

Norsk tannhelsepolitikk før og nå. Hva vi mente og

I juni i år forelå innstillingen fra Seierstad/Dingsør-utvalget: Det offentlige engasjement på tannhelsefeltet (NOU 2005: 11). Noen av forslagene er ukontroversielle. Andre er det ikke, som for eksempel ideene om etableringskontroll, prisregulering og nasjonale takster for tannlegearbeider. Bygger forslagene på nye tanker, eller representerer de gammelt tankegods i revidert utgave?

Jeg kommer tilbake til svaret. Men først vil jeg sette frem en påstand: Norsk tannhelsepolitikk og utformingen av tannhelsetjenesten er i hovedsak utformet av tannleger, oftest ved Den norske tannlegeforening. Det betyr ikke at vi alltid har fått det som vi ville, da kunne det til tider ha gått ille, som tidligere generalsekretær Arne Sollund antyder et sted i jubileumsboken til Tannlegeforeningens 100-årsjubileum. Men i hovedsak og over tid har utformingen av tiltak skjedd på foreningens premisser. Denne innflytelsen er bemerkelsesverdig, men er på sett og vis et avbleket speilbilde av makten som Legeforeningen har hatt – og har – over den generelle helsetjenesten. Selvfølgelig er forskjellen enorm, målt i penger og samfunnsmyndighet. Totalutgiftene til tannpleie er små i forhold til de øvrige helseutgiftene, spesielt de offentlige utgiftene. Men når det gjelder det faglige innholdet i tjenestene og organiseringen av dem, vil jeg påstå at tannlegene har spilt en like stor – kanskje større – rolle enn legene og deres forening, som for tiden er i kamp med foretaksstyrer, NAVO og seg selv i form av «innendørs sleggekasting».

Foredrag holdt på landsmøtet i Den norske tannlegeforening, fredag 14.10.05.

Jeg skal omtale fire områder hvor tannlegeprofesjonen har engasjert seg og på avgjørende vis preget utformingen av statlig politikk: (1) Kampen for anerkjennelse og selvvråderett, (2) kampen mot inntrengere, dvs. kvakksalvere, (3) utformingen av behandlingstilbud, enkelt sagt valget mellom trygderefusjon eller skoletannpleie og til slutt noen ord om (4) kampen mot plikttjenesten.

Kampen for anerkjennelse og faglig autonomi

Denne kampen var historisk sett den første store prøvesteinen. Den dreide seg om å retten til kalle seg tannlege i kraft av kunnskaper og praksis. Tannlegeyrket slo seg opp fra en kompositt, til dels dubiøs fortid, der forfedrene var mange: feltskjærer, barberere, bygdesmeder, urmakere, folk fra andre håndverksgrupper, ispedd en og annen mislykket kirurg med velutviklet sans for det blodige, det kosmetiske eller det pekuniære. Enkelte leger ville ikke ha noen lillebror. De syntes det var tilstrekkelig med en håndfull selv lærte praktikere som kunne utøve litt tannfylling og tanninnsetting etter legenes anvisning.

I 1852 kom likevel en kongelig resolusjon med krav om eksamen for dem som ville kalle seg tannlege. Men ennå fantes ingen læreinstitusjon eller teoretisk undervisning. Autorisasjonen avhang i hovedsak av at kandidaten hadde gjennomgått den foreskrevne læretid hos en fagperson som allerede var i businessen. Slik ble visdom og vranglære overført mellom generasjonene på samme vis som arvesynden.

Tannlegeyrket på vei til profesjon

Fra flere hold ble det meldt krav om en egen tannlegeskole med formell utdanning. Kravene om formell utdanning økte etter at NTF ble stiftet i 1884. Debatten gikk bl.a. på hvilken allmennut-

danning som skulle kreves av dem som fremstilte seg til eksamen. Fra 1884 måtte kandidaten ha middelskoleeksamen foruten to års beskjeftigelse hos autorisert tannlege. Men foreningen ville løfte standen opp til å bli en profesjon bl.a. gjennom krav om eksamen artium som inngangsbillett.

Myndighetene var imidlertid besjelet av den Søren Jaabekske ånd hvis fremste budskap var å spare penger. I tillegg var de fylt av troen på det sunne bondevetts fortrinn i forhold til embetsmannsstyret og snobbismen. Regjeringen Sverdrup hadde lite til overs for den autoriserte legevirksomhet. Den ville slett ikke innføre artiumstvang for tannleger, det ble sagt at den helst så at kravet om middelskoleeksamen også falt bort. Den representerte nemlig en udemokratisk skranke for «almuesungdom» som søkte utdanning.

