



# NORGES HØYESTERETT

Den 10. februar 2010 avsa Høyesterett dom i

**HR-2010-00239-A, (sak nr. 2009/1273), sivil sak, anke over dom,**

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten  
v/advokat Kaare Andreas Shetelig)

mot

A (advokat Eirik Schütz – til prøve)

## S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Øie**: Saken gjelder krav om uførepensjon og reiser særlig spørsmål om vilkåret i folketrygdloven § 12-5 om gjennomføring av et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg er oppfylt.
- (2) A, som er født 17. september 1969, ble i juni 1991 utsatt for en motorsykkelykke hvor høyre skulder ble varig skadet. I brev 14. august 1992 til X trygdekontor uttalte overlege Bjørn Tore Haga ved Plastikkirurgisk avdeling på Y sykehus at A – etter å ha blitt operert flere ganger – har ”en god albue- og håndfunksjon, mens skulderfunksjonen er ... sterkt innskrenket”. Ifølge overlegen var det for tidlig å avgjøre om skulderfunksjonen ville bedre seg.
- (3) I journalnotat fra undersøkelse 23. september 2004 utført av overlege Bjørn Tore Haga heter det:

”Hans hovedproblem er at han har dårlig funksjon i skulderen. Han kan ikke abdukere, flektre eller utadrotere og dette begrenser hans evne til å bruke høyre arm. Ved klinisk undersøkelse ser man at pasienten har god håndfunksjon, har også god albuefunksjon.  
...”

- (4) A kan altså ikke heve høyre arm ut fra kroppen, bøye den eller vri den utover, noe som begrenser bruken av armen. Overlege Haga konkluderte imidlertid med at A har ”god distal funksjon i hånden og har noe innskrenket bevegelse i skulderen”. Dette kan tyde på at det i 2004 hadde skjedd en viss bedring siden 1992, hvor skulderfunksjonen ble betegnet som sterkt innskrenket.
- (5) Det foreligger ikke opplysninger om at funksjonsevnen har forverret seg siden september 2004. Lagmannsretten oppsummerer skaden slik:
- ”Lagmannsretten legger til grunn at skaden A ble påført er alvorlig. Det vises til den beskrivelse som er gitt ovenfor av overlege Haga og særlig hans uttalelse fra 2004 hvor det fremgår at As hovedproblem er dårlig funksjon i høyre skulder. Dette medfører at han ikke kan løfte høyre arm mer enn opp til brysthøyde. A har opplyst at han er høyrehendt. Lagmannsretten legger videre til grunn at han har en varig nedsatt funksjon i denne armen.”**
- (6) A var i 2002 i utredningssamtale hos psykolog Geirmunn Sletten, som konkluderte slik:
- ”Slik jeg ser det lider ikke klienten av noen psykisk sykdom som krever medisinsk behandling for å bedre arbeidsevnen. Bortfallet av arbeidsevnen baserer seg slik jeg ser det på at han er delvis lam i høyre arm som følge av skader han har pådratt seg etter trafikkulykken han var utsatt for i 199[1] og oppgittethet i forhold til at et attføringsopplegg skal kunne hjelpe han i jobb igjen som følge av flere mislykkete forsøk.”**
- (7) Oppsummeringsvis konstaterer jeg at A har en alvorlig skade i høyre skulder som kan ha betydning for ervervsevnen. Det foreligger ikke opplysninger om andre medisinske forhold som kan ha redusert hans ervervsevne.
- (8) A hadde på ulykkestidspunktet ikke gjennomført skolegang utover grunnskolen. Derimot hadde han hatt noen kortvarige arbeidsforhold. Blant annet hadde han vært ansatt i X kommune som gartner i ett og et halvt år. Han utførte militær førstegangstjeneste fra februar 1991 til tjenesten ble avbrutt i mai samme år.
- (9) For å vurdere As evner til å gjennomføre utdanning, ble han i 1994 testet ved en sammensatt evnetest. Han skåret i øvre middelområdet.
- (10) I årene etter ulykken startet A på fire ulike attføringsopplegg. Tre av disse ble ikke sluttført. Det foreligger ingen opplysninger som tyder på at medisinske forhold var årsak til noen av avbruddene.
- (11) Det første attføringstiltaket startet opp i april 1993. A begynte da med malerarbeid for X kommune innenfor lønnstilskuddet SKAP RADIKAL. Tiltaket ble avsluttet 1. september 1993 fordi A ikke hadde møtt frem siden juni.
- (12) I mars 1995 startet A arbeidstrening som sjåfør. Dette tiltaket ble avbrutt etter to måneder fordi A ble innkalt til soning av en fengselsstraff. A gjenopptok imidlertid arbeidstreningen da straffen var sonet ferdig, og fortsatte med den frem til mars 1996.
- (13) Arbeidsrådgivningskontoret anbefalte deretter A å forsøke å få praksis i kokkefaget for å få klarlagt om hans helsetilstand og funksjonsnivå tilsa at han kunne utdanne seg som

