lønnsmessig kan konkurrere bedre. Dessuten vil det bli foretatt en klarere grenseoppgang mellom Helsedirektoratets og departementets virkefelt, slik at arbeidsdelingen blir klarest mulig. Jeg vil også nevne at man gjennomgår direktoratets arbeidsoppgaver med henblikk på ytterligere delegasjon av oppgaver.²⁶

Han avsluttet med å sitere fra Helsedirektørens uttalelse. Han la til en setning: ”Hans uttalelser er også dekkende for mitt syn”.

²⁶ *Ibid.*, s. 774-775.

Med dette var i praksis saken ferdigbehandlet i Stortinget. Seks talere tok riktignok ordet, men Gro Harlem Brundtland var ikke blant dem. Heller ingen andre fra hennes parti var det. Én representant for hvert av de andre partiene tok ordet, Hanna Kvanmo (1926–2005) fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Thomassen (1941–2003) fra Høyre, Harald Synnes (1931–2012) fra Kristelig Folkeparti, Johan Buttedahl (f. 1935) fra Senterpartiet, Carl I. Hagen (f. 1944) fra Fremskrittspartiet og Hans Hammond Rossbach (1931–2012) fra Venstre. Fru Kvanmo var igjen kritisk til sitt gamle "trillebarn", men uten å være spesielt spiss.²⁷ Representantene for regjeringspartiene og Venstre tilførte ikke saken nytt engasjement eller nye synspunkter. Herr Hagen gjorde forsåvidt heller ikke det, men han satte inn noen stikk som opposisjonslederen neppe kan ha likt. Han uttalte at delingen hadde skapt endel kompetanseuklarhet.

Fru Harlem Brundtland mente at dette utelukkende skyldes den organisasjonsmodellen som ble valgt. Jeg mener det også bør nevnes at når det oppstår strid i en organisasjon, kan den være både av organisasjonsmessig og av personellmessig karakter.

*Jeg vil få minne om at da statssekretær Torbjørn Mork ble utnevnt til helsedirektør, var han innstilt som nr. 3 etter bl.a. Gudmund Harlem.*²⁸

Avisene fortsatte enda noen dager å skrive om striden,²⁹ men politisk var den nå over. Arbeiderpartiet, og spesielt dets leder, var ikke fristet til å forsøke å skape mer politikk av

²⁷ Som nevnt i første bind hadde Hanna Kvanmo vært trillepike for Leif Arne Helø i slutten av 30-årene. De bodde like ved hverandre i Harstad.

²⁸ *Ibid.*, s. 776.

²⁹ Arbeiderbladet forsvarte redaksjonelt (for eksempel 9.11.) Mork, og mente kritikken av ham var politisk motivert. Avisen mente den politiske ledelse uttalte seg som om Helsedirektøren "skulle ha taushetsplikt overfor forhold på eget arbeidssted. Det strider mot alt det som er grunnleggende prinsipper for forholdet mellom offentligheten og forvaltningen.... Helsedirektøren har ikke bare en selvfølgelig rett til å uttale seg om forhold innen den institusjon han leder. Det er hans forbannede plikt å gjøre det". Neste lørdag, den 17. november, hadde avisen et helsides portrettintervju med Helsedirektøren under overskriften "TROLL KAN IKKE TEMMES". Her gjør han ikke mer ut av delingssaken, men uttaler ellers, nærmest som en advarsel til politikere både til høyre og venstre, at han vil fortsette å peke på hvordan helseforhold har sammenheng med politiske

PERSPEKTIV

Trenger vi Helsedirektoratet?

Av helsedirektør Torbjørn Mork

«Helsedirektoratet ødelegges» var den dramatiske overskrift på et innlegg i dagspressen 16. oktober. Dermed var medias søkelys igjen rettet mot Helsedirektoratet. Det var «grasrota» i norsk helsevesen som slo alarm. Innlegget var skrevet av en almenpraktiserende lege. Bakgrunnen var utviklingen i Helsedirektoratet i det år: som er gått siden landets sentrale helseforvaltning ble delt i en egen helseavdeling i Sosialdepartementet og et frittstående Helsedirektorat.

Det er i historisk perspektiv ikke noe nytt organisasjonsmonster Regjeringen vedtok 25. oktober 1982 på grunnlag av et forslag utarbeidet av statssekretær Nollebye Helberg. I 1891 – etter at landets første helsedirektør var død – vedtok den daværende regjering en lignende deling. Ordningen, som besto frem til den annen verdenskrig, kom under stadig stigende kritikk, først fra de lokale ledd i helsevesenet, men etterhvert også ut fra mer generelt forvaltningsmessige vurderinger. Nå er det naturligvis ikke uten videre gitt at en organisasjonsmodell som har spilt fallitt i én tidsperiode, ikke kan være vellykket i en annen tid med andre problemer og samfunnsforhold.

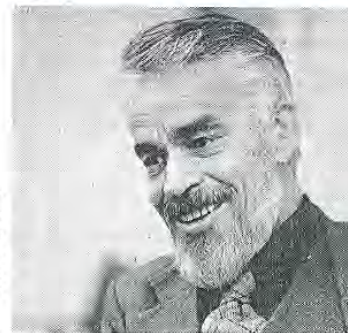
Før kort tid gått

Det er gått for kort tid siden omorganiseringen ble gjennomført.

ord. Det er gode intensjoner som alle kan slutte opp om. Resultatet er dessverre blitt et annet. Knappt ett år etter at omorganiseringen ble gjennomført, har mellom en fjerdedel og en tredjedel av de ansatte sagt opp eller søkt permisjon, derav en tredjedel av de legene som var i Helsedirektoratet ved omorganiseringen. Begrunnelsen som er gitt fra noen av de mest kvalifiserte faglige medarbeidere, er de vanskelige arbeidsforhold i omorganiseringen har ført til. Vanskeligheten rammer ikke bare legene. Også de andre personellkategoriene på alle nivåer i Helsedirektoratet har i tiden siden omorganiseringen hatt en sterkt presset arbeidssituasjon. De har gjort en innsats som for enkelte har gått på helsen utover. Det skjer en faglig utarming av Helsedirektoratet. Det faglige miljøet som var hovedsakelig

vedlig med en sentral instans som bl.a. har som oppgave å følge den vitenskapelige og teknologiske utvikling og vurdere kritisk dens betydning for løsning av de oppgaver den utøvende helsevesenstilstand til enhver tid står overfor.

Det krever høyt kvalifisert personale samlet i et faglig miljø av en viss minstestørrelse og med muligheter for å trekke på den høyest spesialiserte kompetansen vi har innen våre nasjonale helsefaglige forskningsmiljøer. Dette er nødvendig dersom de politiske myndigheter på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå skal ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag også faglig når de skal treffe sine avgjørelser om helsevesenet. En slik faglig kunnskapsmessig ressursbase er også nødvendig som rådgiver og veileder for de enkelte pasienter.



— Jeg tror det vil være klokt politikk å legge forholdene til rette for gjennoppbyggingen av en faglig sterk sentral helseadministrasjon, poengterer helsedirektør Torbjørn Mork.

den enkelte pasient. Ikke minst i økonomisk trangere tider er det også en sentral faglig oppgave å medvirke til at ikke de helsefaglige forskningsmiljøer nedbygges gjennom innsparings tiltak. Utan et sterkt nasjonalt forskningsmiljø reduseres våre muligheter for å omsette resultatene av internasjonal medisinsk forskning i praktiske helsestjenester for befolkningen. Dyrtvilken i den medisinske utvikling er slik at stagnasjon nå vil i nasjonal forskning som i videreutviklingen av den utøvende helsevesenstilstand betyr en relativ tilbakegang i kvaliteten av de ydel-

ter. Grunnleggende dreier dette seg om den enkeltes rettshverhet – at den lovfestede rett til nødvendig helsehjelp blir en realitet for den enkelte når behov oppstår.

Det er vanskelig å spå om fremtiden. Det vi vet med sikkerhet er at endringer i befolkningens alderssammensetning og en fortsatt rask samfunnsomformning, vil stille helsevesenet overfor nye oppgaver og utfordringer i de nærmeste 10 år.

Omlægninger

Det er heller ingen grunn til å

delingssaken. Hun hadde ingen planer om å gå tilbake på delingen og igjen få Mork inn i departementet. Det skulle siden vise seg at hun og hennes parti heller ville ha ham enda lenger bort.

Helsedirektøren selv bidro også til å avpolitiseresaken gjennom et lengre innlegg i Aftenpostens morgennummer allerede lørdag den 10. november (s. 2); kfr. faksimile 2.2. Under overskriften ”Trenger vi Helsedirektoratet?” skriver han at det ennå er for tidlig å si om den modellen som ble valgt i 1983 (med deling), vil vise seg å være god i dag, selv om den tidligere (1891–1940) ”har spilt fallitt”. Problemet nå er ressurskrisen i direktoratet, fremholder han, før han går over til å peke på hvorfor vi trenger et faglig sterkt helsedirektorat. Hva det siste angår, henviser han til de tidlige oppstrømsoppgavene, kunnskapsovervåkning og epidemiologisk overvåkning og de sene nedstrømsoppgavene, veiledning og tilsyn. Aftenposten omtaler også stortingsbehandlingen den samme dag, og som en seier for statsråd Heløe; kfr. faksimile 2.3.



Faksimile 2.3: Aftenpostens førstesideoppslag om helsedirektoratsaken lørdag 10. november 1984.

Mork hadde utfordret departementets ledelse. Han viste slik både mot og styrke. Han var nå blitt satt litt på plass, men var samtidig iferd med å oppnå noe. Før vi kommer nærmere tilbake til presist hva han oppnådde, er det også grunn til å peke på hans sårbarhet. Han var blitt ydmyket gjennom delingen året før. Han måtte se at mange av hans viktigste folk, endog hans medisinalråd, hadde latt seg friste av den makt den nye avdelingen så ut til å skulle representere: De søkte seg dit, selv om de færreste kom dit. Men ikke bare lederne foretrakk avdelingen; også mellomlederne og saksbehandlerne gjorde i stor grad det. Resultatet ble at der snart oppstod en følelse i helseavdelingen at den hadde fått ”de beste”, og var best, og at direktoratet utgjorde et B-lag.³⁰ Det hjalp ikke på Morks og hans medarbeideres selvfølelse at direktoratet stadig mistet viktige folk og fikk problemer med å rekruttere dyktige erstattere. Mork måtte utover i 1984 se hvordan hans nye rival, Harald Hauge, utfoldet seg som en slags overhelsedirektør i helseavdelingen. Avklaringen i striden mellom Hauge og Mork kom den 9. november. 12 dager senere var det ett år siden delingen skjedde. Tannlegen Ole Willy Sandbekk (f. 1945) kommenterte i H.DIR intern melding nr. 8 (desember) (s. 21) ettårsdagen slik: ”Helseavdelingen feiret dagen med ”skrytemøte” på Bygdøy. Her i huset ble dagen forbigått i stillhet”.

avgjørelser. Også Dagbladet hadde oppslag om striden om Mork. ”Mork får så øra flagrer”, het det i en firespaltet overskrift i en artikkel i avisen den 9.11. Dagbladet (ved Ragnar Kvam jr.) inntar en nøytral holdning til striden. Redaksjonelt viser avisen forståelse for den politiske vingeklipping av Mork. Avisen finner det ikke urimelig at direktoratets virksomhet ”tilpasses de politiske mål regjeringen og departementets ledelse har”.