Så endelig i 1893, for 112 år siden, startet den første organiserte tannlegeutdanningen i Norge ved Statens Poliklinikk for Tandsykdomme i Kristiania. Man startet forsiktig med ett års teoretisk undervisning, basert på to års praktisk læretid hos tannlege. I 1903 ble utdanningstiden fastsatt til tre år med intramural teori og praksis, fra 1938 utvidet til fire og fra midten av 1960-tallet til fem år.

Det var først og fremst tannlegene selv, støttet av entusiastiske leger, som drev frem profesjonaliseringen av faget og derved skapte det vitenskapsbaserte faget odontologi. Utviklingsretningen er amerikansk- og vesteuropeisk inspirert og er annerledes enn den vi kjenner fra enkelte øst- og søreuropeiske land, der stomatologene utgjør en paraprofesjon, dvs. en slags spesialitet ved eller i medisinen. Antagelig var det fornuftig og historisk naturlig av norske tannleger å se mot vest i stedet for mot sørøst. En annet spørsmål er om det i fremtiden vil være klokt å opprettholde det markerte skillet mellom medisin og odonto-

hva vi mener

logi. Professor Harald Løe, og flere med ham, har for lengst slått til lyd for å utdanne *orale leger*. Felles undervisning for lege- og tannlegestudenter i flere basale fag praktiseres nå i Norge i likhet med i mange andre land. I Tromsø ligger begge studiene under samme fakultet.

Samhold mot inntrengere

I de første årene av profesjonens historie, og særlig i de økonomisk pinaktige år, var standen spesielt opptatt av grensevakt mot inntrengere i faget, dvs. kvakksalvere. Senere, ut på 1920- og 30-tallet, ble kollegene pålagt å sende rapport til foreningen dersom for eksempel omreisende tanninnsettere praktiserte i distriktet. Teknikere med hevd på det kunne til nød tillates å sette inn protese i tannløs kjeve. Men gud nåde dem dersom de satte inn protese i tilslutning til tenner – om så bare én tann. Da ble det balluba og politianmeldelse. Selvfølgelig handlet vi til pasientens beste, som heldigvis falt sammen med *vårt eget* beste.

Nå ble riktignok den såkalte «Kvakksalverloven» som forbød andre enn leger og tannleger «å ta syke i kur», som det het, myket opp fra 1. januar i fjor, men lovbestemmelsene som angår tannbehandling er i hovedsak uendret.

Det frie tannlegevalget

Et slagord som har fulgt oss fra hine hårde dager er prinsippet om *det frie tannlegevalg*. Vi har ikke funnet på det selv, det representerer tankegods hentet fra legene som i likhet med oss hevder å tilhøre de *frie* eller *liberale* yrker. Kjennetegn på yrkene er blant annet krav om fri etableringsrett og honorarsetting, og springer formodentlig ut av en tilpasset Adam Smith'sk markedsmodell bygget på idealet om fri konkurranse. Men idealet var ikke alltid lett å etterleve fordi det satte samholdet mellom kollegene på prøve, til tross for

kollegiale eller etiske regler. Uartige tannleger kunne dumpe prisene uten at foreningen var i stand til å hindre dem, fordi prisavtaler var ulovlig (men ble likevel inngått uformelt i lokalforeningene, så vidt jeg husker på den måten at en fremtredende kollega stod frem på et medlemsmøte og refererte sin honorarliste mens kollegene noterte, under øredøvende stillhet). Spørsmålet om honorarsettingen har alltid vært et tema i tannhelsepolitikken, dels som en følge av at honorarene i privat og offentlig praksis lenge var svært forskjellige, dels fordi honorarnormer tidvis har vært gjenstand for forhandlinger mellom NTF og staten.

Det offentlige engasjerer seg i tannpleien

Et stykke ut på 1900-tallet oppstod ideene som senere materialiserte seg i begrepet *en blandet tannpleie eller tannhelsetjeneste*, dvs. et system basert på så vel privat som offentlig engasjement. Starten på statens økonomiske engasjement kom gjennom innføringen av syketrygd i 1911. I utgangspunktet stilte tannlegene seg positive til ordningen, men fikk etter hvert betenkeligheter, for så i 1914 å kreve at all tannbehandling skulle ut av syketrygden. Til gjengjeld gikk et utredningsutvalg i NTF inn for etablering av skoletannpleie. Retningsvalget som foreningen den gang foretok, har senere vært avgjørende for hvordan det offentlige har satset. En hovedgrunn til at foreningen gikk mot trygderefusjon, var at kretssykekassene ville bestemme honorarsettingen og tannlegevalget. I bestrebelsene på å spare penger hadde syketrygden tråkket på profesjonens tree-nige hellighet: tannlegevalget, honorarsettingen og terapivalget – det siste fordi støtten bare gikk til uttrekning og ikke til bevaring av tenner.

