

Innhold

STATENS HELSETILSYNS FORORD	3
FORORD	4
1. INNLEDNING.....	14
I ORGANISASJONSUTVIKLINGEN: DE STORE LINJER	18
2. FORHOLDET DEPARTEMENT – DIREKTORAT, 1983/84–1989: DELINGEN BLIR TIL PRAKSIS.....	18
KONFRONTASJON: EN TEORETISK INNLEDNING.....	19
KONFRONTASJON 1984: EN EMPIRISK REDEGJØRELSE.....	22
"Black Friday": Mot en avklaring.....	31
Mot en løsning? Heiberg-gruppens forslag	37
"Knirkeperioden": Forholdet departement – direktorat 1985–1989	41
Harald E. Hauge, Torbjørn Mork og Makten	50
3. UTVIKLINGEN 1989/90–1992: "NORBOM-PROSESSENE"	57
BAKGRUNNEN.....	57
REGJERINGSSKIFTE	59
NORBOM I: "WESERÜBUNG"	64
DET "HEMMELIGE" DOKUMENTET	68
Statsråd Sellæg, omordningen og den videre politikk	78
Staur	84
Etter Staur: Direktoratet og det jonsbuske notat	90
NORBOM II: STYRINGSGRUPPENS ARBEID OG BEGIVENHETENE RUNDT DET.....	95
Proessen settes i gang.....	95
Utredningsprosjektet: første fase, november – desember 1990	101
Møter, møter...: utredningsprosessen åpnes litt.....	106
Utredningsprosjektet: annen fase, desember 1990 – juni 1991	110
Funksjonene bestemmes.....	110
Behovet for utredningsbistand vokser	113
Hovedprosjektet: modeller prøves ut.....	115
Hovedprosjektet: planen blir til og delprosjektene bestemmes	117
Utover vinteren og våren 1991: Styringsgruppen informerer, og blir informert.....	128
Delprosjektprosessen: ultimo januar til ultimo mai 1991.....	139
Delprosjektene	142
Informasjonsseminaret i juni 1991 og noen ettervirkninger	158
Styringsgruppeprosessen	161
Et nordisk sideblikk.....	169
Utredningsprosjektet: Styringsgruppens innstilling gjøres klar.....	174
Den grønne bok	177
NORBOM III: VEIEN TIL STORTINGET	184
Norbom II-prosessen avsluttes og den "politiske" forhåndsbehandlingen av innstillingen tar til.....	184
Mot 19. august: det spisser seg til.....	194
Departementsledelsens vei(er)	204
NORBOM III-PROSESSEN KOMMER IGANG: 19. AUGUST – 21. OKTOBER 1991	207
Departementet utreder (videre) og direktoratet mobiliserer til politisk dragkamp	207
Innstillingens første mottagelse: pressen som aktør, og som medium, de første par ukene; politikernes flaggtoning	211
Departementsråden "goes public", og følges av statsråden.....	220
Duellen vi ikke fikk: Mork vs. Norbom	222
Remissrunden	228
Direktoratets uttalelse.....	231
Fylkeslegenes uttalelser	238
Statens helseundersøkelsers uttalelse	241
Remissuttalelsenes mottagelse	242

NORBOM III – DEN POLITISK-ADMINISTRATIVE OG POLITISKE BEHANDLING AV SAKEN, SPESIelt I NOVEMBER OG DESEMBER 1991	244
<i>Regjeringen bestemmer seg</i>	253
NORBOM III – PROPOSISJONS- OG OMSTILLINGSPROSESSENE – HØSTEN 1991, VINTEREN 1992	259
<i>Stram styring</i>	259
<i>Proposisjons- og meldingsarbeidet</i>	262
Lovendringsarbeidet	263
Meldingsarbeidet	277
DEN POLITISKE DRAGKAMP OM PROPOSISJONEN – VINTEREN OG VÅREN 1992	286
<i>Januar/februar 1992</i>	287
<i>Mars 1992: Skjebnemåned – for Mork, for Veierød og for Norbom</i>	293
<i>Omstillingsprosjektene, på nivå to/tre og på nivå én</i>	310
Prosjektgruppen for omorganisering av den statlige helseforvaltning: Kjell Knudsens gruppe	311
<i>Offentlig strid om omstillingsarbeidet</i>	318
<i>Arbeidet i personalgruppen og departementsgruppen</i>	320