³⁰ Dette er opplyst av flere som på den tiden arbeidet i departementet, bl.a. Øyvind Sæbø (08.7.09) og Andreas Disen (26.8.09).

At Mork mistet dyktige folk, ikke minst leger, og fikk problemer med å skaffe seg nye, hadde selvsagt med arbeidspresstet å gjøre, til dels også med lønns plasseringen av en del av stillingene. Det hadde imidlertid også med alminneliggjørelsen, og ”degraderingen”, av direktoratet å gjøre. En del av alminneliggjørelsen var opphevelsen av heisstatusen. Direktoratet tapte slik nærheten til Makten. For noen ble det på den måten et mer perifert og uinteressant organ. En annen del av alminneliggjørelsen var at direktoratet ble organisert på en måte som økte dets avstand til fagmiljøene der ute, og, ikke minst at legene og de andre helsefagfolkene mistet sine profesjonstitler og ble ”alminnelige” byråkrater: Overlegene (flestep) ble for eksempel underdirektører, og mistet den direkte tilgang til Helsedirektøren. De kunne fortsatt beholde sine fagtitler, men formelt var de nå underdirektører. Gradvis forsvant nå også legenes, og fylkeslegenes, adgang til å bruke en dag i uken til å være ”virkelige” leger, et annet sted. Medisinaldirektøren var i tillegg formelt borte; Helsedirektørens nestkommanderende var en av avdelingsdirektørene.

Morks svakhet og sårbarhet hadde flere sider. Vi skal komme tilbake til dem.



Departementsråd Norbom, ennå en slags ”læregutt” i departementet, berømmet etterpå statsråden for måten han hadde håndtert ”Mork-krisen” på. ”Den saken kom du deg ut av uten riper i lakken” bemerket han. Statsråden så på sin fremste embedsmann og sa, forsiktig belærende, at ”selv om bilen er uten riper på den ene siden kan den ha en bulk på den andre”. Han tok det meget alvorlig at Statsministerens kontor hadde grepet inn.³¹ Ingen, hverken statsråden og departementet, eller Helsedirektøren og direktoratet hadde egentlig vunnet på striden. Den avmaktssyklus de var fanget i hadde snarere fått en ny omdreining.

Mot en løsning? Heiberg-gruppens forslag

Heiberg-gruppen hadde nå tidsnød. Gruppens innstilling var av statsråden lovet meget raskt. Den kom den 23. november, bare et par uker etter stortingsintermezzoet. Da hadde gruppen siden 5. oktober hatt 13 møter, altså nesten to pr. uke.³²

Gruppens innstilling var på 20 sider, pluss vedlegg. Forslagene i innstillingen er dels kvalitative og dels kvantitative. De siste, de gjelder først og fremst stillinger, er langt de viktigste. Gjennom disse oppnådde Helsedirektøren endel. De innebar at han fikk tilslutning til sin påstand om at direktoratet både var underbemannet og hadde for lite å tilby høyt kvalifiserte fagfolk. Gruppen foreslo at Helsedirektoratet skulle få disse nye embeder og stillinger:

- ett medisinalrådembede (l.tr. 37)
- én spesiallegestilling (l.tr. 31) (psykiatri)
- én kontorsjefstilling (l.tr. 28)
- to konsulentstillinger (én for en jurist og én for en fysioterapeut) (l.tr. 18–22)

³¹ Fortalt av Jon Ola Norbom i samtale 21.7.09.

³² Rapporten har ingen arkivreferanse, men befinner seg i boks 7 under kategori 0020 i Helsetilsynets fjernarkiv.

Gruppen foreslo disse omgjøringer:

- fem avdelingsdirektører flyttes fra lønnstrinn 32 til lønnstrinn 35
- syv underdirektører flyttes fra lønnstrinn 30 til lønnstrinn 32 og endrer tittel til fagsjefer
- fire saksbehandlerstillinger inndraes og erstattes med fire spesiallegestillinger (l.tr. 31)
- én kontorsjefstilling inndraes og erstattes med en underdirektørstilling (l.tr. 30)

Gruppen foreslo også noen mindre tilleggsbevilgninger.

Gruppens forslag var enstemmige. I helseavdelingen syntes, som vi skal komme tilbake til, flere at Mork hadde fått for mye.³³ Norbom, som den sentrale person på departementssiden, hadde ønsket å være raus. Han ville slik bidra til at partene kunne komme ut av avmaktssyklusen.

Mork fikk for så vidt det han bad om. Han hadde også bedt om at alle seksjonsledere burde gies lønnstrinn 32, men aksepterte at han ikke fikk departementets folk med seg på det. Forslagene representerte en almen styrkelse av direktoratets stab, men, og det var nesten like viktig, de representerte også en tydelig remedikratisering av staben. Mork fikk tilbake medisinalrådsembedet som eget embede; det var både symbolsk og reelt viktig. I tillegg fikk han i virkeligheten fem spesiallegestillinger; én var en ny stilling, de andre var omgjorte stillinger. Vi skal siden se at disse stillingenes plassering skulle skape en del diskusjon, en diskusjon som hadde med remedikratiseringen å gjøre. Det var ellers medikratisert viktig at Mork fikk oppjustert avdelingsdirektørstillingene. I to av dem satt det leger, men en oppjustering var også viktig for i fremtiden å kunne få leger inn i disse stillingene.

Vi merker oss ellers at Mork fikk gruppen med på å foreslå at underdirektørstillingen i seksjon for organisering og planlegging i kommunehelsetjenesteavdelingen, den stillingen Idunn Heldal Haugen nylig hadde forlatt, skulle forbli en sykepleierstilling, og at alle sykepleiere i direktoratet skulle samles i denne seksjonen. Med andre ord: Sykepleiekontoret skulle, i noen grad, gjenopprettes som en seksjon, men i en avdeling som i prinsipper bare skulle ha med kommunehelsevesenet å gjøre. Det var ikke bare det medisinske fagstyre som skulle få en liten renessanse; der skulle i noen, skjønt bare i noen, grad komme en mer almen helsefaglig renessanse.³⁴

Gruppens kvalitative forslag, altså forslagene som gjaldt arbeids- og ansvarsdelingen mellom avdeling og direktorat, var i beskjeden grad avklarende. Innstillingen er preget av at Gruppens medlemmer ikke ”orket” å gå skikkelig inn i arbeidsdelingsspørsmålene og i hovedsak nøyde seg med å omtale de to siders ulike syn og så konkludere så godt de kunne, gjerne i form av henstillinger. Når det for eksempel gjelder direktoratets påståtte overprioritering av egne saker, nøyde gruppen seg med å si at det er enighet både om at direktoratet skal ta seg av andre oppgaver enn egne forvaltningsoppgaver og om at direktoratet etter delingen har vært

³³ Samtale med Jon Ola Norbom 24.7.09, med Thomas Mauritzen 11.8.09 og med Andreas Disen 26.8.09.

³⁴ Norsk Sykepleierforbund satte pris på at sykepleiers plass i direktoratet slik kunne bli styrket, men fant måten det ble foreslått gjort på, unaturlig. Seksjonen det gjaldt skulle jo ikke bli en almen sykepleierseksjon. Forbundet ville derfor heller ha en egen sjefsyrkepleierstilling, en stilling hvis innehaver skulle plasseres i direktørens stab. I tillegg ønsket forbundet stillinger øremerket for sykepleiere, som for leger, i flere seksjoner og på ulike nivåer. (Brev til Sosialministeren fra NSF, 28.11.84.) Statsråd Heløe svarte NSF i brev av 20.12. (St.r.nr. 1785, 1846, 1994/84), der han sa at gruppens forslag ikke gjaldt organiseringen mer alment, men at de synspunkter NSF nå kom med kunne bli nærmere vurdert i forbindelse med Direktoratets ”løpende organisasjonsutviklingsarbeid”.

underbemannet og derfor har hatt vanskelig for å kunne ta seg skikkelig av ”fremmedoppgaver”. Gruppen henviser så til forslagene om å utvide bemanningen og regner med at det skal hjelpe på ”prioriteringsproblemet”.

På noen punkter ble det foreslått retningslinjer. Spesielt var det tilfelle hva gjaldt spørsmålet om hvordan direktoratet skulle skjøtte sin rolle som ”sykehussjef” for de statlige sykehus. Retningslinjene er på seks omfattende punkter, til sammen to og en halv side. De preges av at sykehussjefrollen i mange henseender er delt; departementet vil passe en del på. I punkt 3.9. (s. 5) heter det således: ”Når Helsedirektoratet avholder kontaktmøter med statsinstitusjonene om viktige budsjettspørsmål og større prinsipielle saker, skal Sosialdepartementet inviteres”. Det er ikke åpenbart hva som er ”viktige budsjettspørsmål” eller ”større prinsipielle saker”. I noen grad beholdes slik rolleklarheten. Retningslinjer var selvsagt også svaret hva den vanskelige saken om delegering fra direktoratet til fylkeslegene angikk, men på dette punkt kom ikke gruppen særlig meget lenger. Når det gjaldt personalautoriseringen hadde forslaget om å delegere myndigheten til utdannelsesinstitusjonene strandet på motstand fra Kultur- og vitenskapsdepartementet (s. 14).

Det hadde vært naturlig å foreslå en slags overordnet løsning på fordelingsproblemene, nemlig faste, for eksempel ukentlige, møter mellom lederne i de to forvaltningsorganer. Gjennom slike møter kunne fordelingsproblemene ett for ett vært avklart. Gruppen foreslo ikke et slikt møte. Istedenfor foreslo den, som statsråd Helø allerede på forhånd hadde tatt initiativ til, at der skulle holdes ukentlige møter mellom de to ledelser, under statsrådens ”nøytrale” ledelse (s. 19). På et slikt møte var det imidlertid ikke naturlig å ta opp de mer prosaiske spørsmålene om oppgave- og ansvarsfordeling.