- kokk. I en periode på 14 måneder i 1996–1997 hadde A arbeidstrening ved B Kantineservice AS. Det ble ikke avdekket helsemessige forhold som tilsa at han ikke kunne fungere i kokkeyrket. A avbrøt imidlertid praksisen under henvisning til blant annet økonomiske og familiære grunner, samt at han ikke lenger følte seg velkommen på arbeidsplassen. Saken er ikke godt opplyst for Høyesterett på dette punkt, men mye kan tyde på at A ikke alene var skyld i de problemer som oppsto.
- (14) Høsten 1999 startet A en halvårig opplæring ved Z videregående skole med sikte på å kvalifisere seg til å føre kjøretøy over 7,5 tonn. Han sluttet etter kort tid fordi han mente at han ikke ble fulgt godt nok opp, og fordi han ikke fikk økonomisk støtte til bokkjøp.
- (15) A søkte i august 2001 om uførepensjon og oppga som begrunnelse skaden i høyre skulder samt at han hadde ”gitt opp alt arbeid”. Søknaden ble avslått fordi A ikke ble ansett for å ha forsøkt attføring i tilstrekkelig grad.
- (16) Avslaget ble opprettholdt av Trygderetten ved kjennelse 5. september 2003. Trygderetten bemerket blant annet at det ikke syntes som A hadde ”vært vesentlig hemmet av sin skade i atføringsoppleggene på kjøkken og som sjåfør, noe som tyder på at andre forhold kan ha hatt betydning for den lange atføringsprosessen”. Retten forutsatte imidlertid at det ble foretatt ”en bred ressursavklaring i regi av arbeidskontoret” og anmodet om at dette ble gjort. Den understreket også at A hadde et selvstendig ansvar for å skaffe seg hensiktsmessig arbeid, om nødvendig uten arbeidsetatens bidrag.
- (17) A søkte deretter om rehabiliteringspenger. Søknaden ble avslått ved vedtak av Æ trygdekontor 21. mai 2004 fordi det ikke var utsikt til bedring medisinsk sett. Trygdekontoret oppfordret ham imidlertid til å søke yrkesrettet attføring og vedla søknadsskjema.
- (18) A fulgte imidlertid ikke oppfordringen om å søke yrkesrettet attføring og fremsatte i stedet i juni 2004 nytt krav om uførepensjon. Ved vedtak 1. februar 2005 ble også denne søknaden avslått fordi hensiktsmessig attføring ikke var gjennomført.
- (19) Den 19. april 2006 søkte A for tredje gang om uførepensjon, og det er dette kravet den foreliggende sak gjelder. I forbindelse med behandlingen av søknaden kontaktet NAV trygd de to avdelingene av NAV arbeid som A hadde vært i kontakt med tidligere. NAV X arbeid fant det vanskelig å uttale seg om saken og ønsket ikke å uttale seg om hensiktsmessigheten av ytterligere attføring. NAV Ø arbeid uttalte derimot – på bakgrunn av referat av et par av saksdokumentene og saksforholdene for øvrig – at det ”i alle fall i utgangspunktet vil være hensiktsmessig med nytt atføringsforsøk”.
- (20) NAV trygd avslo søknaden om uførepensjon ved vedtak 12. september 2006. Etter klage ble vedtaket stadfestet av NAV Klage og anke Vest i vedtak 12. april 2007.
- (21) Vedtaket ble anket til Trygderetten, som 25. januar 2008 avsa kjennelse med slik slutning:
- ”1. NAV Klage og anke Vest sitt vedtak av 12. april 2007 stadfestes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke.”
- (22) Trygderetten la til grunn at folketrygdloven § 12-5 krever at det både der attføring ikke er forsøkt, og der attføring er forsøkt uten tilfredsstillende resultat, må være ”åpenbart at

attføring ikke kan føre frem". I sin begrunnelse for hvorfor attføringsvilkåret ikke var oppfylt, viste Trygderetten langt på vei til NAV Klage og ankes anførsler. I disse anførslene het det blant annet:

**"Vi legger til grunn at den ankende parts alder, de medisinske funn og beskrivelser av funksjonsevne fra spesialisthelsetjenesten, samt erfaringene fra konkret arbeidsutprøving, tilsier at attføringsmulighetene ikke er uttømt. Etter forespørsel har også NAV arbeid konkludert med at det vil være hensiktsmessig å forsøke ytterligere attføringstiltak."**

(23) Trygderetten bemerket dessuten blant annet følgende:

**"Etter rettens skjønn var det helt rett av NAV trygd å kontakte NAV arbeid med forespørsel om ytterligere attføring ville være hensiktsmessig. Tidligere attføringstiltak ble avsluttet av A selv. Gjennom de 10 årene han mottok attføring, synes det ikke som om han er utredet med tanke på hensiktsmessig kvalifisering. A er fortsatt ung og videre utdanning/kvalifisering synes nødvendig for at han skal kunne fungere i arbeid utenfor hjemmet. Før ytterligere attføring iverksettes, bør hans muligheter utredes grundig ved for eksempel NAV Arbeidsrådgivning og/eller gjennom nevropsykologisk test."**

(24) A brakte kjennelsen inn for Gulating lagmannsrett, som 29. april 2009 avsa dom med slik domsslutning:

- "1. Trygderettens kjennelse er ugyldig.**
- 2. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet til A 106 575 – ethundreogsekstusenfemhundreogsyttifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av dommen."**

(25) Lagmannsretten mente at Trygderetten hadde bygget på feil lovforståelse når den la til grunn at vilkåret om "åpenbare grunner" i folketrygdloven § 12-5 også gjelder når attføring har vært forsøkt flere ganger over en lengre periode. Etter lagmannsrettens syn var kravet til hensiktsmessig attføring uansett oppfylt.

(26) Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder lagmannsrettens rettsanvendelse og bevisbedømmelse.

(27) Den ankende part – *staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet* – har i hovedtrekk anført:

(28) Folketrygdloven § 12-5 krever at attføring skal gjennomføres med mindre "åpenbare grunner" tilsier at dette ikke er hensiktsmessig. Kravet om åpenbare grunner gjelder både når attføring ikke er forsøkt i det hele tatt, og når attføring er forsøkt uten tilstrekkelig resultat. Kravet er begrunnet i to hovedhensyn som begge kommer tydelig frem av en rekke stortingsdokumenter: Det er av statsfinansielle grunner et stort behov for å begrense den betydelige veksten i antallet uførepensjonister. Dessuten er det sterkt ønskelig både av hensyn til den enkelte og samfunnet å legge til rette for at folk kommer i arbeid – den såkalte arbeidslinjen. Disse hensynene tilsier at kravet om åpenbare grunner også gjelder for dem som har forsøkt attføring. Det ville gi dårlig sammenheng i loven om det skulle gjelde ulike normer for de to situasjoner.

(29) Uansett hvordan loven skal tolkes på dette punkt, er vilkåret om hensiktsmessig attføring det sentrale. Det følger av forarbeidene at dette kravet er strengt – alle muligheter må være forsøkt.

