

Med respekt og balansekunst om helseforvaltninga

Ole Berg

Spesialisering og profesjonalisering. En beretning om den sivile norske helseforvaltningens utvikling fra 1809 til 2009. Del 2: 1983–1994 – Den nye helseforvaltning vokser frem, akkompagnert av dragkampen mellom departement og direktorat
Oslo: Statens helsetilsyn, 2020

928 s. Pris gratis, også tilgjengelig i fulltekst på internett: <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2020/ole-berg-spesialisering-og-profesjonalisering-del-2/>

ISBN 9788293595380 (trykt versjon)

ISBN 9788293595373 (elektronisk versjon)

Michael 2021; 18: 223–6.

Dette er eit storverk av ei bok, både som forteljing om helseforvaltninga, og i omfang med sine over 900 tekstsider. Ho handlar om tidsrommet 1983–1994. Dette var ei viktig brytingstid i utviklinga av den norske helsetenesta og helseforvaltninga. Ei dekkjande helseteneste var ein vesentleg del av dei velferdsordningane som blei utvikla i tiåra etter den andre verdskrigen. Tidleg på 1980-talet var helsetenestet systemet i ferd med å finna si form i velferdsstaten. Ansvaret for yting av både spesialist- og primærhelsetenester gjekk då klårt fram av lovgivinga. Gjennom sjukehuslova av 1969 og kommunehelsetenestelova av 1982 hadde Stortinget gitt tydelege oppgåver til fylkeskommunane og kommunane.

Behovet for sterk styring frå sentralt hald, var svekka. Regionale og lokale styringsordningar hadde kome på plass. Tilbake sat eit statleg styringsapparat som måtte bruka tid og krefter på å finna fram til nye roller og arbeidsmåtar. Helsedirektoratet, som gjennom mange tiår hadde vore ein meir eller mindre integrert del i det dåverande Sosialdepartementet, blei både kamparena og konflikttema i dette omstillingsarbeidet.

Boka har gode, grundige og analytiske kapittel om hovuddraga i helsepolitikken og utviklinga av helsetenesta. Likevel er det framstillinga av



grunnforteljinga om Helsedirektoratet som er den raude tråden gjennom teksten. Den absolutte kortversjonen av denne, finn vi i omtalen av forholdet mellom departementsråd Jon Ola Norbom (1923–2020) og helsedirektør Torbjørn Mork (1928–1992) på side 865 med den treffande overskrifta: «To lederskjebner og hvordan de preget hverandre».

Grundig og truverdig

Dette er den andre boka Ole Berg har skrive om utviklinga av den norske helseforvaltninga i tida frå 1809. Den første boka kom i 2009 og handlar om perioden fram til 1983 (1). I begge desse bøkene har Berg brukt eit stort sett av kjelder, både av skriftleg art og i form av intervju med sentrale personar. Han gjer svært nøye greie for opphavet til dei opplysingane han legg til grunn for framstillinga si. Slik sett er arbeidet truverdig.

I den nye boka har han dessutan lagt til ein epilog med omfattande teoretiske, metodiske og etiske vurderingar av arbeidet. I dette kapitlet viser han grunnlaget for analysen sin ved å trekkja fram det fundamentale skiljet mellom lekmannspolitisk logikk og fagstyrelagikk. Dette er eit skilje som forfattaren i stor grad nyttar i oppbygginga av forteljinga gjennom heile boka. Det er ikkje vanskeleg å forklara valet av denne teoretiske tilnærminga. Ho gir eit godt grunnlag for ikkje berre å forstå det som skjedde i den tida denne boka omhandlar. Eit tilsvarande analytisk grunnlag kan nyttast for å sjå nærare på dei utfordringane ikkje berre helsetenesta, men også resten av samfunnet, står overfor no når pandemiens siste del skal møtast på ein klok måte. Teorivalet er såleis robust.

Dette skiljet har ikkje berre verknad på forståinga av dei sentrale spenningane, og den knallharde debatten mellom politikk og fag på sentralt hald i dette tidsrommet. Det handlar også om nasjonal politikk og forvaltning i forhold til det lokale styringsrommet. Berg kjem innom dette fleire stader i teksten, til dømes når det gjeld forholdet mellom Helsedirektoratet og Rogaland fylkeskommune (sidene 299–300) og om sentralisering og desentralisering (sidene 637–638). Likevel kjem relasjonen mellom staten på eine sida og fylkeskommunane og kommunane på andre sida, noko i skuggen av det som skjedde på sentralt hald. Men sjølv om Berg ikkje har trekt dei store linene her med same empirisk grundigheit som når det gjeld dei sentrale kampane, gir denne boka ei god forståing av dei prinsipielle debattane som rådde også langs sentralmakt-lokalstyre-aksen.

Respekt og nysgjerrigheit

I og med at denne boka handlar om åra då eg gjekk «læretida» mi i helseforvaltninga, kjenner eg i stor grad att både hendingar og personar. I fram-

stillinga si legg Berg stor vekt på å trekkja dei større linene gjennom å omtala handlingar og synspunkt ut frå perspektiva til einskildmenneske. I mange tilfelle går han svært nært innpå både faglege vurderingar og personlege forhold. Dei etiske vurderingane bak dette, gjer han greie for i epilogen. Her er eg imponert over Berg. Han får fram ulike trekk ved personane, både slike som kan oppfattast som positive og negative, utan dette blir brukt som eintydige merkelappar på dei. I all sin ulikskap, går Berg kvar person i møte med ein kombinasjon av djup respekt og positiv nysgjerrigheit. Det er ikkje Berg som definerer «helt» eller «skurk» i denne historia. I den grad det er aktuelt, let han lesaren sjølv ta seg av det.