Rapportene fra Knudsens omstillingsgrupper	323
<i>"Ikke-rapportene" fra Mauritzens grupper</i>	332
<i>Budsjettendringsproposisjonen: Skal den forberedes?</i>	332
<i>Dragkampen om proposisjonen i og rundt Sosialkomiteen</i>	335
<i>Ideen om et helsetilsyn</i>	345
AVGJØRELSEN: NORBOM-PROSESSENE KONKLUDERES	348
<i>Sosialkomiteens innstillinger</i>	348
<i>15. og 16. juni: "dommens" dager</i>	352
<i>Etter dommen</i>	362
Følelser	362
Noen presseoppslag	365
Hvorfor gikk det som det gikk?	366
4. JON OLA NORBOM: ØKONOM, POLITIKER OG FORVALTNINGSMANN	370
1923–1966: UNGE ÅR	370
1966–1973: DET POLITISKE LIV	376
POLITIKK OG FORVALTNING, LEGMANNSSTYRE OG FAGSTYRE: NORBOMS FILOSOFI	379
1984: TILBAKE TIL NORGE IGJEN, SOM DEPARTEMENTSRÅD	384
DEPARTEMENTSRÅDEN SOM FORVALTNINGSLEDER	390
NORBOM I DEN DEPARTEMENTALE HVERDAG	394
JON OLA NORBOM: AVSLUTTENDE KOMMENTARER	397
5. MOT EN NY SENTRAL, CIVIL HELSEFORVALTNING: PERIODEN JULI 1992 TIL JULI 1994	399
Å KOMME I GANG IGJEN	399
DEPARTEMENTET: EN NY LEDELSE OG DELVIS ET NYTT DEPARTEMENT	402
<i>Valget av Werner Christie som helseminister</i>	403
<i>Christies styringsfilosofi</i>	407
ETTER NORBOM: OMORDNINGEN LANGS DEN VERTIKALE DIMENSJON, 1992–1994	409
<i>Nordbø-gruppen: premisene for den nye helseforvaltning legges; organiseringen av arbeidet</i>	412
Nordbø-gruppen: Innstillingen	414
Nordbø-gruppen: Konkretiseringen av forslagene	418
Omordningen av departementet	419
Omordningen videre nedover i helseforvaltningen	422
Omordningen i linjen departement – helsetilsyn – fylkesleger: Rønnesdal-gruppen	422
Legemiddelforvaltningens ordning: Holst-undergruppen	423
Ordningen av fylkeslegeetaten: Gunbjørud-gruppen	424
Ordningen av det helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeid: Hellandsvik-gruppen	428
<i>Overgangen til den nordbøske orden</i>	433
DEN LANGE DRAGKAMPEN (1983–1994) AVSLUTTES: HELSEDIREKTORATET BLIR TIL STATENS HELSETILSYN	434
<i>Den formelle etablering av Helsetilsynet</i>	436
Den nye instruks; delegasjon av oppgaver	437
Helsetilsynets oppgaver: strategisk plan 1994–97	441
Statens helsetilsyn markerer overgangen fra direktorat til tilsyn	445

Statens helsetilsyns "nye" ham	446
II ORGANISASJONSUTVIKLINGEN: DE SMÅ LINJER	451
6. SOSIALDEPARTEMENTETS HELSEFORVALTNING: DEN INDRE ORGANISASJONSUTVIKLING	451
DEPARTEMENTETS SEKTORISERING	451
SOSIALDEPARTEMENTETS POLITISKE LEDELSE	457
HELSEAVDELINGEN	459
7. HELSEDIREKTORATET: DEN INDRE ORGANISASJONSUTVIKLING	463
DET POSTMEDIKRATISKE DIREKTORAT VOKSER FREM	463
DET POSTMEDIKRATISKE DIREKTORAT: UTVIKLINGEN 1983–1989	467
<i>Begynnelsen: mellom gammelt og nytt</i>	468
<i>Mot en ny tid: den nye ledelsesfilosofi som dynamikkaker</i>	473
<i>Ledelsesorganiseringen</i>	474
<i>Ledelsesutviklingen</i>	482
<i>Organisasjonsutviklingen</i>	486
Omorganiseringen blir til prosjekt, med bistand fra Asplan Analyse	488
Omorganiseringen og det fornyede helsedirektorat	498
Direksjonen	505
<i>Målledelsen konkretiseres: Helsedirektoratet innfører virksomhetsplanlegging</i>	508
Første, søkende fase – 1986	508
Annen, søkende fase – 1987	513
Hovedfasen – våren og sommeren 1988	516
Hovedfasen – høsten 1988	522
Virksomhetsplanen for 1989	525