- (30) A kan komme tilbake til arbeid ved et ”individuell og hensiktsmessig attføringsopplegg”; han har et attføringspotensial. Han må fortsatt regnes som ung i attføringssammenheng. Evnetesten viser at han har tilstrekkelige evner til å klare en utdanning. Og attføringstiltakene viser at han vil kunne klare arbeid som kokk og som sjåfør, forutsatt at sjåførjobben ikke krever tunge løft. Manglende motivasjon og sosiale og økonomiske problemer er ikke relevante momenter ved vurderingen av om fortsatt attføring er hensiktsmessig.
- (31) A har ikke ”gjennomført” eller ”forsøkt å gjennomføre” et attføringsopplegg. Det er ikke tilstrekkelig å starte på attføringstiltak – tiltakene må gjennomføres dersom dette er mulig. Alle forsøk på attføring har vært avsluttet uten at det har vært medisinsk begrunnet.
- (32) Trygderettens rettsanvendelse er etter dette riktig.
- (33) Trygderetten har heller ikke bygget på feil faktum når den uttaler at A ikke synes å være utredet med sikte på hensiktsmessig kvalifisering. En feilaktig forståelse av faktum kan uansett ikke ha virket inn på Trygderettens avgjørelse.
- (34) Trygderetten har ikke brutt noen utredningsplikt. Når Trygderetten har gitt uttrykk for at man bør sette i gang med videre utredning og attføring, peker Trygderetten på ytterligere tiltak som må gjennomføres før attføringskravet eventuelt kan anses oppfylt. Situasjonen kan ikke sammenlignes med den i Borgarting lagmannsretts dom 7. november 2008 LB-2008-9114.
- (35) Den ankende part har lagt ned slik påstand:
- ”Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.”**
- (36) Ankemotparten – A – har i hovedtrekk anført:
- (37) Som også lagmannsretten har lagt til grunn, har Trygderetten bygget på feil lovforståelse. Kravet om åpenbare grunner gjelder bare der attføring ikke er forsøkt i det hele tatt, og kommer ikke til anvendelse i den foreliggende sak hvor attføring er forsøkt gjentatte ganger over mange år. Forarbeidene viser at formålet med lovendringen var å sikre at flere personer enn tidligere forsøker attføring, jf. blant annet Innst. S. nr. 104 (2001–2002) side 3, Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) side 14 og Ot.prp. nr. 9 (2004–2005) side 17. Dersom lovgiverne hadde ment at skjerpningen i vilkårene for attføring skulle gjelde generelt, måtte det ha kommet tydeligere frem.
- (38) Det er vanskelig å si noe generelt om hvor mye som skal til for å oppfylle attføringskravet. I As tilfelle – hvor det dreier seg om fire attføringstiltak på ti år – må kravet i alle fall være oppfylt.
- (39) A har en betydelig skade. Legeerklæringer underbygger at han ikke har ervervsevne. I tillegg kommer at A er 40 år, har ingen utdanning og nærmest ingen yrkesbakgrunn.
- (40) A har sammenlagt utført attføringstiltak i to år og tre måneder og har vært utredet tre ganger av Arbeidsrådgivningskontoret. Det finnes ingen tiltak som kan gi utsikt til at A

kan komme tilbake i ordinært arbeid. De 20 årene som har gått, har vist dette. Det foreligger heller ingen konkrete tilbud eller opplegg.

- (41) Det kan ikke være avgjørende at det ikke bare har vært medisinske årsaker til at attføringstiltakene ble avbrutt. Det er uansett ikke dokumentert at manglende motivasjon og gjennomføringsvilje er hovedårsaken til at han ikke har kommet seg tilbake i arbeid – årsaksbildet er sammensatt. A tok kontakt med arbeidskontoret etter soning. Arbeidsgiveren og trygdemyndighetene vanskeliggjorde gjennomføringen av kantinejobben. Han fikk heller ikke tilstrekkelig støtte da han begynte på Z videregående skole.
- (42) Attføringsoppleggene har vært individuelt tilpasset og hensiktsmessige. Vurderingen av om tiltak er hensiktsmessig må gjøres av arbeidsetaten i forkant av tiltaket; trygdemyndighetene kan ikke foreta en etterfølgende vurdering.
- (43) Subsidiært gjøres det gjeldende at Trygderetten har begått flere saksbehandlingsfeil:
- (44) Avgjørelsen bygger på uriktig faktisk grunnlag. Trygderetten har feilaktig lagt til grunn at A ikke har vært utredet med sikte på hensiktsmessig kvalifisering, mens slik utredning faktisk har vært foretatt tre ganger.
- (45) Når A hadde vært utredet gjentatte ganger, var det dessuten en saksbehandlingsfeil at trygdemyndighetene i forbindelse med uføresøknaden kontaktet NAV arbeid med spørsmål om det ville være hensiktsmessig med ytterligere attføringstiltak.
- (46) Trygderetten har heller ikke overholdt sin utredningsplikt. Den fremhever at mulighetene for ytterligere attføring må utredes. Slik utredning skulle i tilfelle vært foretatt før kjennelse om å nekte uføretrygd ble truffet, jf. Borgarting lagmannsretts dom 7. november 2008 – LB-2008-9114.
- (47) Disse feilene må enkeltvis eller samlet føre til at Trygderettens avgjørelse er ugyldig. I det minste må feilene føre til at Høyesterett ikke kan legge den samme vekten på Trygderettens faglige vurderinger av attføringsmessige og medisinske spørsmål som ellers.
- (48) Ankemotparten har lagt ned slik påstand:

**”Gulating lagmannsrett sin dom av 29. april 2009 stadfestes.”**

- (49) *Mitt syn på saken*
- (50) Det er et vilkår for rett til uførepensjon at ”vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte”, jf. § 12-6 første ledd. I andre ledd andre punktum er det uttrykkelig slått fast at sosiale eller økonomiske problemer ikke gir rett til slik ytelse. Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen, se tredje ledd.
- (51) Kravet til hensiktsmessig behandling og attføring er nedfelt i § 12-5, hvor første og andre ledd lyder slik:

**”Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig, kan ytelser etter dette kapitlet bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret.**

**Når det skal avgjøres om et behandlings- eller attføringstiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. ...”**

- (52) Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved lovendring 17. desember 2004 nr. 85. Før lovendringen lød hovedregelen om behandling og attføring i første ledd slik:

**”Det er et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring for å bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen.”**

- (53) Andre ledd hadde samme ordlyd som i dag, mens tredje ledd hadde en særregel om attføring av personer under 35 år med rusmiddelproblemer eller psykososiale problemer. Overfor disse grupper kunne uførepensjon bare ytes dersom vedkommende hadde gjennomført eller forsøkt å gjennomføre ”et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret”.
- (54) Lovendringen i 2004 medførte med andre ord dels et krav om at attføring må være gjennomført eller forsøkt gjennomført med mindre ”åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig”, og dels en omformulering av kravet til selve attføringen – fra ”hensiktsmessig ... attføring” til ”*individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg*”. Disse endringene gjorde særregelen for personer med rusmiddelproblemer eller psykososiale problemer overflødig.
- (55) Paragraf 12-5 må ses i sammenheng med formålsbestemmelsen i § 1-1, hvor det i tredje ledd fremgår at ett av folketrygdlovens hovedformål er å ”bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig”. Formålet forutsetter at den som kommer i en situasjon hvor det kan bli aktuelt med trygdeytelser, bidrar aktivt og medvirker etter evne til å bedre arbeidsevnen.
- (56) Bestemmelsen i § 12-5 første ledd første punktum, som stiller krav til medisinsk behandling, er ikke aktuell i den foreliggende sak. Spørsmålet er om attføringskravet i første ledd andre punktum er oppfylt.
- (57) Saken reiser spørsmål om den nærmere forståelsen av kravet til ”åpenbare grunner” i § 12-5 første ledd andre punktum. Gjelder kravet alle som søker uførepensjon uavhengig av om de har forsøkt attføringstiltak eller ikke, eller bare dem som ikke tidligere har gjennomgått et attføringsopplegg?
- (58) Lovens ordlyd er ikke helt klar, men etter mitt syn peker en naturlig språklig forståelse i retning av det sistnevnte tolkningsalternativet.
- (59) Jeg går nå over til å se på forhistorien til bestemmelsen slik den lyder i dag.
- (60) I St.meld. nr. 39 (1991–1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen) heter det på side 8:

”Det legges samtidig til grunn at den enkeltes rettigheter ikke bare er knyttet til kontantytelser, men at en også har en rett og en plikt til å arbeide, delta i attføringstiltak eller gjennomgå utdanning der dette er mulig.”

- (61) Her understrekes den såkalte arbeidslinjen. I St.prp. nr. 61 (1999–2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000 gis det på side 142 til 143 signaler om at arbeidslinjen skal innskjerpes:

*”Vurdering*

Regjeringen mener at den økende uføretilgangen er bekymringsfull. Etter de siste framskrivningene anslås nå en økning i antallet uførepensjonister i årene 2001–2005 på netto 60 000 personer. Nytilgangen i den samme perioden anslås til om lag 165 000 personer.