Eg har ikkje vore i stand til å finna direkte faktiske feil i teksten. Men eg merker meg at Berg, trass i den store detaljrikdommen og nærleiken til einskildpersonar, nokre stader har vald å unngå å ta med hendingar som han ganske sikkert har kjent til. Det handlar til dømes om slikt som krangler som ytra seg utåt og om korleis dei sentrale konflikotlinene også forplanta seg nedover i organisasjonen og ut over til fylkeslegeembeta. Mange av desse hadde eit tydeleg personleg preg, og var både tilspissa og utfordrande gjennom lang tid. Mangelen på desse rokkar på ingen som helst måte ved den grunnforteljinga som blir presentert. Der slike forhold har noko å seia for den store forteljinga, er dei tatt med. Dette gjeld til dømes framstillinga av forholdet mellom helsedirektør Mork og fylkeslege Kolbjørn Øygard (1927–2014) i Finnmark (sidene 568–569).

Både tekst og intervju

Som grunnlag for tolkingane sine, kombinerer han materiale frå intervju med tekstar frå samtida. I det vesentlege brukar han tekstar frå forvaltning og politikk. Til ein viss grad koplar han det også opp mot dei budskapane som kom fram i massemedia på den tida. Eg tykkjer det er spennande å sjå at massemedia i stor grad makta å fanga opp realitetane i det som skjedde, men i mindre grad fekk fram grunnlaget for dei skarpe synspunkta som blei fremja.

Berg presenterer også ein brei gjennomgang av helselovgivinga. Der trekkjer han linene bakover til før den aktuelle tidsperioden, og viser til vesentlege moment som peikar inn mot den nye lovgivinga som kom fram mot tusenårsskiftet. I denne delen brukar han stor sett berre skriftlege kjelder, noko som medfører eit stilskifte i teksten. Frå å ha eit munnleg preg, slik at vi nesten kan høyra røysta til Ole Berg, blir det i denne delen ei meir ordinær, statsvitskapleg og dels juridisk prega historieforteljing. Teksten er på ingen som helst måte uinteressant. Den er svært relevant, men litt tørrare å lesa. Desse meir allmenne omtalane og tolkingane kunne i og for seg vore tatt ut til ei eiga bok.

Sidan det ikkje er intervjustoff i denne delen, får forfattaren sine egne tolkingar stå meir åleine. Men stort sett treff Berg godt der også. Kanskje undervurderer han sprengkrafta i dei endringane som kom inn i legelova av 1980, samanlikna med den frå 1927? Eg tenkjer at både den utvida plikta til øyeblikkeleg hjelp og kravet om forsvarleg verksemd, kan lesast som eit kraftig signal frå samfunnet om å ønskja seg eit djupare innsyn i det som legane dreiv med og måten legane og helsetenesta organiserte arbeidet sitt på.

Kan vi ønskje meir?

Når verket alt er i overkant omfangsrikt, er det sikkert dårskap å peika på at noko manglar. Det er eit godt namneregister, men eit stikkordregister manglar. Ut frå perspektivet mitt kunne eg også ønskt meg noko meir refleksjon rundt forholdet mellom Helsedirektoratet og det dåverande Statens institutt for folkehelse. Slik sett saknar eg Bodolf Hareide på intervjuista.

I lys av den årelange debatten vi har hatt om tryggleik i petroleumsverksemda, hadde det også vore interessant med ei drøfting av Helsedirektoratets kontinentalsokkelkontor og samarbeidet med Oljedirektoratet. Mykje av den konkrete tenkinga bak utviklinga av tilsynsmetodikken på 1990-talet, stammar truleg frå kontakten mellom Helsedirektoratet og Oljedirektoratet sidan seint på 1970-talet. Her kunne Marit Kromberg vore eit godt tidsvitne. Like eins er Helsedirektoratets viktige rolle i beredskapsarbeidet knapt nemnd anna enn når det gjeld lækjemiddelforsyninga.

Dette peikar på forhold som andre kan gå vidare på, og då vil dei i Ole Bergs store og grundige arbeid finna ei vesentleg og strukturerande sekundærkjelde. Denne boka har eit innhald som burde interessera alle helsepolitikarar, tillitsvalde og leiarar i helsetenesta. Omfanget gjer nok at den likevel berre er interessant for «dei spesielt interesserte». Men når det er sagt, er det flott at dette arbeidet er gjort. Ikkje minst dei delane der intervju-materialet er aktivt brukt, gir slike innblikk i utviklinga i helsetenesta som elles fort ville ha blitt borte for framtida.

Litteratur

1. Berg O. *Spesialisering og profesjonalisering. En beretning om den sivile norske helseforvaltningens utvikling fra 1809 til 2009. Del 1: 1809-1983 – Den gamle helseforvaltning*. Oslo: Statens helsetilsyn, 2009. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2009/helsetilsynetrappport8_2009.pdf (30.3.2021).

Geir Sverre Braut

geir.sverre.braut@sus.no

Stavanger universitetssjukehus og Høgskulen på Vestlandet