Virksomhetsplanen som praksis: 1989–1994	529
Virksomhetsplanarbeidet – en epilog	536
8. HELSEFORVALTNINGENS SPESIALISERING OG PROFESJONALISERING 1983–1994, I TALL	539
FAGSAMMENSETNINGEN	539
ENDRINGER I BEMANNINGEN	544
DEN DEMOGRAFISKE UTVIKLING: ALDER OG KJØNN	548
9. HELSEDIREKTØR TORBJØRN MORK – 1983–1992	551
AMBISJONER OG FØLSOMHET: DE «TO» PERSONER – ET SAMMENDRAG	552
TORBJØRN MORK ÅPNER SEG MER – PRIVAT	554
REITGJERDET-SAKEN: EN DOBBEL UTFORDRING FOR TORBJØRN MORK	557
TORBJØRN MORK – STRATEGI OG KAMP	561
TORBJØRN MORK SOM AKADEMIKER, SKRIBENT OG FOREDRAGSHOLDER	571
TORBJØRN MORK SOM DAGLIG LEDER AV HELSEDIREKTORATET	574
<i>Helsedirektørens timeplan</i>	579
OPPDRAGET FÅR SIN BRÅ AVSLUTNING: TORBJØRN MORK DØR	581
TORBJØRN MORK: MELLOM INTEGRITET OG AVMAKT	588
III HELSEFORVALTNINGENS OPPGAVER	591
10. FORVALTNINGSOPPGAVER: OPPSTRØMSSIDEN	592
DEN MEDISINSKE BEHOVSOVERVÅKNING	592
<i>Behovsovervåkningen og den faglige rådgivningen</i>	601
Behovsutviklingen: en kort karakteristikk	602
Fremgangens annen side: nye behov skapes	605
<i>Tilbudsovervåkningen</i>	611
Ressursovervåkningen	611
Den medisinske og teknologiske utvikling	615
PLANLEGGING, STRATEGI- OG POLITIKKUTVIKLING	618
<i>Forvaltningens «politisering» og mål- og resultatstyringen</i>	619
Statsbudsjettet (med mer) som styringsplan	622
Offentlige og andre utredninger	627

<i>Andre planleggingsperspektiver</i>	629
<i>Planlegging: en oppsummering</i>	632
11. POLITIKKEN OG DENS FORVALTNING: NEDSTRØMSSIDEN SOM POLITIKK OG SOM FORVALTNING	634
NOEN GENERELLE BETRAKTNINGER	634
IVERKSETTELSE SOM POLITIKK	635
<i>Iverksettelsen og medikratiet</i>	639
<i>Iverksettelsen, nutrixokratiet og den delvis enhetlige ledelse</i>	642
<i>Iverksettelse og upresise mål: Uintendert remedikratisering</i>	644
IVERKSETTELSEN SOM FORVALTNING	646
IVERKSETTELSEN SOM PROFESJONALISERT KONTROLL	649
12. POLITIKKEN OG DENS FORVALTNING: KONTROLLVIRKSOMHETENS JURIDISKE GRUNNLAG OG NEDSTRØMSSIDEN SOM TILSYN OG KLAGEBEHANDLING	652
TILSYN: INNLEDENDE BETRAKTNINGER	652
LOVGIVNINGEN OG GRUNNLAGET FOR TILSYNET	656
<i>Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (1984)</i>	657
Helsetilsynsloven – forslag til Forskrift om egenkontroll og organisering av statlig tilsyn i helsevesenet	666
<i>Kjerneinstitusjonslovene: Lov om helsetjenesten i kommunene (1982)</i>	677
<i>Kjerneinstitusjonslovene: Spesialisthelsetjenestelovene</i>	680
Lov om psykisk helsevern (1961)	681
Lov om sykehus (1969)	685
Tannpleielovgivningen: Lov om folketannrøkt av 1949 og Lov om tannhelsetjenesten av 1983	687
<i>Lovgivningen om apotekvesenet og legemiddelsektoren</i>	696
Lov om drift av apotek m. v., 1962	698
Lov om legemidler og gifter m. v., 1964	701
Apotek- og legemiddelovgivningen, en oppsummering	703
Lov om legemidler, 1992	706
<i>Ordning for tilsyn og kontroll med medisinsk utstyr m.v.</i>	707
Statens institutt for strålehygiene	708
Det særlige tilsyn med elektromedisinsk utstyr (STEM)	709
Nemnda for medisinsk engangsutstyr (SIFF)	709
Andre kontrollorganer	710
Norsk institutt for sykehusforskning – meldeordning	712
Det norske Veritas – kvalitetssikring	716
Lov om medisinsk utstyr, 1994	718