En slik økning vil kunne skape alvorlige økonomiske problemer både ved en kraftig vekst i utbetalingene over statsbudsjettet og ved at arbeidsstyrken svekkes. ...

...

*Nærmere om opprusting av saksbehandlingen og skjerpet skjønn*

...

(ii) **Attføringskravet:** Ifølge folketrygdloven er det et vilkår for rett til uførepensjon at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring. Det foreslås at dette kravet nå innskjerpes og at Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir samstemte og klare signaler til trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten om at flere skal ha prøvd attføring før uførepensjon kan tilstås. Det er spesielt viktig at yngre personer med muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser prøves ut.

...”

- (62) Det var altså et hovedformål at ”flere skal ha prøvd attføring”, og grupper av personer med muskel- og skjelettlidelser eller lettere psykiske lidelser ble særlig fremhevet. Innskjerpingen skulle ikke gjennomføres ved lovendring – slik man tidligere hadde gjort for personer med rusmiddelproblemer eller psykososiale problemer – men gjennom signaler fra departementet til trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.
- (63) Ot.prp. nr. 102 (2001–2002), som gjaldt tidsbegrenset uførestønad, har i kapittel 4 med overskriften ”Iverksette tiltak for å redusere uføretilgangen og få uførepensjonister tilbake i arbeid” på side 14 følgende omtale av det skjerpede kravet:

”Med bakgrunn i forslag i Revidert nasjonalbudsjett 2000 er kravet om at yrkesrettet attføring skal være forsøkt før uførepensjon kan innvilges blitt skjerpet. Yrkesrettet attføring skal alltid være forsøkt med mindre åpenbare grunner tilsier at det ikke er hensiktsmessig når den som søker uførepensjon er under 35 år eller den som søker uførepensjon er under 45 år med diagnoser muskel- og skjelettlidelser eller lettere psykiske lidelser. Også personer med muskel- og skjelettlidelser over 45 år skal som hovedregel ha prøvd attføring før uførepensjon kan tilstås.

...

Skjerpingen av attføringskravet har resultert i en betydelig økning i andelen som går fra rehabiliteringspenger til attføring (fra 19 pst. i 1998 til 29 pst. i 2001). Antall personer under yrkesrettet attføring har økt fra 29 300 i 1998 til 40 800 i 2001. Det gjenstår å se om økningen i antallet personer på yrkesrettede attføringstiltak fører til at disse kommer tilbake i arbeid eller om overgang til uførepensjon bare utsettes.”



(64) Jeg peker på at formuleringen om at attføring skal være *forsøkt/prøvd* brukes også her, og at det fokuseres på økningen i antallet personer som nå gjennomgår attføring.

(65) I redegjørelsen for gjeldende rett på side 28 i proposisjonen er attføringskravet omtalt slik:

**”Som hensiktsmessig behandling eller attføring regnes bare behandlings- eller attføringstiltak som det er mulig å iverksette. ... Det anses ikke hensiktsmessig med ytterligere behandling eller attføring hvis det er klart at inntekts-/arbeidsevnen er varig nedsatt og ikke kan bedres gjennom noen form for tiltak. ...”**

(66) Her forutsettes det altså at alle mulige tiltak skal forsøkes.

(67) Ved lov nr. 85/2004 ble det innskjerpede attføringskravet lovfestet. Kravet ble gjort gjeldende for alle grupper av personer og ikke bare dem med bestemte lidelser. Om bakgrunnen for lovfestingen heter det på side 16 til 17 i proposisjonen:

**”4.3.1 Skjerpa krav til attføring**

**I dei seinare åra har ein aukande del av uførepensjonssakene blitt avslått av di tenleg attføring ikkje er gjennomført. Dessutan er det ein auke i talet på avslag som er anka til Trygderetten. I 2002 vart 26 pst. av dei uførepensjonsvedtaka som vart anka, omgjorte til gunst for den ankande parten. I nokre rettsavgjerder vert det framheva at det ikkje går fram av lov eller forskrift at kravet om attføring skal praktiserast strengare i høve til muskel- og skjelettplager og lettare psykiske lidingar enn elles. ...**

**Også talet på saker til lagmannsretten etter at Trygderetten har stadfesta avslaget i trygdeetaten har auka. Lagmannsretten har i nokre saker oppheva avgjerder i Trygderetten som var grunngitte med at vilkåret om attføring ikkje er oppfylt. Det ser såleis ut til at lagmannsretten i nokre høve legg til grunn ein meir liberal praksis enn det trygdeetaten og Trygderetten gjer.**