Tannlegenes valg av skoletannpleie fremfor trygderefusjon var primært

faglig begrunnet. Sosialt engasjerte tannleger hadde for egen regning undersøkt hundrevis av skolebarn og ved selvsyn konstatert hvor ille det stod til. En studiegruppe utgått fra foreningen reiste til Tyskland for å finne ut hvordan sykekasseordningen der hadde virket, og kom tilbake med nedslående resultater. Også det talte for innføring av skoletannpleie i stedet for en trygderefusjon. Mange av kollegene var overmåte ideelt innstilt, som f.eks. foreningens «store komité» som i 1914 foreslo toårig plikttjeneste for tannleger, noe hovedstyret imidlertid ikke ville være

med på. Også et forslag om å utdanne spesielle skoletannleger eller «plombører», møtte motbør, likeså Johan Bruns idé fra 1931 om å utdanne «tannpleier-sker» som «skulle reise rundt og rense tennene på barna og holde foredrag om kosthold». Alle disse radikale ideene ble senere tatt opp av myndighetene. Noen ble gjennomført, andre ikke. Felles for konfliktsakene er at de har sin opprinnelse i tannlegestanden, men de har slett ikke alltid fått hovedstyrets velsig-nelse.

NTF inn i blandingsøkonomiens tidsalder

Arbeidsmarkedet for tannleger var spesielt stramt på første halvdel av 1930-tallet. Det var utvilsomt et viktig motiv for at foreningen engasjerte seg i utbyggingen av offentlig tannpleie. Men det skjedde ikke uten protester fra ytre høyre. 'De rene av hjertet', representert ved to av dem, uttalte på et representantskapsmøte i 1934 at «de var redd den kommunistiske ånd som gikk gjennom hovedstyrets forslag om godkjen-nelse av kommunale skoletannklinik-ker».

Det var snarere realisme enn kom-munisme som preget foreningens strate-gi. NTF var i ferd med å tilpasse seg den blandingsøkonomiske modellen som fra 1930- og 40-tallet har karakterisert de nordiske velferdsstatene. Enda tydeligere ble hamskiftet da den første generalforsamlingen i NTF etter krigen sluttet enstemmig opp om et forslag fra professor Guttorm Toverud om å hen-stille til Sosialdepartementet å opp-nevne en komité i samråd med NTF for å utrede spørsmålet om sosial tannrøkt. Det ble starten på Lov om folketann-røkt, som ble utarbeidet på grunnlag av en komitéutredning ledet av tannlegeforeningens daværende generalsekre-tær Jacob Ramm.

Kampår og ideologisk brytning

Men da lovutkastet kom opp i NTFs or-ganer, kom også reaksjonen. På ny ble det baluba – som ble starten på en langdryg storballuba. Toverud var skuffet over at småbarna ikke var ført opp på sikker plass som fritt klientell, andre ville ha voksenbehandlingen ut av loven, og så godt som alle krevde like takster i privat og offentlig praksis. Bare en sped nordlandsrøst på bakerste benk i representantskapet sluttet seg til lovutkastet. Den tilhørte en privatprak-

tiserende kollega som hadde erfart tannlegemangelen i distrikts-Norge.

Men det ble langt fra enkelt å besette alle de nye stillingene i folketannrøkta. Det måtte beordring til, et system som varte fra 1955 til 1973, og som ikke var ulikt forslaget som tannlegeforenin-gens egen «store komité» hadde lansert 30 år tidligere. Men beordringen skapte stor ufred i mange år mellom Tannlegeforeningen og myndighetene, som i 1961 truet med å utdanne «School dental nurses» dersom beordringsloven ikke lot seg forlenge.

I debatten om folketannrøkta i 1950- og -60-årene kan vi spore brytningen mellom to sosialpolitiske retninger: Den ene var *behovsorientert* og slo til lyd for at offentlig tannrøkt – i den grad den skulle engasjere seg i voksenbehandling – måtte konsentrere seg om *ubemidlede* eller *trengende*, altså en selektiv sortering etter økonomisk 'trang' eller evne. Den andre kan betegnes *rettighetsorientert*, først og fremst retten for alle innenfor bestemte aldersgrupper til fri og systematisk behan-dling (som for så vidt alle etter hvert var enige i), og dernest: retten for utkant-befolkningen til behandlingstilbud i nærmiljøet. Hovedformålet med folketannrøktloven var – sagt med rene ord – «å spre tannlegene». Dette var hard kost for en del kolleger som så på tannlegeyrket som liberalt og som derfor ikke kunne reguleres gjennom tvangsmidler, bare ved hjelp av 'stimulerende tiltak'. Andre betraktet tannpleie som en del av helsetjenesten, med de forpliktelser og eventuelle privilegier det måtte innebære.

I hele tannlegeprofesjonens historie har dette vært et dilemma. Tydeligst fremstod dilemmaet i 1979 da det såkalte Nyhus-utvalget uttalte at tannhelsetjenesten «funksjonelt sett hører hjemme i distriktshelsetjenesten». De offentlige tannlegene burde med andre ord være kommunalt ansatt og arbeide i helsesentrene. Det innebar at vi var å betrakte som helsetjenere, integrert med legene, og trolig også underlagt dem. Men det ville aldeles ikke Tannlegeforeningen, som alltid har slåss for tannlegeprofesjonens autonomi. Nyhus måtte til slutt gå med på Juel-komiteens konklusjon, som slo fast at tannhelsetjenesten skulle være en selvstendig etat, som Nyhus surmulende gav nav-net 'særomsorgen'.

Flest seire, ispedd tap

Som sagt: Tannlegeprofesjonen har preget – langt på vei dominert – utfor-mingen av norsk tannhelsepolitikk. Vi har ikke alltid fått det som vi har villet, og sjelden i første omgang. Det har kanskje vært like bra. Når Tannlegefo-reningens synspunkter er blitt til statlig politikk, har det gjerne vært fordi all-mennheten antok at tannlegene hand-let til pasientenes beste. Når vi ikke fikk det som vi ville, hang det trolig sammen med at storsamfunnet mis-tenkte oss for å tenke mer på oss selv enn på andre. Enda verre ble det der-som kampen for egne fordeler ble be-grunnet med hensynet til pasientene. Verst når standspolitikk ble kledd i ideologiske kledebon og gjort til en prinsipiell strid mellom det gode og det onde om menneskerettigheter, slik rettssakene om plikttenesteloven for-tonet seg for folk flest. Da beveget vi oss ut på vidløftigheter som førte til tap, ikke bare i retten, men også i opinionen. I folks øyne er Tannlegeforeningen ingen ideologisk tungvek-ter, men en ryddig interesseorganisa-sjon som er verd å lytte til i faglige spørsmål.

Sluttord: Hvordan kommer det til å gå?

Jeg slutter der jeg begynte: om innstil-lingen fra Seierstadutvalget. Personlig tviler jeg på om noen regjering, blågul eller rødgrønn, vil fremme de mest kon-troversielle forslagene. De må eventuelt komme fra en ildrød en, om vi da noen gang får en slik. Forslagene vil i så fall antagelig bli stoppet av en eller annen EØS-bestemmelse som gir rett til fri flyt av det meste. Mer realistisk er forslage-ne om prioritering av svakstilte grup-per, likeså forslaget om turnustjeneste for tannleger.

En annen sak som alltid står på agendaen, men sjelden på prioritert plass, er spørsmålet om utvidet trygde-refusjon. Allerede tidlig på 1900-tallet argumenterte enkelttannleger med det som senere er blitt et slogan for mange: 'tannsykdommer må behandles (av trygden) på samme måte som sykdom-mer i andre organer'. I 1970-årene ble dette også opphøyet til NTFs prinsipi-elle syn. Når foreningen i sin tid fore-trakk skoletannpleie fremfor trygdere-fusjon, sies det å ha vært mer et spørs-mål om prioritering enn om avvisning. Nå foran valget slo flere partier samt LO

til lyd for en eller annen form for «tanntrygd». Det er likevel høyst tvilsomt om vi står foran en slik reform i overskuelig fremtid. I Soria Moria-erklæringen nøyer regjeringspartiene seg med ordene: «Regjeringen mener det er nødvendig å foreta en gjennomgang av regelverket knyttet til offentlig finansiering av tannhelse» og «Regjeringen vil starte arbeidet med en offentlig tannhelsereform». Det kommer ikke til å skje denne uken, neppe neste heller. Den som lever får se. Eller som Kolingen sa

det: «De' e' rolig att leva för då får man se hur det går».

De historiske opplysningene er i hovedsak hentet fra bøkene gjengitt i litteraturlisten.

Litteratur

Kullmann G. Den norske tannlægeforening gjennom 50 år. 1884–1934. Oslo: NTF; 1934.

Messelt EB (red). Fra læringstid i tann-

legekunst til akademisk studium. Tannlegeundervisningen 100 år. Oslo: Universitetet i Oslo; 1993.

Ramm J. Den norske tannlægeforening gjennom 75 år. 1884–1959. Oslo: NTF; 1959.

Sollund A. Den norske tannlegeforening gjennom 100 år. 1884–1984. Oslo: NTF; 1984.