De nye stillingene og omgjøringene til tross, var ikke de grunnleggende spørsmål om oppgave- og ansvarsfordeling løst. Det var grunn til å vente at dragkampen ville fortsette.³⁵ Det var ikke minst det ettersom forholdet mellom Hauge og Mork ikke var blitt noe bedre som følge av arbeidet i gruppen. Mistenksomheten overfor den annen hadde satt seg, for godt, hos begge.

Statsråden og regjeringen tok gruppens forslag til følge og stillingsforslagene ble lagt frem for Stortinget som St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 16 (1984–85). Stortinget gav forslaget sin tilslutning gjennom budsjettsalderingen den 18. desember 1984. Dermed var første fase i dragkampen mellom den nye helseavdeling og det utskilte helsedirektorat over. Men dragkampen, eller fangenes dilemma-spillet, skulle altså fortsette. ”Knirkeperioden”, som departementsråd Norbom kalte den, stod for døren.



Det møte mellom direktorat og avdeling som statsråden hadde tatt initiativ til høsten 1984, i forbindelse med Heiberg II-prosessen, og som han selv ledet, ble ingen brobyggende institusjon. Snarere ble møtet en anskueliggjøring av hvor anspent forholdet mellom Hauge og Mork var og forble. Statsråden og de to ledelser møttes omlag annen hver uke, men fikk lite

³⁵ Heiberg-gruppens rapport ble presentert på en pressekonferanse den dagen den ble lagt frem, altså den 23.11. Her stilte både statssekretæren og Helsedirektøren opp og fremstod som svært samstemte. ”Det var lutter smil og glede, ja den rene idyll, da han (Mork) og statssekretær Astrid Nøklebye Heiberg i går møtte pressen”, skriver Aftenposten (m.nr. 24.11.84). Heiberg redegjorde ellers i en større artikkel i samme avis, samme dag, under overskriften ”Bedre helseforvaltning”, for sin gruppes forslag.

til. Møtet ble etterhvert omtalt som ”Vennskapssambandet”, etter en annen forening, Vennskapsambandet Norge-Sovjetunionen. ”Vennskapssambandet” forvitret etterhvert, og ble ikke ført videre av Heløes etterfølger, Tove Strand Gerhardsen (f. 1946).



I forbindelse med delingen i 1983 fikk Helsedirektøren ansvaret for det internasjonale samarbeid. Statsråden bekreftet i brev av 3.10.84 at det stadig skulle være slik. Mork tolket det dithen at han i internasjonale saker rapporterte til Utenriksdepartementet, ikke Sosialdepartementet. Utenriksdepartementet forholdt seg imidlertid ikke i tråd med denne morkske forståelse. Det fortsatte lenge å sende henvendelser om internasjonale saker til departementet. Slik minnet det også helseavdelingen på hvor uheldig den syntes det var at slike saker var lagt til Helsedirektoratet. Etterhvert reagerte helseavdelingen. I et notat den sendte departementsråden den 5.11.85 heter det blant annet:

Helseavdelingen har fått minimal informasjon om hva som skjer i internasjonale organer og har heller ikke så vidt vites blitt anmodet om bistand eller uttalelse til spørsmål som har vært oppe i internasjonale fora (bortsett fra et seminar om helseøkonomi). Det innebærer at Helsedirektoratet også når det gjelder spørsmål av helsepolitisk karakter opererer uten kontakt med Helseavdelingen.

Avdelingen nevner så noen eksempler på saker det ”burde” vært orientert om og avslutter med å peke på at den nåværende arbeidsdeling kan føre til ”at man overser de forpliktelser Norge har påtatt seg i det internasjonale samfunn og som burde avspeiles innad i avdeling(en)s tilrådninger og aktivitetsplaner”. Det kom etterhvert til å skape noen problemer, blant annet mente Hauge og helseavdelingen at de ikke ble godt informert om hva som skjedde ute.

Heløe ville imidlertid ikke utfordre Mork hva disse sakene angikk. Hans statssekretær syntes heller ikke det var noen grunn til å gjøre det. Hun mente at jo mer Mork var ute av landet jo bedre var det. Var Mork fraværende kunne hans nye medisinalråd fra mai 1985, Anne Alvik, styre ”butikken”, gjerne i samarbeid med statssekretæren. Alvik og Heiberg var kullvenninner fra medisinerstudiet og holdt litt kontakt gjennom ”Naalens hvile”, en uformell klubb for de omlag 15 kvinner fra deres kull.³⁶ Noe ”alternativt maktsentrum” ble de to imidlertid ikke. Til det var de for meget preget av sin ”sosiologi”, sine ulike roller.

Da Tove Strand Gerhardsen overtok som statsråd ble de internasjonale problemene også problemer på politisk nivå. I mai 1987 markerte den nye statsråden det ved å sende sin statssekretær, samfunnsmedisineren Bjørn Martin Aasen (f. 1944), til WHO-kongressen i Genève. Helsedirektøren likte ikke denne markeringen. Ei heller likte han at statsråden året etter besøkte det regionale WHO-kontor i København, og der hadde et møte med (den norske) regionaldirektør Jo E. Asvall (1931–2009).³⁷

³⁶ Klubbens navn reflekterte en av dens grunnleggende regler: Det var forbudt å ha med sy- og strikketøy på møtene. Venninnene møttes privat, men ikke særlig ofte mens de fortsatt var mest yrkesaktive. Senere, fra 2003, har de møttes til et døgnsseminar på Soria Moria en gang hver høst. Opplysningene har vi fått av Anne Alvik, 24.11.09 og Astrid Nøklebye Heiberg 5.1.09.

³⁷ Opplyst av Bjørn Martin Aasen i samtale 10.9. 2009.

”Knirkeperioden”: Forholdet departement – direktorat 1985–1989

Der skjedde ikke så mye påfallende nytt hva gjelder det formelle forholdet mellom departementet og direktoratet i løpet av annen halvdel av åttiårene. På det subjektive plan hadde imidlertid holdningene satt seg. Torbjørn Mork og Harald Hauge fortsatte å være mistenksomme overfor hverandre, og kontakten forble nokså formell og ikke hyppigere enn det som var nødvendig. Det gjaldt også forholdet mellom Mork og den øvrige administrative ledelse i departementet, spesielt departementsråd Jon Ola Norbom og ekspedisjonssjef Jan Madsen (1925–2012). Det vi har kalt avmaktsspillene fortsatte, og fikk stadig nye omdreininger. Statsråd Heløe fortsatte dog å ha et godt forhold til Mork. Da Mork fylte 60 år, 17. november 1988, holdt Heløe en personlig tale, fylt av respekt for Mork. Mork satte tydelig pris på den.³⁸ Men forholdet til statssekretær Heiberg, den som hadde måttet stå i spissen for delingen i 1983, forble formelt og distansert. Det ble også åpenbart litt etter at hun var gått av som statssekretær (og Forbruker- og administrasjonsminister) og var stortingsrepresentant for Høyre fra Oslo. I et avisinnlegg i Aftenpostens morgennummer 15. januar 1987 (s. 2) skriver hun, under overskriften ”Mork på krigsstien”:

Nå er helsedirektøren på krigsstien igjen, ikke med ”jeg alene vite”, men med ”jeg alene har rett til å mene”.

Bekjempelse av AIDS-epidemien er et medisinsk spørsmål, sier Mork. Politikernes oppgave er å legge forholdene til rette, stille ressurser til rådighet, og så er det opp til den medisinske ekspertise å bestemme hvordan midlene skal brukes.

Hvor arrogant kan en lege egentlig bli?

*Det er **ikke** et medisinsk spørsmål om HIV-testing skal gjøres obligatorisk, hvilke grupper det i tilfelle skal omfatte, hvordan informasjon skal bli gitt. Det dreier seg om å få opplyst at man kanskje er smittet av en dødelig sykdom uten utsikt til noen effektiv behandling.*

Det dreier seg om hele debatten om enkeltmenneskets rett til å bestemme over seg selv og sitt liv i forhold til samfunnets rett og behov for å beskytte de øvrige medlemmene mot smitte. Det skal godt gjøres å finne et spørsmål som sterkere berører samfunnets verdier.

Men helsedirektøren hevder altså at dette ikke er et politisk spørsmål. Det er naivt. Og naiv er vår helsedirektør ikke. Er det hans fagprestisje som hindrer ham i å se klart? Han er selv epidemiolog. Eller er dette faktisk et politisk utspill i ly av fagekspertisen?

³⁸ Opplyst av Anne Alvik i samtale 24.11. 2008.



Tove Strand Gerhardsen/Tove Strand (f. 1945): Hun var sosialminister fra 1986 til 1989, og sentral i forløpet for Norbom-prosessene. Hun var arbeids- og administrasjonsminister fra 1991 til 1992. Da hun ble sosialminister kom hun fra lederstilling på Rikshospitalet. Etter å ha hatt flere offentlige lederstillinger etter 1992, hadde hun fra 2005 direktørstillinger ved Ullevål og Oslo universitetssykehus. Hun representerte som statsråd Arbeiderpartiet. Som sådan var hun engasjert på vakt overfor de privatiseringstendenser som ble mer synlige i helsevesenet mot slutten av 1980-årene. Den tidligere håndballspilleren var også svært opptatt av folkehelse spørsmål og fremmet like før jul i 1987 et forslag om forbud mot røyking i lokaler og på transportmidler hvor almenheten hadde adgang – uten applaus fra sin underordnede, Helsedirektøren. Hun er samfunnsøkonom. Bildet er tatt under et nyttårsintervju med henne lille julaften 1990. Hun var da arbeidsminister. (Foto: Lise Åserud / NTB)

Mork bevarte håpet om at alt skulle bli bedre når en ny statsråd kom. Slik var det også da han fikk ny statsråd i mai 1986, sosialøkonomen Tove Strand Gerhardsen. Han la straks godviljen til, men antydte også for henne at han kunne tenke seg å oppheve den delingen som var skjedd i 1983. Hun var imidlertid ikke innstilt på å gå tilbake til den evangske orden, en type orden som hennes svigerfar, Einar Gerhardsen, i 1955, iallfall indirekte, hadde erklært tilhørte en forgangen tid. Selv kjente hun godt byråkratiet og den byråkratiske kultur. Hun hadde blant annet vært personlig sekretær i Handelsdepartementet og personlig sekretær og statssekretær (1981) i Finansdepartementet.³⁹ Hun kjente også helsevesenet, og Helsedirektoratet godt, som avdelingsdirektør ved Rikshospitalet. Som avdelingsdirektør hadde hun Helsedirektoratet som styringsorgan, eller ”sykehussjef”.

Men Mork forble seg selv og kom snart til å utfordre også den nye, unge statsråden med sine undertiden spisse offentlige uttalelser. ”Han kunne være både hyggelig og interessant i samtaler på tomannshånd”, sier Tove Strand i dag, og fortsetter: ”Men så kunne han like etterpå uttale seg offentlig på måter som bragte meg i forlegenhet”. Med sin tidvis nokså offensive stil drev han slik statsråden ifra seg. Hun ble etter hvert usikker på hans lojalitet, og tok konsekvensen av det. Forholdet mellom statsråd og direktør ble mer distansert enn det hadde vært noen gang siden Torbjørn Mork tiltrådte som helsedirektør. Et litt spesielt uttrykk for det var det intervju han, sammen med den tidligere arbeiderpartiformannen Reiulf Steen (1933–2014), den kjente skuespillerinnen Kari Simonsen (f. 1937) og den tids mest omtalte høyesterettsadvokat, Alf Nordhus (1919–1997), gav til Verdens Gang den 19. desember 1987,

³⁹ Hun hadde sittet som medlem av bystyret i Oslo for Arbeiderpartiet 1971-76 og vært politisk sekretær i Handelsdepartementet og Finansdepartementet fra 1976 til 1977 og fra 1979 til 1981. Hun var gift med lokalpolitikeren (Ap), Rune Gerhardsen (f. 1946), sønn av tidligere statsminister Einar Gerhardsen. Hun hadde slik et stort politisk nettverk og mange forutsetninger for å spille en betydelig politisk rolle i årene som kom. Mork hadde derfor mange grunner til å få et godt forhold til henne. Opplysningene i første del av avsnittet bygger på samtale med Tove Strand 10.7. 2009 og med Jon Ola Norbom 21.7. 2009.

dagen etter at den nesten asketiske statsråden hadde lagt frem sin stortingsproposisjon om "røykeloven"⁴⁰; kfr. faksimilen. Her "blåste" han bokstavelig talt i sin sjef.⁴¹



Bjørn Martin Aasen (f. 1944): Han har virket som offentlig lege på Nord-Vestlandet, spesielt i Herøy kommune, siden han ble cand.med. ved Universitetet i Oslo i 1970. Han er spesialist i samfunnsmedisin og almenmedisin. Han har hatt verv i Lægeforeningen/Offentlige legers landsforening og deltatt i både lokal, regional og nasjonal politikk. I årene 1986–87 og 1990–92, var han statssekretær i Sosialdepartementet i regjeringene Brundtland II og III. Han har også hatt andre verv, blant annet som styreleder ved

Statens institutt for folkehelse 1988–1990. Han spilte en sentral rolle ved etableringen av den norske pasientskadeerstatningsordningen. Han var, i begge sine perioder som statssekretær en profilert politiker. I mange år var han en myndig (med)dirigert ved Legeforeningens landsstyremøte. (Foto: Sunnmørsposten, 19. september 2012)

Men minst like viktig som slike enkeltsaker var de gnisninger det skapte at statsråden og hennes statssekretær, sunnmøringen og legen Bjørn Martin Aasen, var tilhengere av den lokale drift av helsetjenestene mens Mork var skeptisk til den. Aasen minnet stadig om at "det er i kommunane folk bur" og at det derfor er der velferden skapes, eller ikke skapes.⁴²

Tilskyndet av irriterte fylkeskommuner og kommuner, og et like irritert Norske

Kommuners Sentralforbund, forsøkte Aasen og hans sjef ved flere anledninger å få Mork og hans direktorat til å dempe sin tilsynskritikk av de lokale myndigheter. De syntes den undertiden ble for unyansert og for meget preget av distansert retthaveri og mangel på



Faksimile 2.4: Helse direktør Torbjørn Mork og hans "røykevenner" blåser ut over to sider i VG, dagen etter at forslaget til ny "røykelov" var behandlet i Statsråd.

⁴⁰ Lov om vern mot tobakkskader ble vedtatt i 1973, men det var først med endringen som regjeringen Brundtland II foreslo at prinsippet om rett til å puste i røykfrie rom ble fastlagt (§ 12). Lovendringen trådte i kraft fra 1. juli 1988. Selve ordet «røykeloven» ble populæruttrykket for den nye paragrafen (12).

⁴¹ Uttalelsene, samt en del av opplysningene, som er gjengitt i dette avsnitt, bygger på samtale med Tove Strand 10.7.09.

⁴² Opplyst av Jon Ola Norbom i samtale 9.9. 2009 og av Bjørn Martin Aasen i samtale den 10.9. 2009.

forståelse av hvordan det stod til i kommunene. Mork, på sin side, skulle siden komme tilbake til at han flere ganger var blitt bedt av departementet om å ”ligge lavt”. Vi skal se at denne spenningen kom til å spille en viktig rolle i det drama som skulle utspille seg i begynnelsen av nittiårene.

Departementsråd Norbom hadde fra han kom (i mars 1984) vært opptatt av å bedre forholdet mellom departementet, særlig helseavdelingen, og direktoratet. Han ville heller være megleren enn den som utøvet formell myndighet. I Heiberg-gruppen (II) hadde han derfor bidratt til at Helsedirektoratet ble styrket stillingsmessig, og kanskje mer enn han som gammel finansdepartementsmann ”burde” ha gjort og som flere av hans embedsmenn, blant annet underdirektøren i helseavdelingens økonomiseksjon, Andreas Disen, syntes han burde ha gjort.⁴³ Han hadde trodd, eller iallfall håpet, at forholdene etter hvert, som vi har nevnt, skulle ”gå seg til”, altså at avmaktsspillet skulle begynne å gå ”i revers”. Han trodde det ville utvikle seg en klarere myndighets- og arbeidsdeling og at denne etterhvert ville oppheve virkningene av den psykologiske uforenlighet. Med andre personer hadde det kanskje også gjort det, mener han i ettertid. Men det dårlige forholdet mellom Hauge og Mork hadde satt seg, og de fortsatte å rivalisere. Psykologien beholdt overtaket på sosiologien, det vil si, den faktiske myndighets- og arbeidsdeling. Dermed fortsatte også ”knirkingen”, som altså var det navn den underfundige departementsråd gav dragkampen, gnisningene og sammenstøtene mellom Hauge og Mork, avdelingen og departementet. Det ble heller ikke mindre av den. Siden det var de to ”helsedirektører” som passet på hverandre, og slik sett ikke ”fungerte”, falt ansvaret for å gjøre noe på departementsråden, som ”over-overhelsedirektør”.

Tove Strand Gerhardsen gikk nesten med én gang inn i problemene knyttet til ordningen av helseforvaltningen. Sommeren og høsten 1986 hadde hun samtaler med Helsedirektøren om problemene. Etter et møte mellom ledelsen i departementet og direktoratet den 17. oktober foreslo departementsråden overfor statsråden at ”Administrative problemer vedrørende enkeltsaker og vedrørende rutiner...”, samt ”Problemer av mer generell og prinsipiell natur som går på arbeidsdeling og ansvarsdeling mellom departementet og direktoratet” skulle drøftes nærmere av medisinalråden og departementsråden.⁴⁴ Det skjedde. De drøftet blant annet om det burde foretaes ”en mer omfattende gjennomgåelse av det mønster som ble lagt til grunn” i 1983. Statsråden var ikke fremmed for det, men departementsråden nølte. Han ønsket fortsatt å komme videre gjennom mer pragmatiske tiltak. Hans samtalepartner, medisinalråden, ønsket at det skulle utnevnes et mer tradisjonelt utvalg, med eksterne representanter. Statsråden fulgte utpå vårparten i 1987 rådet fra departementsråden:

Man er ... kommet til at det på det nåværende tidspunkt vil være hensiktsmessig å se nærmere på den myndighetsfordeling etter helselovgivningen mellom departement og direktorat som ble fastlagt ved omorganiseringen, og i denne forbindelse også vurdere en del spørsmål om arbeidsdeling og samarbeidsrutiner spesielt på det juridiske saksfelt.⁴⁵

En uke senere, 15. april 1987, ble det så nedsatt en arbeidsgruppe for å gjøre dette. Til å lede gruppen ble satt den sentrale byråkrat fra delingsprosessen i 1982–1983, avdelingsdirektør i administrasjonsavdelingen, Thomas Mauritzen (f. 1935), den etter hvert juridisk godt skolerte

⁴³ Opplyst av Jon Ola Norbom 9.9. 2009.

⁴⁴ Notat fra departementsråden datert 16.10.86. Det har bare denne referansen: JON/mes.

⁴⁵ Brev av 7.4. 1987 fra Sosialministeren til Helsedirektoratet. Ref.: 4512/87 II (saksområde 003.20). Brevet var ført i pennen av Thomas Mauritzen.

filolog. Mauritzen skulle bli en av de mest sentrale personer også i de neste og store ”prosesser”, Norbom-prosessene.

I gruppen fikk Mauritzen med seg lederen av helseavdelingens juridiske enhet, Ingeborg Webster (f. 1940), samt to fra Helsedirektoratet, avdelingsdirektør (og overapoteker) Bjørn Jøldal (f. 1932) og juristen, kontorsjef Marianne Hambo (f. 1948). Gruppen leverte sin grundige innstilling 30. november (1987). Gruppen konstaterte at helselovgivningen nå omfattet 37 lover, med 462 myndighetsbestemmelser. 171 av bestemmelsene var ikke delegert, mens 291 var delegert. Utvalget foreslo at ytterligere 38 bestemmelser burde delegeres (til Helsedirektoratet).⁴⁶ Hva gjaldt arbeidsdelingen og arbeidsrutinene, først og fremst på det juridiske område, understreket gruppen betydningen av å ha et ”trafikkregulsett”, men mente det ikke lot seg gjøre å lage generelle og presise regler. Forslagene var av to slag. For det første foreslo gruppen å etablere fôra for samarbeid og for å regulere samarbeidsformene bedre. For det annet foreslo gruppen å skjerpe bevisstheten om, ”som hovedregel”, å gå tjenestevei. Hva det første angikk, konstaterte gruppen at det (ukentlige) kontaktforum, et møte mellom statsråden og lederne i departementsavdeling og direktorat som kom i stand høsten 1984 (som følge av Heiberg II), etter hvert hadde forvitret og etter statsrådsskiftet ikke lenger eksisterte. Gruppen foreslo at det nå ble opprettet et fast kontaktorgan for ledelsen i avdelingen og direktoratet. Gruppen mente organet burde møtes fast, for eksempel månedlig og ha faste rammer (dagsorden, referat etc.). Gruppen foreslo videre å gi bruken av felles arbeidsgrupper fastere rammer.⁴⁷



Bjørn Jøldal (f. 1932): Han begynte i Helsedirektoratets apotekkontor i 1958, tre år etter apotekereksamen. Han ble byråsjef og leder for kontoret i 1964. I 1970 ble hans tittel endret til overapoteker. Han fikk «endelig» den tittel han og farmasøyter generelt mente allerede hans forgjenger burde ha fått, men for Evang var ikke en farmasøyt og apoteker, eller for den saks skyld en tannlege, helt det samme som en lege. Overapotekeren ble da også lønnsmessig plassert lavere enn overlegene. Apotekkontoret fortsatte som egen enhet, dvs. som en legemiddelavdeling også etter omorganiseringen i 1983. Jøldal bestyrte den, men nå formelt som avdelingsdirektør, inntil han i 1991 overtok Sandvika apotek som apoteker. Under Jøldal kunne legemiddelavdelingen fortsette som en del av et nokså tradisjonelt styrt apotekervesen. «Opprivingen» av dette vesen skulle komme noen år etter at han var gått av som avdelingsdirektør, men mens han satt som apoteker. Han merket imidlertid at skepsisen til det fagstyrte apotekervesen ble tydelig mot slutten av

1980-årene. Mork viste Jøldal stor tillit. De to samarbeidet svært godt. (Foto: Arbeiderbladet / Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek)

⁴⁶ Kfr. ”Myndighetsfordeling, arbeidsdeling og samarbeidsrutiner mellom Sosialdepartementet og Helsedirektoratet”, Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Sosialdepartementet, avgitt 30. november 1987. Kfr. s. 10 og 11.

⁴⁷ Kfr. rapporten, *op. cit.*, s. 23-30.

Arbeidsgruppens forslag var eksempler på hvordan den tenkte seg at forholdet mellom avdelingen og direktoratet, gjennom formelle tiltak, kunne "gå seg til". Vi kan si at gruppens medlemmer forutsatte at med en ny og bedre, formell "sosiologi", ville etter hvert psykologien følge etter. Gruppen klarte ikke å komme frem til helt klare regler på alle punkter, spesielt ikke hva samarbeidsformene angikk, så noe gjenstod slik, også om man hadde stått overfor organisasjoner "uten mennesker". Men det skulle snart vise seg at gruppen overvurderte hva som kunne oppnåes gjennom juridisk-organisatoriske tiltak. Avdelingen og Direktoratet var, spesielt på toppen, i noen henseender mer "mennesker" enn "organisasjoner". Psykologien skjøyv den formelle sosiologien tilside. Så selv om gruppens forslag i hovedsak ble godtatt av begge "parter", og stort sett tatt til følge, bidro ikke det til at de psykologisk-kulturelle problemer "fordunstet". Forslaget om å delegere mer myndighet ble fulgt opp av departementet gjennom delegasjonsskriv av 16. mai 1988. Alment kan vi si at den mest "politiske" lovgivning fortsatt skulle forvaltes av departementet. Det gjaldt særlig helsevesenslovene (lovene for kommune- og fylkeskommunehelsevesenene) og politisk følsomme bestemmelser i noen av de mer helsefaglig pregede lovene, som abortloven og "røykeloven". Den øvrige lovgivning, som helsepersonellovgivningen, smittevernlovgivningen og legemiddelovgivningen, ble det i hovedsak direktoratets oppgave å forvalte.⁴⁸ Forslaget om felles møter ble tatt til følge av Sosialdepartementet i brev av 26. september 1988. Møtene skulle kalles "kontaktmøter". Det første møte ble holdt den 11. oktober 1988. Vi skal si litt om disse møtene.

Det het i departementets brev at møtene skulle være for direktoratets og avdelingens ledere og holdes vekselvis i departementet og direktoratet.⁴⁹ Andre kunne inviteres i forbindelse med spesielle saker. På møtene skulle "prinsipielle saker og andre større enkeltsaker" taes opp. Kontaktmøtet skulle ikke i seg selv være et vanlig beslutningsorgan. Det ble en kombinasjon av et samordnings- og forhandlingsorgan, hvor det for så vidt kunne fattes en slags beslutninger, altså oppnåes enighet om hvordan saker skulle behandles videre. Tilstede på møtene, som hadde en tidsramme på en time, var normalt fra avdelingen Harald Hauge, hans nestkommanderende, avd.dir. Andreas Disen, underdirektørene (seksjonslederne), samt rådgiver Egil Danielsen (f. 1926), og fra direktoratet Torbjørn Mork, medisinalråd Anne Alvik og avdelingsdirektørene.⁵⁰ Møtene ble stort sett holdt en gang i måneden.

Stemningen på møtene var lite hjertelig. Spesielt var forholdet mellom Hauge og Mork kaldt. Men begge parter bestrebet seg på å opptre saklig og formelt og klarte det. Møtene ble slik nyttige. De forholdsvis utførlige referatene vidner om det. Møtene bidro imidlertid ikke til å skape en bedre samarbeidskultur. Forholdet mellom avdelingen, men etter hvert særlig departementet som sådant, og direktoratet utviklet seg jo også fra ondt til verre i løpet av Norbom-prosessene. Da de prosessene var over (sommeren 1992), ble stemningen i Helsedirektoratet langt lettere. Direktoratet fikk nå en slags ny start. Det skulle bli helsetilsyn og det skapte, da sjokket over Morks bortgang i november 1992 hadde lagt seg, en følelse av

⁴⁸ En del myndighet kunne Direktoratet delegere videre, som forvaltningen av deler av helsepersonellovgivningen (for "høyskolegruppene"). Det bør ellers nevnes at Helsedirektoratet var tillagt myndighet direkte gjennom en del lover, for eksempel tilsynsloven.

⁴⁹ Det ble holdt på de likebehandlende formaliteter, også slik at møteledelsen og referatskrivingen vekslet, ja, endog slik at oversikten over deltagere var satt opp slik at vertsorganets representanter var ført opp først. Det var alltid sendt ut dagsorden før møtene. Begge parter kunne komme med forslag til punkter på dagsordenen.

⁵⁰ Hauge var alltid til stede ved disse møtene. Mork var undertiden borte, mens Anne Alvik møtte fast etter at hun, da Mork døde, ble konstituert som helsedirektør. Munch-Søegaard var bare noen få ganger tilstede på møtene.

spennende nye utfordringer. De siste kontaktmøtene (før etableringen av Statens helsetilsyn i 1994) kunne derfor foregå under en lettere atmosfære.

Da Senter for helseadministrasjon, det nye (1986) ledelsesutdannelsessenter for helsepersonell ved Universitetet i Oslo, 6. oktober 1988 hadde seminar med Mork, og han ble spurt om han kunne si noe om forholdet mellom Helsedirektoratet og Sosialdepartementet rent formelt var, svarte han, forsiktig smilende, ”det er meget formelt”.⁵¹ Vi har ovenfor sett at han etter 1983 insisterte på at forholdet skulle være formelt; hans direktorat ble jo i og med delingen plassert utenfor departementet. Men han tenkte nok ikke bare på dette da han svarte som han gjorde. Han kan også ha hatt i tankene forholdet til de politiske og administrative ledere i departementet, Gerhardsen og (Bjørn Martin) Aasen, Norbom og Hauge: Det var blitt preget av avstand og skepsis.

I 1988 satte Helsedirektoratet, med konsulentfirmaet Asplans bistand, i gang sin egen indre omordning. Det bidro til at statsråden, som lenge hadde vært opptatt av å gi det ”prekliniske” (forebyggende) arbeid mer oppmerksomhet – og som understreket det gjennom den nasjonale helseplan hun la frem våren 1988⁵² – vurderte å opprette to ”direktorater”, ett for prekliniske tjenester, basert på Statens institutt for folkehelse, og ett for kliniske tjenester, basert på et redusert helsedirektorat. Hun tenkte seg at disse ”direktorater” skulle ledes fra to avdelinger i departementet, den nåværende helseavdeling, som tjenesteavdeling, og en ny forebyggelsesavdeling, som avdeling over SIFF. Slik ville også formelt Torbjørn Mork og Bodolf Hareide bli likestilt (f. 1937). Departementsråden advarte mot dette. Han syntes det var for drastisk og mente de berørte organer var for lite forberedt på en slik reform.⁵³ I stedet ble det, i oktober 1988, opprettet en Prosjektgruppe for forebyggende helsearbeid (FE – Forebyggingsenheten) i departementet. Den ble, interessant nok, lagt under departementsråden, altså ikke under helseavdelingens sjef, selv om dens sekretariat ble plassert i helseavdelingen.⁵⁴ Slik ble det altså gjort en organisatorisk endring som på toppen ”forberedte” statsrådens reformforslag.

Samtidig ble det etablert et statssykehuskontor. Det skjedde fordi departementet ikke syntes Helsedirektoratet styrte Rikshospitalet godt, altså stramt, nok. Statssykehuskontoret fikk dog bare ansvaret for økonomistyringen; den øvrige styring ble liggende i Helsedirektoratet. Statssykehuskontoret ble lagt til administrasjonsavdelingen, departementets ”finansavdeling”, ikke helseavdelingen. Der kom nå også i departementet et Sekretariat for modernisering og

⁵¹ Vi (forfatteren) var Senterets leder og ledet også dette møtet. Sitatet baserer seg på hukommelse og møtenotater.

⁵² St. meld. Nr. 41, *Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan*. I planen legges det svært stor vekt på forebyggelse, kfr. kap. 13. Forebyggelse, og tidlig behandling (primærmedisin) hadde fått økende oppmerksomhet fra begynnelsen av 1980-årene, blant annet som en følge av den sterke økning i sykehusutgiftene i 1970-årene: Willoch-regjeringens sosialminister, Leif Arne Heløe, ville legge mer vekt på den ”prekliniske” omsorg, blant annet for å begrense behovet for (kostbare) sykehusinnleggelser. Brundtland II-regjeringens sosialminister førte denne politikken videre, og forsterket den. Professor Peter F. Hjort, grunnleggeren av helsetjenesteforskningen i Norge, ble den sentrale premissgiver for statsråd Gerhardsens forebyggelsespolitikk.

⁵³ Opplyst av Jon Ola Norbom i samtale 7.8. 2009.

⁵⁴ Denne løsningen ble imidlertid ikke nå valgt for å forberede opprettelsen av en ny avdeling. FEs sekretariat ”skulle” i sin helhet vært plassert i helseavdelingen, men statsråden ønsket ikke å legge enheten under Harald Hauge. Det var et alternativ å legge den i planleggingsavdelingen, men den avdelingens sjef, Jan Madsen, sa nei til det. (Jon Ola Norbom, 29.9.11.) Dermed ble FE faglig plassert under departementsråden. FE arbeidet med utgangspunkt i helseavdelingen, men hadde formelt også medlemmer fra de øvrige fagavdelinger og Helsedirektoratet (Johs. Wiik).

effektivisering (SME), et sekretariat det saklig sett hadde vært minst like naturlig å plassere i direktoratet. Der skjedde, kan vi si, en begynnende ”sosialisering” (til departementet) av styringen av helsevesenet. Vi kan også si det slik: Der ble bygget opp helseorganer i departementet som til sammen fikk et mer direktoratlig preg. Helsedirektøren registrerte det som skjedde, og mislikte det, men så nok ikke hva disse mindre organisasjonsendringer pekte frem mot.

Departementsråd Norbom gjorde nå også det siste av sine moderate og diplomatisk pregede forsøk på å komme videre med de ”hierarkiske” problemer. Han opprettet det såkalte ”konsernlederforum”. Dette skulle være et forum for alle de øverste nasjonale helseforvaltningsledere. Han hadde etter hvert erfart at problemene med helseforvaltningen gjaldt mer enn forholdet mellom departementet og direktoratet direkte. De gikk videre. Under direktoratet var det en rekke nasjonale institusjoner av kombinert helsefaglig og forvaltningsmessig art, men også noen statlige tjenesteytende institusjoner, blant annet Rikshospitalet. Departementet hadde ikke (hatt) direkte kontakt med dem, bare indirekte, via Helsedirektoratet. Helsedirektoratet administrerte dem, men ledet dem knapt nok, mente Norbom. Mange av institusjonene selv var nokså misfornøyd med måten de ble administrert på, spesielt var Statens institutt for folkehelse og Statens helseundersøkelser det. Deres ledere, Bodolf Hareide (f. 1937) og Kjell Bjartveit (1927–2011), hadde ikke stort bedre forhold til direktoratet og Helsedirektøren enn det departementet hadde. De ville mer enn gjerne ut av direktoratets favntak.⁵⁵

Ved å opprette et såkalt *konsernlederforum* håpet Norbom å få bundet de nasjonale forvaltnings- og faginstitusjoner nærmere sammen. Ja, i navnet lå det en dristig ambisjon, en ambisjon som fortonet seg som nyttestatlig: helsevesenet skulle i større grad sees på som et konsern og forvaltningen som konsernets ledelse. Tiltaket var imidlertid i praksis langt fra så ambisiøst som navnet kunne tyde på. Forumet skulle være et forum for utveksling av synspunkter og for kulturbygging. Det skulle ikke være et beslutningsorgan. Det var, kan man si, bare et forsiktig forsøk på å ta et skritt i konsernbyggende retning. Det var også et forsiktig forsøk på å styrke departementets styrende rolle.

Departementet, ved departementsråden, ledet forumet. Det kunne slik, gjennom forumet, forholde seg direkte til alle underliggende etater. Slik kunne det i praksis også gå ”utenom” Helsedirektoratet, samtidig som de etater som formelt lå under Direktoratet nå kunne møte i forumet som om de var sidestilt med direktoratet. Tiltaket var slik utfordrende for Helsedirektøren. Han oppfattet det også slik.⁵⁶ Han insisterte på at det skulle være et formelt organ, som møttes i arbeidstiden. Da Norbom engang foreslo at forumets deltagere, alle etatslederne og de statlige sykehusdirektører, skulle møtes til en middag, på departementets regning, satte Mork seg imot det. Mork holdt seg også i noen grad borte fra møtene i forumet.⁵⁷ Etter delingen i 1983 la Mork stor, og stadig større, vekt på direktoratets uavhengighet og status som fag- og tilsynsorgan. Slik sett var for ham Norboms konsernlederforum en trussel.

⁵⁵ Samtaler med Jon Ola Norbom (21.7.09, 24.7.09, 7.8.09 og 9.8.09) og Kjell Bjartveit (7.11.08).

⁵⁶ Bodolf Hareide sier i intervju med Einar Vetvik og Stine Margrethe Jacobsen den 16.2. 1993 at han tydelig merket dette. (Intervjureferatet, som vi har fått bruke, finnes i Vetviks arkiv.)

⁵⁷ Vi baserer oss her på ulike skriftlige kilder, men også på samtaler med flere av deltagerne på møtene i Konsernlederforumet, i første rekke Jon Ola Norbom (21.7. 2009) og Anne Alvik (24.11. 2008).

Konsernlederforumet møttes med litt ujevne mellomrom, gjerne en gang i måneden. Det første møte fant sted 14. februar 1990. Det fungerte til ut i 1991. Det var et utpreget "norbomsk" forum. Det hadde noe "politokratisk" over seg; det skulle, om enn forsiktig, bidra til å styrke den politiske styring med helsevesenet. Det ville slik også tone ned betydningen av skillene mellom nivåene og organene: Alle skulle se seg som medlemmer av ett lag. Under det første møtet omtalte han forumet som et "eksperiment". Han sa at han håpet "at dette uformelle forum vil kunne bidra til bedre innsikt, forståelse og samordning av oppgaver i den statlige helseforvaltning..."⁵⁸

Departementsråd Norbom hadde på denne tiden, altså mot slutten av åttiårene, også tanker om at departementet, som andre departementer, en gang i året burde ha et bredere møte med alle sine underliggende etater. På dette møte kunne Helsedirektøren holde en årstale. Norbom tenkte seg altså noe à la den tale sentralbanksjefen én gang i året holder for landets politiske og finansielle elite. Mork avviste også dette forslaget.⁵⁹



Departementets ledere, både de politiske og de administrative, kom etterhvert til å gi opp troen på, og håpet om, at Hauge og Mork ville endre stil og holdning. De kan nok ha ønsket at de to hadde funnet seg noe annet å gjøre, men så ikke tegn til at det skulle skje. Begge hadde investert for mye prestisje i at de ikke skulle gi etter (for den annen). De hadde viklet seg grundig inn i avmaktsspillet (Fangens dilemma-spillet). Statsråd og departementsråd begynte derfor nå, mot slutten av åttiårene, å vurdere mer omfattende organisatoriske endringer, endringer som kunne gjøre motsetningene mellom Hauge og Mork, og de tos "frispill", mindre krevende for departementsledelsen. Men nå så de ikke lenger bare på motsetningen som en motsetning mellom Hauge og Mork. Den var også blitt en motsetning mellom departementet og direktoratet. Departementsledelsen hadde ikke tatt "parti" for Hauge, ham var de, men særlig den politiske ledelse, blitt tiltagende skeptisk til. Den hadde tatt "parti" for departementet, og seg selv, og var begynt å se på Mork og direktoratet som en trussel mot departementets evne til å styre helsepolitisk. Statsråd Gerhardsen og departementsråd Norbom var imidlertid bare så vidt kommet igang med sin radikale reformtenkning da det stundet til valg. Valget høsten 1989 førte til regjeringsskifte. Mindretallsregjeringen Brundtland II (Arbeiderpartiet) ble erstattet av mindretallsregjeringen Syse (Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet).

Den avgående statsråd hadde ingen "politisk", ei heller noen forvaltningspolitisk, samtale med den tiltredende, Wenche Frogn Sellæg (f. 1937) fra Høyre. Vaktskiftet ble seremonielt og formelt. Det var departementsråden som satte den nye statsråd inn i situasjonen, også hva angikk helseforvaltningen. Den nye statsråden var en handlekraftig og handleglad statsråd og etter noen måneder, nemlig på nyåret 1990, gav hun klarsignal for en større omordningsprosess i helseforvaltningen. De såkalte Norbom-prosesser, eller den første av dem, var med det igang. To dramapregede år fulgte.

⁵⁸ Referat fra konsernlederforumets første møte 14.2.90, datert 16.2.90. Referatet finnes i arkivet i Helse- og omsorgsdepartementet (dokumentasjonsenheten), Organisasjonsgjennomgåelsen 1990-92, 612.1, kas. 4.

⁵⁹ Samtale med Jon Ola Norbom, 21.7.09. Medisinalråd Anne Alvik hørte ikke noe om dette forslaget (skriftlig kommentar 15.10.94.).

Før vi ser på hva som skjedde, skal vi først si mer om hvordan forholdet mellom Harald Hauge og Torbjørn Mork, de to, delvis hierarkisk forbundne, ”helsedirektører” utviklet seg etter delingen (1983). Som vi har sett er forholdet mellom de to viktig for å forstå forholdet mellom departementet og direktoratet, selv om det fra slutten av åttiårene ble mindre viktig. Vi skal også karakterisere Hauges lederstil. Det er viktig for å forstå hvorfor hans posisjon innad i departementet etterhvert ble svekket.

Harald E. Hauge, Torbjørn Mork og Makten

I den første tiden etter delingen bidro det til Morks problemer oppover at Harald Hauge så ut til å lykkes så godt i departementet. Høyremannen Hauge var utnevnt etter statsrådets ønske, og fikk straks et godt forhold til ham. Hauge var, som Mork, en intellektuelt velutrustet mann. Som ham hadde han også store talegaver og betydelig utstråling. Han lignet ellers på Mork på det vis at han ingen asket var. Lungelegen Hauge røykte, som ”lungeepidemiologen” Mork, og nøt alkohol, som Mork. De kunne begge charmere kvinner, og gjorde det. Det skapte noen forviklinger, også profesjonelle, for dem begge. Det vil si, det hadde gjort det for Mork, i hans første år som helsedirektør. Det skulle snart gjøre det for Hauge.



Harald E. Hauge (1936–2006): Han var spesialist i lungesykdommer. Etter noen år ved ulike sykehus i Oslo-området, arbeidet han fra 1970 til 1983 som spesiallege og i en periode sjeflege ved Gjøvik fylkessykehus. Han ble ekspedisjonssjef for den nye helseavdelingen i Sosialdepartementet i 1983 og satt som det til 1997. I årene 1995 til 1997 virket han som spesialrådgiver for Den norske EU-delegasjonen i Brussel. Fra 1999 var han direktør for sekretariatet i Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefördeling og fra 2002 til han døde avdelingsdirektør i avdeling for sosial- og helsepersonell i det nye Sosial- og helsedirektoratet. Han var utover i 1970-årene aktiv i Lægeforeningen og var foreningens president fra 1980 til 1983. Han viste i Lægeforeningen at han var en mesterlig forhandler. Han viste også at han var en elegant møteleder. Han hadde ordet i

sin makt. Disse egenskapene viste han også i departementet. Han startet som en meget offensiv avdelingsleder, men kom snart til å utfordre helsedirektør Torbjørn Mork, til dels også noen av de statsråder han virket under. Hans posisjon i departementet ble etter hvert mer usikker, men som leder for undervisningssaker i det nye direktoratet, hadde han full oversikt og fikk et godt forhold til sine medarbeidere. (Foto: Den norske legeforening)

Mork både så ut som og levde som en kulturradikaler. Det ble for alvor tydelig i siste halvdel av 70-årene, etter at at han hadde tatt NRK-journalisten Wenche Margrethe Myhre (f. 1940) til livsledsagerske. Hauge forble mer av en åndssnobb. Han trivdes best i de elegante salonger og i de forfinede miljøer. Høyremannen så oppover. Arbeiderpartimannen Mork så mer nedover, iallfall ideologisk, men ville gjerne også bli anerkjent ”oppover”; på dette vis lignet han Evang. Hauge talte også oppover, til Makten, men ikke utfordrende. Han talte, iallfall

ennå en tid, tilpassende. Hvis Mork talte oppover, var det gjerne mer utfordrende enn lojalitetsbekreftende. Han talte på vegne av ”de svake”. Hauge talte moralsk nøytralt og, ennå en tid, lojalitetsbekreftende: Han var der for statsråden mer enn for ”de svake”. Mork talte i korte, huggende vendinger, med stor moralsk snert. Han talte slik at han begeistret, begeistret de allerede ”frelste”, men derfor også slik at han støtte mange fra seg, etter hvert også sine politisk overordnede. Han ble en mann få forholdt seg nøytral til. Hauge talte på en dvelende, velformulert måte. Han opplyste gjennom elegante sammenfatninger av kompliserte spørsmål. Han imponerte, ja, kunne, iallfall en tid, forføre. Lenge kunne han også kamuflere egne verdier og preferanser. Han la til rette for beslutningstagerne, sine herrer og damer. Han understreket at det var deres, ikke hans, preferanser som gjaldt. Kamuflasjonen kunne en tid være så virkningsfull at han selv fremstod som nesten preferanseløs. Som vi snart skal komme tilbake til, skulle det imidlertid etterhvert vise seg at han hadde, eller fikk, preferanser, og at det fikk konsekvenser for hans stil og væremåte.



Hauge og Mork:

Helseforvaltningen var i årene 1983 til 1992 preget av spenningen mellom ekspedisjonssjef i Sosialdepartementets helseavdeling, Harald E. Hauge og helsedirektør Torbjørn Mork. Her prater de avslappet sammen på et hotellrom, Mork til venstre og Hauge i midten. Til høyre sitter en konsentrert jurist, Vidar Oma Steine (1949–2009). Steine var knyttet til Finansavdelingen i

Finansdepartementet (til 1988), men skulle fra slutten av 1990-årene spille en sentral rolle i den omfattende reorganisering av helseforvaltningen som skjedde i 2001–2002. På dette hotellrommet befant altså en god del av tidens (80-årenes) og fremtidens (1997–2009) helsemakt seg. Bildet er antagelig fra slutten av 1980-årene. (Foto: privat)

Da Hauge fylte 50, den 21. mars 1986, ble han portrettintervjuet i Aftenpostens morgennummer (den 20.03., s. 16). Intervjuet åpner med at journalisten, May Britt Nilssen, slipper ekspedisjonssjefen til:

Idealister har ingen plass i den statlige administrasjon. Lojalitet er en viktig profesjon, uansett hvilken regjering man representerer. Meg selv har jeg valgt å betrakte som pragmatiker.

Hauge var ikke utdannet for å bli byråkrat, men ble det altså. Han gikk rett fra presidentvervet i Lægeforeningen til sjefstillingen i den nye helseavdelingen i Sosialdepartementet. Han ble toppbyråkrat direkte. Han oppfattet intuitivt sin rolle som rent tjenende. Antagelig trodde han den skulle oppfattes slik: Han skulle jo stå til tjeneste for sine politisk foresatte, enten de nå sto til venstre eller til høyre. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at mange av hans kolleger, de som hadde gått gradene i forvaltningen, og var utdannet for den, forstod byråkratrollen som han gjorde. Han presenterer seg som et ”redskap”, som ”a hired gun”. Han er lojal, men altså i forhold til hva som helst, og bare oppover, til den nærmeste overordnede. I en del henseender er det slik politiske ledere forventer at deres nærmeste embedsmenn skal opptre,

men ikke bare slik. Embedsmannsrollen er også tradisjonelt, som den i Norge ble utviklet under rettsstatens fremvekst etter 1814, en slags profesjonsrolle, ikke så ulik dommerrollen: Embedsmannen er underlagt rettsstatligheten, og for så vidt budsjettansvarligheten. Det er innenfor de rammer disse, men også i noen grad mer uformelle politiske spilleregler, representerer, at han skal tilpasse seg, altså være lojal. Men vil politikere gå utover disse rammer, skal han sette foten ned, eller i det minste si ifra. I ytterste fall er altså også han eller hun idealist. For andre, litt mindre typiske embedsmenn, kan andre former for "idealisme", eller verdiforpliktelse gjelde – for økonomer og mange tekniske eksperter, kan det gjelde samfunnsnytt, for (medikratiske) leger folkehelsen, eller pasienters helse.

Hauge presenterer seg altså som "grenseløst" lojal. Han inntar en ny embedsmannsrolle. Han har nok satt det på spissen, og spilt litt opp til journalisten. Han får også "napp"; hun trekker uttalelsen frem som ingress. Men Hauge eksponerer nok også en del av seg selv gjennom uttalelsen: Han var en svært pragmatisk ekspedisjonssjef. Vi skal snart se at det hadde en del konsekvenser han kanskje ikke så, iallfall ikke på det tidspunkt han ble intervjuet, nemlig da han stod på toppen av sin makt.

Men uttalelsen kan nok også være mer polemisk enn journalisten har ant: Den hadde åpenbart også brodd mot Mork. Når han sa at idealister ingen plass har i statsforvaltningen sa han også at Mork ingen plass har i denne forvaltningen. For Mork var lojalitet oppover ingen profesjon. Han var, som nevnt, snarere lojal "nedover", om han enn var det "via" en del av helselovgivningen.

Den kanskje litt betatte journalist får noen motforestillinger og spør: "Føler man seg ikke etterhvert litt selvmotsigende, eller er det virkelig mulig å skifte ham alt ettersom været tilsier?"

Hauge svarer:

Nye oppgaver, nye lojaliteter, er et motto jeg har lært meg å leve efter. Et profesjonelt menneske må kunne skifte lojalitet, alt efter hvilken gruppe man er talsmann for. Egentlig har jeg hele tiden deltatt i det samme spillet. Jeg har bare skiftet brikker.

Mork skiftet ikke brikker. For ham var ei heller helseforvaltningslivet et spill. Det var et livsdrama.

Med en så forskjellig innstilling til sine roller måtte det bli spent mellom de to "helsedirektørene". Med sin holdning ønsket jo Hauge at Mork skulle være lojal overfor ham, og via ham overfor departementsråden og statsråden.

Harald Hauge skulle bygge opp en ny avdeling. Han skulle gjøre det, uten forvaltningserfaring, men med en stab som hadde det. Det kunne være utfordrende nok. Det ble enda mer utfordrende ettersom de fleste av dem kom fra det gamle Helsedirektoratet og hadde vært underordnet Mork. Men Hauge kom raskt i gang, og fikk satt seg i respekt. Morks gamle folk ble snart, iallfall de fleste, Huges og departementets. Bare tre kom utenfra, Hauge selv, samt økonomen Andreas Disen og statsviteren Jan Tvedt (f. 1944) (begge fra planavdelingen i Sosialdepartementet). Det kom Hauge til hjelp at han mente han fikk de

”beste”, og at disse raskt kom til å se på seg som det. Avdelingen ble preget av en offensiv pionerånd.⁶⁰ De gamle direktoratsfolk ble raskt nye departementsfolk.



Andreas Disen (f. 1945): Han var i de årene dette bindet omfatter og resten av karrieren en sentral leder i Sosialdepartementet, og de departementer som fulgte i dets kjølvann. Han ble planseksjonssjef ved opprettelsen av helseavdelingen i departementet høsten 1983, siden avdelingsdirektør (1988) og fra 1991 ekspedisjonssjef for plan- og utredningsavdelingen (fra 1994 forebyggings- og utviklingsavdelingen). Han er samfunnsøkonom. Han satt karrieren ut i Sosialdepartementet og dets etterfølgelsesdepartementer, og ble en engasjert talsperson for det syn at et departement skulle være et lojalt sekretariat for statsråden. Han ble en viktig tradisjons- og kulturbærer i det som ble til Helse- og omsorgsdepartementet. Bildet er fra 7. januar 2002, fra et møte om uroen omkring den ferske fastlegeordningen. (Foto: Erlend Aas / NTB)

For Hauge ble den største utfordringen å definere og markere sin departementsfunksjon overfor Mork og hans helsedirektorat. Han snakket stadig om denne utfordringen og var opptatt av å utvikle det han kalte en ”etatsstyring”, altså en direkte styring av Helsedirektoratet, og gjennom det, av de øvrige helseforvaltningsinstitusjoner. Det var ikke lett å utvikle en slik etatsstyring, med en så motvillig etatsleder. Han lyktes heller aldri med oppgaven. Han lyktes endog i synkende grad.

La oss en siste gang komme tilbake til journalisten. Hun avsluttet med å spørre hvor og hvordan jubilanten skulle feire dagen. Jo, den skulle feires i Paris, med ektefelle Anne-Berit (f. 1939). De hadde nå også vært gift i 25 år. Paret skulle nyte våren og besøke fine restauranter og spennende billedgallerier. Ekspedisjonssjefen elsket de franske impresjonister.