**Arbeidslivet skal ha plass til alle som kan og vil arbeide. Regjeringa ynskjer at personar med nedsett funksjonsevne i størst mogleg grad skal kunne halde fram med eller komme i arbeid, og nytte sine evner til beste for seg sjølv og samfunnet. Alle som på grunn av sjukdom har behov for hjelp til å komme attende i arbeid eller få innpass i arbeidslivet har både rett og plikt til å prøve å gjennomføre tenlege attføringstiltak.**

**Departementet meiner at det bør skje ei generell skjerping av kravet om at ein skal freiste attføring før ei uføreyting vert gitt, ikkje berre i høve til spesielle diagnose- eller aldersgrupper. Attføring skal prøvast i alle saker, med mindre det er openbert at det ikkje er tenleg.**

**Dette inneber at fleire vil kunne bli viste til Aetat med sikte på yrkesretta attføring.”**

(68) Igjen brukes formuleringen at attføring skal forsøkes.

(69) Jeg kan ikke se at lovgiverne noe sted i forarbeidene gir uttrykkelig og utvetydig uttrykk for hva kravet om åpenbare grunner relaterer seg til. Men de gjentatte uttalelsene om at attføring skal være forsøkt, og fokuseringen på antallet personer som gjennomfører attføring, tyder etter mitt syn på at kravet om åpenbare grunner ikke gjelder direkte for dem som allerede har forsøkt attføring.

(70) Allerede før lovendringen gikk det imidlertid klart frem av forarbeidene at attføringskravet er strengt. Særlig viser jeg til uttalelsene i Ot.prp. nr. 102 (2001–2002), som jeg har gjengitt tidligere, som forutsetter at kravet om hensiktsmessig behandling

bare er oppfylt hvis det er klart at inntekts-/arbeidsevnen er varig nedsatt og ikke kan bedres gjennom *noen form for tiltak*.

- (71) I tillegg kommer at attføringskravet ved lovendringen i 2004 ble omformulert fra å gjelde "hensiktsmessig attføring" til å gjelde "et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg". Det er naturlig å forstå det slik at også denne endringen i formulering var ment å innebære en skjerpelse i de allerede strenge vilkårene om attføring. Særlig bruken av ordet "opplegg" tydeliggjør at det vil kunne være nødvendig med flere typer av tiltak – samtidig eller etter hverandre i tid. Og hensynene bak lovendringen – arbeidslinjen og behovet for å begrense økningen i utbetalingene over statsbudsjettet – tilsier med styrke at kravet praktiseres strengt.
- (72) Dette støttes også av en uttalelse i NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til utføre side 197, hvor det heter:
- "Utvalget vil understreke at først når alle muligheter for arbeid og aktivitet er utprøvd gjennom tiltak og tilrettelegging, skal det kunne innvilges en uføreytelse. Dette er en forutsetning for at den enkeltes behov og rettigheter i forhold til god oppfølging fra arbeidsgiver, helsevesen og Arbeids- og velferdsetaten ivaretas. Samtidig er dette vilkåret nødvendig for å begrense tilgangen til uføreordningen."**
- (73) Jeg konkluderer med at kravet til attføring innebærer at alle tiltak som fremstår som hensiktsmessige, må være forsøkt. Det kreves klare holdepunkter for å konstatere at et tiltak ikke er hensiktsmessig, og dette klarhetskravet må – ut fra formålsbetraktninger – etter mitt syn tilsvare kravet om åpenbare grunner. Kravet blir dermed i utgangspunktet det samme som når attføring ikke tidligere har vært forsøkt. En annen sak er at det faktiske grunnlaget for å vurdere om attføringsvilkåret er oppfylt vil kunne være bedre når attføring har vært forsøkt enn når ingen forsøk har vært gjort.
- (74) Jeg har på denne bakgrunnen ingen innvendinger mot Trygderettens rettsanvendelse.
- (75) Jeg går nå over til spørsmålet om attføringskravet er oppfylt for As del, det vil si om det er tilstrekkelig klart at A har forsøkt alle mulige hensiktsmessige tiltak.
- (76) As skade har ikke vært til hinder for at han har kunnet arbeide på kjøkken eller som sjåfør så lenge han ikke har måttet gjøre tunge løft. Det foreligger ingen opplysninger som tyder på at det var medisinske årsaker til at de tidligere attføringstiltak ble avbrutt. Dette tilsier at han har arbeidsevne. Manglende motivasjon og økonomiske og sosiale forhold kan ikke medføre at attføringsvilkåret likevel er oppfylt.
- (77) I tillegg kommer at A har alminnelig gode evner, og at han er forholdsvis ung i attføringssammenheng – dersom attføringen lykkes vil han kunne ha mange år i arbeidslivet.
- (78) Min konklusjon er at attføringskravet ikke er oppfylt. Trygderetten har følgelig ikke begått rettsanvendelsesfeil.
- (79) Jeg går nå over til å behandle spørsmålet om Trygderetten har begått saksbehandlingsfeil, og ser først på spørsmålet om Trygderetten har bygget på feil faktisk grunnlag.