<i>Institusjonslovgivningen – en tilleggs kommentar</i>	719
<i>Helsepersonellovgivningen</i>	720
Legelovene, 1927 og 1980	722
Annen helsepersonellovgivning	735
<i>Lovgivning knyttet til pasienters og befolkningens interesser</i>	745
Pasientrettighets- og personvernlovgivningen	746
Folkehelsearbeidet og folkehelselovgivningen	768
Smittevernlovgivningen	783
<i>Næringsmiddelovgivningen</i>	787
Næringsmidler og næringsmiddelforsyningskjeden: ulike formål og interesser. Den første lovgivning om kontroll med kjeden	787
Sprikende lovgivning og forsøk på integrasjon	790
Næringsmiddeltilsynets utvikling: en oppsummering	792
13. POLITIKKEN OG DENS FORVALTNING: TILSYNSPRAKSIS, EN OVERSIKT	795
INNLEDNING	795
TILSYNSPRAKSIS VED BEGYNNELSEN AV PERIODEN OG FREM TIL 1988–89	795
<i>Larssen-utredningen om fylkeslegerollen</i>	796
<i>Fra Larssen- til Ånstad-utredningen: fylkeslegene skaper gradvis en ny fylkeslegerolle</i>	800
<i>Schjøsby-utvalgets tilsynsutredning (1989)</i>	806
TILSYNSPRAKSIS ETTER 1990 – HELSEDIREKTORATETS ROLLE	808
MISNØYEREAKSJONER: SPESIELT OM KLAGEBEHANDLINGEN	813
<i>Misnøyereaksjoner: en klassifisering</i>	814

Misnøyereaksjoner: de uformelle	815
Misnøyereaksjoner: de formelle	817
KLAGE OG TILSYN: DIPRIVAN-SAKEN	825
<i>Saken(e)s art</i>	825
<i>Sakenes første fase: høsten 1991 – sommeren 1992. Helsedirektoratets første reaksjon</i>	825
<i>Erstatningssaken, første runde. Legenes reaksjoner</i>	827
<i>Domstolene: sak etter sak</i>	829
<i>Domstolsbehandlingen og etterreaksjonene</i>	834
<i>Diprivan-saken og det nye tilsynet</i>	835
KLAGEBEHANDLING, EN SLUTTKOMMENTAR.....	837
TILSYN – EN SLUTTKOMMENTAR	838
14. POLITIKKEN OG DENS FORVALTNING: KVALITETSPOLITIKKEN OG KVALITETSFORVALTNINGEN	841
KVALITETSREVLUSJONEN: EN INNLEDNING	841
KVALITETSSEKURERING OG KVALITETSUTVIKLING	842
De to ledende kvalitetsteoretikere: Deming og Juran	842
Total kvalitetsledelse	846
<i>Medisinen og kvalitetsbølgen</i>	846
KVALITETSPOLITIKKENS FREMVEKST I NORGE	849
<i>En nasjonal kvalitetsstrategi</i>	851
Kvalitetsutvalg	855
HELSEDIREKTORATET, HELSETILSYNET OG KVALITETSBØLGEN: EN OPPSUMMERING	857
<i>Kvalitet, et vanskelig begrep</i>	858
<i>Kvalitet, departementet og Helsetilsynet: noen avsluttende betraktninger</i>	859
15. EN OPPSUMMERING	861
DE ORGANISATORISKE ENDRINGER	861
TO LEDERSKJEBNER OG HVORDAN DE PREGET HVERANDRE	865
HELSEFORVALTNINGENS FUNKSJONER: NYTTESTATLIGHETEN SETTER SEG.....	866
<i>Oppstrømsoppgavene: behovs- og tilbudsovervåkning; planlegging</i>	866
<i>Nedstrømsoppgavene: Iverksettelse, tilsyn og kontroll</i>	869
Kvalitetsforvaltning – den nye nedstrømsoppgave	877
16. EN EPILOG: TEORI, METODE OG ETIKK.....	880
TEORI.....	880
METODE.....	882
ETIKK	887
PERSONER VI HAR INTERVJUET	889
LITTERATURLISTE	891
NAVNEREGISTER	906
ČOAHKKAIGASSU	916
ENGLISH SUMMARY	917
THE TRANSFORMATION OF THE MACRO STRUCTURE OF THE CENTRAL HEALTH ADMINISTRATION	917
THE MINISTRY’S PERMANENT SECRETARY: JON OLA NORBOM	920
THE INTERNAL RE/ORGANIZATIONS OF THE MINISTRY’S HEALTH DIVISION AND OF THE DIRECTORATE.....	920
THE DIRECTOR GENERAL OF HEALTH, TORBJØRN MORK	921
THE FUNCTIONS OF THE CENTRAL HEALTH ADMINISTRATION	922
QUALITY ASSURANCE – THE NEW DOWNSTREAM FUNCTION	927