Journalistens utfordrende spørsmål om Hauges samtidig absolutte og relativistiske syn på lojalitet pekte mot det som etter hvert skulle bli, vi kan vel si, hans bane. Hvis man er ”grenseløst” lojal går lojaliteten i siste instans i oppløsning. Den grenseløse lojalitet reiser jo spørsmålet om hvorfor den lojale er så lojal, og svaret blir at det ikke skyldes en identifikasjon med dem han eller hun til enhver tid har over seg, eller en ”sak”, eller bestemte verdier (utover den formale lojalitet), eller interesser, men med ham eller henne selv: Den restløst lojale er lojal fordi han tror det ”lønner seg”, for ham selv. Lojaliteten gir utbytte i form av posisjoner (formell makt) og gjennomslagskraft (uformell, men reell makt). For Hauge gav

⁶⁰ Opplyst av flere, bl.a. Egil Danielsen (6.1.09), Andreas Disen (26.8.09) Jan Grund (12.2.09) og Øyvind Sæbø (2.7.09).

denne lojalitetsoppfatning seg utslag i at han, særlig i de første år, ventet med å ta standpunkt, eller skjulte sitt standpunkt. Det ble etter hvert oppfattet av mange som utfordrende: Statsråder vil ofte ha et klart råd, og kan føle det som ubehagelig "underdanig" om embedsmenn hele tiden forsøker å "second-guess them". Å gi råd uten å synliggjøre et standpunkt innebærer, i prinsippet, å presentere, som Jon Ola Norbom skrev i 1971, "en abstrakt oppregning av alternativer".⁶¹ Med slik rådgivning blir politikere snart hjelpeløse. De må ha råd som også inneholder "politiske" premisser, altså verdi- og interessepremisser.

En politisk nøytral, og underdanig, rolle "kledde" imidlertid ikke en så skarpsindig og selvbevisst mann som Hauge, og hans hang til å skjule sine kort, kunne derfor lett virke "sleip". Heller ikke det skapte tillit oppover.

Snart viste det seg også at han slett ikke var uten meninger. Ja, egentlig trengte han meninger for å lykkes. Han hadde nok en stund håp om formelt å komme videre, for eksempel å bli departementsråd: Norbom måtte senest gå i 1993. Han mente også at han var den klart mest kvalifiserte av ekspedisjonssjefene til å overta etter Norbom.⁶² Men det gikk gradvis opp for ham at hans muligheter var begrensede. Han måtte derfor ha løpende bevis på sin vellykkethet. Det kunne han bare få ved å vinne frem med sine standpunkter. Men hans standpunkter var ikke tydelig ideologiske, som Morks, de var "faglige", særlig i medisinsk, men også i "styringsteknisk" forstand: Han likte å bruke sitt gamle fag både strategisk og taktisk, men ville gjerne også boltre seg litt med sitt nye fag, "styringsfaget". Han kunne derfor bli engasjert argumenterende overfor sine overordnede. Da kom den gamle, meget dyktige, forhandleren frem i ham. "Han forhandlet i alle situasjoner og brukte mye ord, flere ord enn det passet seg i kontakten med den politiske ledelse", sier en av dem som kunne observere ham på nært hold gjennom mesteparten av hans tid.⁶³ Også hans umiddelbart overordnede, departementsråd Norbom, kom etter hvert til å se slik på ham, som en pågående forhandler, altså som en som skulle ha rett.⁶⁴

De første årene, årene med Heløe, fremstod altså Hauge som en vellykket og innflytelsesrik ekspedisjonssjef, men skepsisen hadde da begynt å melde seg hos både departementsråden og flere av hans ekspedisjonssjefskolleger.⁶⁵ Hauge fikk et annet forhold til Heløes etterfølger, Tove Strand Gerhardsen. Sosialøkonomen og håndballspilleren fra Kongsvinger var ingen typisk rasjonalist, men en person som la stor vekt på verdier og følelser. Hun var, og er, et ekspressivt menneske. Hun passet ikke godt til den behendige rasjonalisten Hauge, og Hauge ikke til henne.⁶⁶ Med det startet også for alvor Hauges problemer. Departementsråden gikk en del imellom, som hans oppgave var. Også Andreas Disen, en av statsrådets gamle studiekolleger, gjorde til tider det. Disen hadde et meget godt forhold til statsråden, men også til Hauge. Hauge gjorde etter hvert Disen til avd.direktør og sin nestkommanerendende.⁶⁷ Men

⁶¹ Jon O. Norbom, "Den økonomisk-politiske beslutningsprosess", i Knut T. Giæver (f. 1926) m. fl., red., *Økonomi og politikk*, Oslo: Aschehoug 1971, s. 36 (hele artikkelen, s. 34-47). (Boken er festskrift til Ole Myrvoll på hans 60-årsdag, 18. mai 1971.) Vi kommer tilbake til denne artikkelen i portretteringen av Norbom i kap. 4.

⁶² Flere av hans medarbeidere fra 1980-årene gir uttrykk for dette, men spesielt gjelder det Hauges spesiallege, og fagkollega, Hans Ånstad. Ånstad hadde et svært godt forhold til Hauge og hadde hyppig fortolige samtaler med ham. (Opplyst i samtale med Hans Ånstad 28.10.10.)

⁶³ Øyvind Sæbø, samtale 2.7. 2009.

⁶⁴ Samtale med Jon Ola Norbom 22.7.09.

⁶⁵ Opplyst av Jon Ola Norbom i samtale 22.7.09.

⁶⁶ Opplyst av Tove Strand i samtale 10.7.09. Også Tove Strand Gerhardsens statssekretær, Bjørn Martin Aasen (samtale 10.9.09), fikk, men ikke like umiddelbart som Statsråden, et anstrengt forhold til Hauge.

⁶⁷ Jon Ola Norbom, samtale 22.7.09.; Andreas Disen, samtale 26.8.09.

Norboms og Disens diplomati hindret ikke at tilliten mellom statsråd og ekspedisjonssjef forvitret. Tillitsforvitringen mellom den politiske ledelse og ekspedisjonssjefen skulle fortsette under den neste statsråd, Wenche Frogn Sellæg. Sellæg syntes Hauges lojalitet og ”nøytralitet” nesten fikk ham til å fremstå som servil. Samtidig var han jo langt fra nøytral i maktmessig sammenheng. Det bidro til at han undertiden ”silte” synspunkter som kom fra direktoratet. Statsråd Sellæg måtte fra tid til annen, irritert, etterlyse Helsedirektoratets og Helsedirektørens uttalelser.⁶⁸

Hauge fikk nokså raskt et anstrengt forhold til sin nye statsråd, og fra da av startet hans ”politiske” nedtur. Hauges ”politiske” problemer svekket ham også i noen grad overfor medarbeiderne i departementsstaben, men den svekkelsen gikk langt saktere, og gjaldt ikke alle i samme grad. Det bidro til denne svekkelsen innad og nedad at han nå fant en ny livsledsagerske, og fant henne i sin egen stab. Slik begynte det altså å rakne, opover som nedover, for den tidligere så suverene ekspedisjonssjef. Ettersom det skjedde, ble også forholdet mellom Hauge og Mork noe mer avslappet. For Mork overtok departementsråden gradvis rollen som motstanderen.⁶⁹



Dr. Mork ble aldri noen embedsmann. Det ble ei heller dr. Hauge. Det var nok hovedgrunnen til at de ikke lyktes som de hadde tenkt seg. Men Hauges begynnende ”fall from grace”, velkomment som det på et vis kunne være, var til liten hjelp, og dermed knapt nok trøst, for Mork. Ja, på et vis var endog Hauges voksende problemer et problem også for Mork. Det gjorde hele den sentrale helseforvaltning til et problem, et problem det burde gjøres noe med. Da det nærmet seg valget i 1989 var, som sagt, Tove Strand Gerhardsen, og minst like meget hennes departementsråd og ledende folk i helseavdelingen, kommet til at det ikke kunne fortsette som før. Noe måtte gjøres organisatorisk, snarere enn bare personalpolitisk. Personalpolitisk var det for så vidt også vanskelig å gjøre noe. Arbeiderpartistatsråden skulle imidlertid ikke selv få anledning til å gjøre noe. Hun leverte ”stafettpinne” videre til sin etterfølger, Høyres Wenche Frogn Sellæg. Det vil si, det var departementsråden som gjorde det, på hennes vegne, men like meget, på sine egne. Departementsråden, den fordums politiker, var igjen på vei inn i politikken, men nå forvaltningspolitikken. Man kan si det var en lang prosess. Lenge forsøkte han seg på embedsmannsaktig vis, og på vegne av statsråden, overfor Mork, ikke så meget overfor Hauge, men etter hvert mistet han tålmodigheten – og ble ”politiker”. Til sist var statsråden reelt, om ikke formelt, nesten hans ”tjener”.⁷⁰

Vi skal siden komme tilbake både til Hauge og Mork, og Norbom, og til spørsmålet om embedsmannens rolle. Her skal vi avslutte denne historien om hvordan skjebnen bragte de to leger sammen, og fikk dem til, igjen og igjen, å kolliderer i et gjensidig ødeleggende spill, med

⁶⁸ Opplyst av Wenche Frogn Sellæg i samtale 12.8. 2009. Vi snakket med dr. Sellæg også høsten 1989, da hun var statsråd, og da gav hun, engasjert, uttrykk for det samme. Også Anne Alvik (samtale 28.10.10) opplyser at Sellæg fortalte at hun var opptatt av å få Helsedirektoratets oppfatninger av en sak og at hun ikke alltid automatisk fikk det.

⁶⁹ Anne Alvik forteller det i samtale med Einar Vetvik 23.2. 1993. (Referatet fra intervjuet har vi fått av Vetvik i november 2011.)

⁷⁰ Vi mener med det at den politikken Statsråden etter hvert fremmet ble skapt og utviklet av Norbom, etter hvert også av dem han skulle samarbeide med som forvaltningsutredere, men ikke at han ”lurte” Statsråden. Han var, som vi skal komme tilbake til, svært opptatt av hele tiden å drøfte saken med sin statsråd, og ikke å fremme en politikk ikke Statsråden kunne identifisere seg med.

å nevne at de iallfall på ett punkt kunne møtes. Det var på det punkt der deres private liv ble politisk, i "røyken". Over en røyk kunne de to i noen grad slappe av sammen, og dele sin vemmelse over den stadig mer moralistiske tobakkspolitik. De fikk noen slike muligheter, for de trengte begge stadig en røyk, og den kunne de nå ikke lenger nyte under møtene: De måtte ha pauser.

Harald Hauge tør nok ha smilt anerkjennende da han åpnet landets største løssalgsavis, Verdens Gang, lørdag den 19. desember 1987, og fant sin "nikotinlige" meningsfelle, Torbjørn Mork, sammen med tre andre, "blåse" ut sin forakt mot statsråd Gerhardsens dagsgamle forslag til innstramning av "røykeloven".