- (80) Trygderetten har som nevnt uttalt at A i de ti årene han gjennomgikk attføring, ikke er ”utredet med tanke på hensiktsmessig kvalifisering”. Dette kan gi inntrykk av at Trygderetten ikke kjente til at A hadde vært vurdert av Arbeidsrådgivningskontoret flere ganger. En feil på dette punkt kan imidlertid ikke ha virket inn på avgjørelsens innhold. De aktuelle utredninger konkluderer alle med at attføringsmulighetene ikke var uttømt, og styrker følgelig Trygderettens konklusjon.
- (81) Etter mitt syn har Trygderetten i det jeg tidligere har sitert fra kjennelsen, også gitt et for generelt og negativt bilde av årsakene til at A avbrøt attføringstiltakene. Som nevnt gjenopptok A arbeidstreningen etter at han var ferdig med soningen, og årsaken til at kantinearbeidet ble avbrutt, synes å være sammensatte. Men heller ikke på dette punkt er det etter mitt syn tale om noen feil som kan ha hatt betydning for vedtaket. Særlig viser jeg til at A alene hadde ansvaret for at det siste tiltaket ble avbrutt.
- (82) Jeg kan ikke se at det var feil av NAV trygd å kontakte NAV arbeid med spørsmål om det ville være hensiktsmessig med ytterligere attføringsforsøk. Derimot var den videre saksbehandling etter mitt syn ikke tilfredsstillende. Det fremgår at saksbehandleren i NAV arbeid bare fikk referert enkelte sentrale dokumenter i saken og ”saksforholdene for øvrig”. Noen ytterligere undersøkelser ble ikke gjort. Særlig nevner jeg at A ikke ble kontaktet til tross for at det var mange år siden NAV hadde vurdert hans attføringsmuligheter. Jeg finner det imidlertid såpass klart at vilkåret om hensiktsmessig attføring ikke var oppfylt, at heller ikke dette kan ha virket inn på avgjørelsens innhold.
- (83) Etter mitt syn kan A ikke gis medhold i at Trygderetten skulle ha sørget for ytterligere utredning før den avgjorde saken. Når Trygderetten hadde konstatert at det ikke var tilstrekkelig klart at attføringsmulighetene var utprøvd, var vilkårene for å tilstå uførepensjon for tiden ikke oppfylt. Vurderingen av hvilke konkrete muligheter som foreligger, vil da være neste steg i saken, men dette hører det under attføringsmyndighetene å vurdere i første omgang. Etter mitt syn kan saksforholdet ikke sammenlignes med forholdet i Borgarting lagmannsretts dom 7. november 2008 – LB-2008-9114.
- (84) Min konklusjon er etter dette at det verken enkeltvis eller samlet foreligger saksbehandlingsfeil som medfører at Trygderettens kjennelse er ugyldig.
- (85) Anken har ført frem. Staten har ikke nedlagt påstand om å bli tilkjent sakskostnader verken for lagmannsretten eller Høyesterett.
- (86) Jeg stemmer for denne

D O M :

Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.

- (87) Dommer **Indreberg:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (88) Dommer **Tønder:** Likeså.
- (89) Dommer **Flock:** Likeså.
- (90) Justitiarius **Schei:** Likeså.
- (91) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.

Riktig utskrift bekrefte: