



# NORGES HØYESTERETT

## D O M

avsagt 21. desember 2021 av Høyesterett i avdeling med

dommer Aage Thor Falkanger  
dommer Knut H. Kallerud  
dommer Ingvald Falch  
dommer Cecilie Østensen Berglund  
dommer Knut Erik Sæther

**HR-2021-2552-A, (sak nr. 21-095562SIV-HRET)**  
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 5. mai 2021

A (advokat Olav Læg Reid – til prøve)  
Den Norske Advokatforening (partshjelper) (advokat Kaare Andreas Shetelig)  
mot  
Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten  
v/advokat Ida Hjort Kraby)

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

(1) Dommer **Østensen Berglund:**

**Sakens spørsmål og bakgrunn**

- (2) Saken gjelder krav om erstatning for sakskostnader knyttet til omgjøring av vedtak som nektet søkeren innvilgelse av uføretrygd. Sentralt står forståelsen av forvaltningsloven § 36, nærmere bestemt vilkåret om at sakskostnader ikke kan kreves der endringen ligger utenfor forvaltningens kontroll.
- (3) A er født i 1981. Hun er idrettsutdannet og har tidligere arbeidet som personlig trener. Siden 2010 har A mottatt ulike ytelser fra Nav i form av foreldrepenger, engangsstønad og arbeidsavklaringspenger. I 2016 søkte hun om uføretrygd, men denne søknaden ble avslått ved Nav Forvaltnings vedtak 27. oktober 2016. Avslaget var begrunnet i at Nav mente den medisinske diagnosen var uklar, og at det skulle vært forsøkt arbeidsrettede tiltak. Kort tid forut for vedtaket var hun blitt diagnostisert med ME (myalgisk encefalomyelopati).
- (4) I 2017 søkte A på ny om uføretrygd. Bakgrunnen for den nye søknaden var resultatet av flere medisinske utredninger og en arbeidsevnevurdering fra det lokale Nav-kontoret. Disse konkluderte med at hennes helsesituasjon innebar at det ikke var realistisk at gjennomføring av tiltak ville føre henne tilbake i arbeid.
- (5) Søknaden om uføretrygd ble avslått av Nav Arbeid og ytelser 1. november 2017. I sin begrunnelse la Nav vekt på at det ikke var gjennomført arbeidsrettede tiltak, slik folketrygdloven § 12-5 krever. Etter Navs syn var det for tidlig å ta stilling til i hvor stor grad inntektsevnen hennes var varig nedsatt, og om dette skyldtes sykdom eller skade. Avslaget ble opprettholdt av Nav Klageinstans 27. august 2018. A brakte deretter saken inn for Trygderetten.
- (6) I løpet av 2018 gjennomførte hun to arbeidsrettede tiltak – avklaring av arbeidsevne og arbeidsforberedende trening. Rapportene som ble utarbeidet etter hvert av disse tiltakene viste at det ville være vanskelig for henne å gå ut i arbeidslivet. Under henvisning til rapporten som knyttet seg til arbeidstrening høsten 2018 og en ny arbeidsevnevurdering fra Nav X, omgjorde Nav Klageinstans 21. februar 2019 sitt tidligere vedtak. A ble innvilget 100 % uføretrygd med virkning fra 1. mars 2019. Uføretidspunktet ble satt til 1. november 2010. Som følge av vedtaket falt As anke til Trygderetten bort, jf. trygderettsloven § 13 første ledd.
- (7) A har i ettertid fremsatt krav om dekning av sakskostnader på 63 875 kroner knyttet til klagebehandlingen. Nav Klageinstans avslo kravet 11. april 2019. A klaget avslaget inn for Arbeids- og velferdsdirektoratet, som stadfestet dette i vedtak 18. februar 2020. Avslaget var begrunnet i at endringen til gunst for A i klageomgangen skyldtes forhold utenfor forvaltningens kontroll. Hun hadde derfor ikke rett til å få dekket sakskostnadene etter forvaltningsloven § 36.
- (8) Den 26. februar 2020 tok A ut stevning mot staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet med krav om dekning av sakskostnadene.

- (9) Saken ble behandlet ved Oslo tingrett etter reglene for småkravprosess. Tingretten avsa 13. juli 2020 dom med slik domsslutning:
- «1. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.
  2. A betaler 12 765 – tolv tusensyv hundre og sekstifem – kroner i sakskostnader til Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.»
- (10) Tingretten la til grunn at endringen skyldtes den fremlagte rapporten om arbeidstrening, og at den var et nytt faktisk forhold i relasjon til forvaltningsloven § 36, slik at det ikke var hjemmel for å dekke kravet.
- (11) A anket dommen til Borgarting lagmannsrett, som 5. mai 2021 avsa dom med slik domsslutning:
- «1. Anken blir forkasta.
  2. I sakskostnader for lagmannsretten skal A betale 37 700 – trettisjutusensjuhundre – kroner til staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet innen to uker fra forkynninga av dommen.»
- (12) Som tingretten fant lagmannsretten at den aktuelle rapporten var et nytt faktisk forhold og derfor ikke falt inn under forvaltningsloven § 36.
- (13) A har anket til Høyesterett. Anken gjelder lagmannsrettens anvendelse av forvaltningsloven § 36.
- (14) Den Norske Advokatforening, Foreningen «For Økt Levestandard Norge» og Velferdsalliansen EAPN Norway har erklært partshjelp til fordel for A, jf. tvisteloven § 15-7. De to sistnevnte har ikke deltatt under de muntlige forhandlingene i Høyesterett, men har inngitt et felles skriftlig innlegg etter tvisteloven § 15-8.

### **Partenes syn på saken**

- (15) Den ankende part – A – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (16) Lagmannsretten har tolket kontrollvilkåret i forvaltningsloven uriktig. Den fremlagte rapporten som viste at arbeidstrening ikke ville lede til inntektsevne, bekreftet faktiske forhold som allerede var kjent for Nav. Det var dessuten Nav som påla A å gjennomføre arbeidsrettede tiltak. Omgjøringen skyldtes derfor verken nye faktiske opplysninger eller andre forhold som lå utenfor forvaltningens kontroll.
- (17) I saken her foreligger det åpenbare grunner som innebar at nye arbeidsrettede tiltak var uten hensikt. Dette kunne Nav ha konstatert allerede ved første vedtak. Både Navs og lagmannsrettens forståelse av folketrygdloven § 12-5 om vilkårene for uføretrygd er derfor uriktig. Retten har også feilaktig bygget på at domstolene ved prejudisiell overprøving av medisinske og atferdsfaglige forhold bør utvise varsomhet.

- (18) Det er dessuten lagt vekt på utenforliggende hensyn når hennes hjemmesituasjon med barn er trukket inn ved vurderingen av inntektsevne.
- (19) Videre er tolkningen av forvaltningsloven § 17 om utredningsplikt uriktig. Bestemmelsen skal ikke tolkes innskrenkende i lys av § 11 a om saksbehandlingstid dersom det er til gunst for parten å vente med vedtaket. Hensynet til saksbehandlingstid er da irrelevant.
- (20) For det tilfellet at saken hadde blitt behandlet i Trygderetten og anken hadde ført frem, ville A hatt krav på dekning av nødvendige kostnader etter trygderettsloven § 29. Det bør ikke komme henne til skade at forvaltningen av eget tiltak endrer sin tidligere avgjørelse.
- (21) Subsidiært er det anket over lagmannsrettens sakskostnadsavgjørelse.
- (22) A har lagt ned slik påstand:
- «Prinsipalt:
1. Vedtak truffet av Arbeids- og velferdsdirektoratet den 18. februar 2020 er ugyldig.
  2. A tilkjennes sakens fulle omkostninger for Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett.
- Subsidiært:
1. Partene bærer sine egne sakskostnader for Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett.»
- (23) Partshjelperen for A – *Den Norske Advokatforening* – tiltrer As anførsler. Advokatforeningen har særlig vist til at lovhistorikken underbygger at forvaltningsloven § 36 er tolket feil i denne saken. Det er også vist til at det ikke er nødvendig å foreta en full prøving av om vilkårene for uføretrygd var oppfylt på et tidligere tidspunkt, men om Høyesterett skulle mene det er påkrevd, er det mangler ved lagmannsretten vurdering.
- (24) Advokatforeningen har lagt ned slik påstand:
- «1. Den Norske Advokatforening tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»
- (25) Ankemotparten – *staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (26) Vedtaket om å opprettholde avslag på krav om dekning av sakskostnader er gyldig. Det var først da rapporten om arbeidstrening forelå at arbeidsevnen ble endelig avklart. Rapporten må anses som et nytt faktisk forhold som lå utenfor forvaltningens kontroll. Dersom rapporten anses som et nytt bevis for faktum på avslagstiden, er det fortsatt tale om et forhold utenfor forvaltningens kontroll ettersom det ikke foreligger brudd på utredningsplikten eller feil ved saksbehandlingen. Det var ikke åpenbare grunner til at arbeidsrettede tiltak kunne unnlates, og det er ikke tatt utenforliggende hensyn. Reglene om sakskostnader for Trygderetten er uten betydning i saken her.
- (27) Staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt ned slik påstand:
- «1. Anken forkastes.»

## Mitt syn på saken

### *Problemstillingen*

- (28) Spørsmålet i saken er om Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak 18. februar 2020 om at A ikke har krav på sakskostnader etter at Nav Klageinstans endret sitt tidligere vedtak om uførepensjon, er ugyldig.
- (29) Løsningen beror på tolkningen av to regelsett – forvaltningsloven § 36 om dekning av sakskostnader og folketrygdloven § 12-5 om gjennomføring av hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak før uføretrygd kan innvilges.
- (30) Av særlig interesse er forståelsen av uttrykket «utenfor ... forvaltningens kontroll» i forvaltningsloven § 36. Det er derfor nødvendig å identifisere hvilke forhold som førte til endringen av vedtaket, og deretter avgjøre om dette var noe forvaltningen hadde kontroll over. Forvaltningens anvendelse av folketrygdloven § 12-5 vil inngå i disse vurderingene.
- (31) Når det gjelder rammene for prøving av saken, har lagmannsretten korrekt lagt til grunn at direktoratets vedtak skal prøves på grunnlag av det faktum som forelå på vedtakstidspunktet, men slik at det kan tas hensyn til nye bevis som kaster lys over faktum på det tidspunktet.
- (32) Domstolene har full prøvingsrett ved spørsmålet om det var grunnlag for å avslå kravet om tilkjenning av sakskostnader. Samtidig fremgår det av rettspraksis at domstolene må vise varsomhet der de underliggende vurderingene bygger på særskilt fagkunnskap. I saken her er det av betydning ved den prejudisielle vurderingen av folketrygdloven § 12-5. Jeg nøyer meg her med å vise til Rt-2012-1810 avsnitt 37 der det heter:
- «Avgjørelsen av om vilkårene i [folketrygdloven] § 12-5 er oppfylt, hviler på et rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan prøve fullt ut, jf. trygderettsloven § 23 første ledd, jf. Rt-2007-1815 avsnitt 30. Men selv om domstolene fullt ut kan prøve om åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig, bygger vedtaket på faglige vurderinger innenfor attføring og medisin som domstolene etter fast praksis må vise varsomhet med å overprøve, jf. Rt-2007-1815 avsnitt 39.»
- (33) Jeg går så over til å se på reglene i forvaltningsloven.

### *Forvaltningsloven § 36*

- (34) Som utgangspunkt må en part selv dekke egne kostnader ved behandlingen av en forvaltningssak. Bakgrunnen for dette er at forvaltningen både har en veiledningsplikt og en utrednings- og informasjonsplikt overfor parter og andre interessenter, jf. henholdsvis forvaltningsloven §§ 11 og 17. Alminnelige erstatningsrettslige regler kan imidlertid få anvendelse.
- (35) I forvaltningsloven § 36 er det gitt en særregel om kostnadsdekning dersom et forvaltningsvedtak endres. Første ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

(36) Etter ordlyden har en part normalt krav på dekning av sakskostnader, såfremt årsaken til omgjøringen av vedtaket ikke skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor forvaltningens kontroll. Det er uten betydning om endringen skjer etter klage eller om forvaltningen omgjør vedtaket av eget tiltak. Ordlyden gir imidlertid liten veiledning når det gjelder hva som faller utenfor forvaltningens kontroll.

(37) I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov side 458 er det gitt en oppsummering av gjeldende rett:

«Dagens regel gir rett til kostnadsdekning uavhengig av om det er begått feil hos forvaltningen, så lenge vedtaket endres til gunst for parten. Den omfatter dermed saker der førsteinstansen har truffet et gyldig vedtak, men der en endret hensiktsmessighetsvurdering i klageinstansen fører til endring til gunst for parten.»

(38) På side 459 fremgår følgende om forhold utenfor forvaltningens kontroll:

«Vilkårene formuleres ofte som at endringen må skyldes forhold som ligger innenfor forvaltningens kontroll. Feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen vil alltid være innenfor forvaltningens kontroll, og endret skjønnsutøving vil som oftest være det. I saker der nye eller endrede faktiske opplysninger om forhold på vedtakstidspunktet fremkommer etter førsteinstansens vedtak, kan det være grunnlag for å avskjære dekning dersom forvaltningen har oppfylt sin utredningsplikt under førsteinstansbehandlingen.»

(39) A har trukket frem at det ved forståelsen av kontrollvilkåret må ses hen til om det i realiteten er brakt noe nytt inn i saken. Det er anført at vilkåret må forstås slik at dersom eksempelvis utfallet av et arbeidsrettet tiltak bekrefter tidligere konklusjoner truffet av Nav lokalt eller av behandlende lege, utgjør dette et forhold innenfor forvaltningens kontroll.

(40) Hvorvidt dette er tilfellet, løses ikke av lovens ordlyd. Jeg vil derfor se nærmere på hva som kan trekkes ut av lovforarbeidene og andre rettskilder på området.

#### *Lovforarbeidene*

(41) Da forvaltningsloven trådte i kraft i 1970 var retten til å få dekket sakskostnader etter § 36 begrenset til endringer som skyldtes «feil ved saksbehandlingen, avgjørelsesgrunnlaget, lovanvendelsen eller av en annen ugyldighetsgrunn». Bestemmelsene var en såkalt *kan-regel*, slik at det var opp til forvaltningen om sakskostnader skulle tilkjennes, jf. blant annet Ot.prp. nr. 27 (1968–69) Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover, side 27 og 28. Ved en lovrevisjon i 1977 ble det fastslått at slike utgifter *skulle* dekkes, samtidig som det – i tillegg til den adgang som allerede forelå – også ble gitt anledning til å tilkjenne sakskostnader i «særlige tilfelle», jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) side 101 og 102, og Innst.O. nr. 50 (1976–1977) side 7.

- (42) Bestemmelsen ble endret på ny i 1995 og fikk da sin nåværende ordlyd. Bakgrunnen for endringen var et initiativ fra Advokatforeningen. I et brev til det daværende Justis- og politidepartementet i mai 1989 ble det foreslått at vilkårene i forvaltningsloven § 36 om saksbehandlingsfeil eller annen ugyldighetsgrunn skulle utgå. I stedet burde sakskostnadene dekkes når et vedtak ble endret til gunst for en part. Det ble foreslått et unntak for de tilfellene der «særlige forhold» talte mot det.
- (43) Da forslaget ble sendt på høring, fremgikk det av høringsnotatet at departementet mente at forslaget fra Advokatforeningen gikk for langt i å tilkjenne parten sakskostnader. I lys av skepsisen fra departementet foreslo Advokatforeningen i sin høringsuttalelse et mindre omfattende ansvar. Foreningen tok til etterretning at kostnadene ved endring som følge av forhold utenfor det offentliges kontroll ikke burde dekkes etter § 36, men foreslo at endringer som følge av endret skjønnsutøvelse skulle omfattes. Det ble vist til at årsaken til omgjøringen da lå hos forvaltningen, slik at det ville være rimelig at dette ble dekket.
- (44) I Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv. foreslo imidlertid departementet at kostnadsdekning fortsatt skulle være betinget av at det var gjort feil i forvaltningen. Departementet var enig i at der endringen skyldes en annen skjønnsutøvelse enn i det opprinnelige vedtaket, kunne det sies at årsaken lå hos forvaltningen, men mente at det ikke nødvendigvis skulle medføre krav på dekning av sakskostnader, jf. proposisjonen side 52. Det ble vist til at behovet for retts hjelp i forvaltningssaker først og fremst måtte bygge på de generelle reglene om fritt rettsråd. Videre pekte departementet på at forvaltningsloven § 36 ikke var ment som en alminnelig retts hjelpsordning for tilfeller der en part var påført kostnader ved å ivareta sine interesser overfor forvaltningen.
- (45) Under behandlingen i Stortinget ble ikke departementets forslag fulgt opp. I stedet ble dagens ordlyd vedtatt. Denne synes å være basert på en kombinasjon av de to fremsatte forslagene fra Advokatforeningen. Som følge av at Stortinget fravek departementets forslag, er lovforarbeidene knappe når det gjelder forståelsen av kontrollbegrepet. Det fremgår av debatten i Stortinget at det man særlig var opptatt av, var dekning av sakskostnader dersom forvaltningen hadde utøvd et dårlig skjønn, jf. Forhandlinger i Odelstinget 31. oktober 1994 side 91.
- (46) Oppsummert gir heller ikke lovforarbeidene særlig veiledning når det gjelder innholdet i kontrollvilkåret, utover å fastslå at en endring av skjønnsutøvelse normalt er et forhold som forvaltningen har kontroll over.

#### *Andre rettskilder*

- (47) Det foreligger ikke høyesterettspraksis på området som kan kaste lys over problemstillingen. Men kort tid etter at någjeldende § 36 trådte i kraft, utga Justisdepartementet et rundskriv om forståelsen av bestemmelsen, G-1995-37, se punkt 2.15 b.
- (48) Det fremkommer av rundskrivet at dersom omgjøringen skyldes nye faktiske forhold i tiden etter førsteinstansens vedtak, vil ikke sakskostnader bli dekket, med mindre forvaltningen hadde kontroll over forholdene. Ved nye eller endrede opplysninger knyttet til faktum på det opprinnelige vedtakstidspunktet, vil en eventuell dekning avhenge av om

forvaltningsorganet har overholdt sin utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17. Det understrekes i rundskrivet at forvaltningen har en selvstendig plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dersom utredningsplikten er overholdt, vil det normalt ikke være anledning til å kreve sakskostnader. Dette gjelder uavhengig av om de nye opplysningene kommer fra parten selv eller en tredjeperson.

- (49) Dersom endringen skyldes bedre argumentasjon knyttet til faglige eller politiske hensyn, tilsier rundskrivet at sakskostnadene som regel vil bli dekket.
- (50) Den samme forståelsen av forvaltningsloven § 36 er lagt til grunn av Sivilombudsmannen, nå Sivilombudet, i en rekke uttalelser. I SOM-2016-2471 om dekning av sakskostnader etter opphevelse av vergemål heter det:
- «Det må trekkes et skille mellom tilfeller hvor grunnlaget for endringen av et vedtak er at de faktiske forholdene har endret seg, og tilfeller hvor det kun er fremkommet nye opplysninger om de faktiske forholdene. I den første gruppen av tilfeller vil det som hovedregel være grunnlag for ikke å tilkjenne partene sakskostnader [...] Dersom endringen derimot bare skyldes at det er tilkommet nye opplysninger om As mentale tilstand, må det – for at dette skal være et forhold utenfor forvaltningens kontroll – normalt være på det rene at forvaltningen har oppfylt sin utredningsplikt ...»
- (51) Nav og Nav Klageinstans har over tid og i en rekke saker bygget på en tilsvarende forståelse av § 36, jf. blant annet Nav Klageinstans vedtak 10. oktober 2020, jf. Trygderettens avvisningskjennelse i TRR-2020-1753. Den ankende part har fremlagt tre avgjørelser med et annet resultat, men faktum i disse sakene synes å være av en slik karakter at de ikke røkkes ved det generelle inntrykket av praksis på området.
- (52) Også andre forvaltningsorganer enn Nav har lagt til grunn den forståelsen av forvaltningsloven § 36 som følger av Justisdepartementets rundskriv og Sivilombudsmannens uttalelser. Jeg nøyter meg her med å vise til Utlendingsdirektoratets retningslinje RUDI-2010-18 og rundskriv UDIRS-2010-182, UNEs faglige veileder FV-06 per 2. juli 2020 og Statsforvalteren i Oslo og Vikens veiledningsskriv per 9. februar 2020.
- (53) Jeg tilføyer at langvarig forvaltningspraksis normalt vil bli tillagt vekt ved tolkningen av en lovbestemmelse, under forutsetning av at denne ikke strider mot lovens ordlyd eller eventuelle internasjonale forpliktelser, jf. HR-2020-1193-A avsnitt 54 og HR-2021-1453-S. Jeg kan ikke se at noen av disse begrensningene er aktuelle her.
- (54) Etter mitt syn kan ikke andre reguleringer av kontrollansvar, som i kontraktsretten, kaste særlig lys over forståelsen av forvaltningsloven § 36. Disse reglene bygger på andre hensyn. For så vidt gjelder dekning av sakskostnader for Trygderetten, er det gitt egne regler i trygderettsloven § 29 som likner mer på de sakskostnadsreglene som gjelder ved domstolsbehandling. Reglene har derfor liten overføringsverdi til saken her, hvor endringen skjedde under forvaltningsbehandlingen.

### *Oppsummering*

- (55) Kontrollvilkåret kan etter min oppfatning oppsummeres som følger:



- (56) Endring av et vedtak som skyldes feil i saksbehandlingen, lovanvendelsen eller andre ugyldighetsgrunner ligger innenfor forvaltningens kontroll og gir derfor grunnlag for dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Også omgjøring som skyldes en endret hensiktsmessighetsvurdering – et annet skjønn – vil normalt ligge innenfor kontrollsfæren. Det samme gjelder nye eller endrede rettslige, faglige eller politiske hensyn.
- (57) For nye opplysninger om faktiske forhold må det skilles mellom faktiske omstendigheter som har kommet til etter at det opprinnelige vedtaket ble truffet, og nye opplysninger om forholdene slik de var på vedtakstidspunktet.
- (58) Dersom omgjøringen skyldes at de faktiske forholdene har endret seg etter vedtakstidspunktet, er det som hovedregel ikke grunnlag for å tilkjenne sakskostnader. Men det må gjøres unntak der forvaltningen selv hadde kontroll over de faktiske omstendighetene som ledet til det endrede vedtaket. Skyldes omgjøringen opplysninger som belyser forholdene på vedtakstidspunktet, vil en part normalt ha krav på dekning av sakskostnader dersom forvaltningen ikke har oppfylt sin utredningsplikt.
- (59) Rettskildene gir ellers uttrykk for at forvaltningsloven § 36 verken er en alminnelig rettshjelpsordning eller en generell erstatningshjæmmel. En eventuell utvidelse av dekningsområdet må være opp til lovgiver. Det foreligger for tiden utkast både til ny forvaltningslov og ny rettshjelplov, jf. henholdsvis NOU 2019: 5 og NOU: 2020: 5, slik at regelsettene kan ses i sammenheng.
- (60) Jeg kan etter dette ikke se at det er grunnlag for en slik lovforståelse som A har tatt til ordet for.

### ***Folketrygdloven § 12-5***

- (61) Spørsmålet om A har krav på erstatning for sine sakskostnader har som nevnt en side til bestemmelsene i folketrygdlovens regler om uføretrygd. Det er særlig § 12-5 første ledd som er av interesse:
- «Det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret.»
- (62) Vilkårene om at søkeren må gjennomføre hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak for å kunne få uføretrygd er et resultat av Stortingets ønske om å innskjerpe den såkalte arbeidslinjen, jf. Rt-2010-113 avsnitt 60 følgende om attføringstiltak. Det følger av avsnitt 73 i dommen at alle tiltak som fremstår som hensiktsmessige, må være forsøkt. Dette innebærer at unntaket fra vilkåret om at tiltak må gjennomføres før uføretrygd innvilges, skal tolkes snevert.
- (63) De arbeidsrettede tiltakene er nærmere regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften), og tiltakene som har vært igangsatt i vår sak – avklaring av arbeidsevne og arbeidsforberedende trening – er omhandlet i henholdsvis § 2-1 og § 13-1. Begge

tiltakene er å anse som arbeidsrettede tiltak etter folketrygdloven § 12-5, jf. forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2.

- (64) Før vedtak om uføretrygd innvilges, skal det altså som den klare hovedregel være gjennomført arbeidsrettede tiltak. I tillegg vil det ofte foreligge en arbeidsevnevurdering ved det lokale Nav-kontoret, jf. Nav-loven § 14 a. En slik vurdering er ikke påkrevet, men kan bidra til å belyse spørsmålet om vilkårene for uføretrygd er oppfylt. Jeg viser her til Sivilombudsmannens uttalelse, SOM-2016-2369.
- (65) Selv om et lokalt Nav-kontor har foretatt en arbeidsevnevurdering, er det Nav Arbeid og ytelse som avgjør søknaden om uføretrygd. Begrunnelsen for dette er blant annet å skape en viss distanse mellom søkeren og vedtaksorganet, og å sørge for lik behandling av søknadene. En anbefaling fra det lokale Nav-kontoret kan derfor ikke binde Nav Arbeid og ytelse, slik A har argumentert i retning av.
- (66) Jeg går så over til å se på de konkrete forholdene i saken her.

### ***Den konkrete vurderingen av As sak***

- (67) A har begrunnet sitt krav om sakskostnader med at omgjøringen skyldtes feil ved det opprinnelige vedtaket til Nav Klageinstans. Dessuten har hun fremholdt at endringen skyldtes faktiske omstendigheter innenfor Navs kontroll.
- (68) Jeg ser først på anførselen om feil i det opprinnelige vedtaket.
- (69) Anførselen knytter seg til at søknaden om uførepensjon burde vært innvilget uten nye arbeidsrettede tiltak, fordi slike tiltak åpenbart ikke var hensiktsmessig, jf. folketrygdloven § 12-5.
- (70) A gjennomførte i januar 2018 et tiltak ved Y for å kartlegge arbeidsevnen. Rapporten fra Y forelå måneden etter. Den var basert på As beskrivelse av egen helsesituasjon og observasjoner under tiltaksperioden. Konklusjonen viste at hun ikke var klar for arbeidstrening eller for arbeidslivet.
- (71) I juli 2018 begynte A likevel på arbeidsforberedende trening gjennom Z.
- (72) Mens dette tiltaket pågikk, stadfestet Nav Klageinstans 27. august 2018 avslaget fra Nav Arbeid og ytelse. Vedtaket var basert på en rekke medisinske erklæringer i saken og flere uttalelser fra andre Nav-instanser. Disse sprikte noe når det gjaldt hennes funksjonsevne. Nav Klageinstans var på vedtakstidspunktet kjent med at A var i gang med arbeidsforberedende trening, og at det fremsto som vanskelig for henne å gjennomføre denne. Etter en nærmere vurdering mente imidlertid Nav Klageinstans at det var hensiktsmessig å se på ulike tilpasninger av tiltaket, og at det var for tidlig å konkludere med i hvilken grad sykdom begrenset As inntektsmuligheter.
- (73) Den etterfølgende sluttrapporten fra Z i november 2018 viste at A verken hadde arbeidsevne eller inntektsevne som hun kunne nyttiggjøre seg, og at dette skyldtes hennes helsesituasjon. Nav Klageinstans omgjorde deretter sitt tidligere vedtak.

- (74) Det fremgår av det jeg har sagt foran om folketrygdloven § 12-5 at vilkårene om arbeidsrettede tiltak skal håndheves strengt. I saken her forelå som nevnt opplysninger som trakk i ulike retninger, og få tiltak var forsøkt. Som påpekt i vedtaket fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, er utredning av saker gjennom tiltaksdeltakelse ett av Navs viktigste virkemidler for å avklare blant annet funksjonsevne. Nav må derfor innrømmes et visst handlingsrom ved avgjørelsen av hvilke utredningsformer som anses nødvendige.
- (75) Slik jeg ser det, er det ikke grunnlag for å si at det var en feil ved det opprinnelige vedtaket til Nav Klageinstans at ytterligere tiltak ble ansett hensiktsmessig.
- (76) A har også anført at Nav i avslagene la vekt på utenforliggende hensyn når det er sett hen til hennes hjemmesituasjon. Jeg finner det klart at denne anførselen ikke kan føre frem. Da klagen ble behandlet hadde hun seks barn, hvorav tre var under skolepliktig alder, men ikke i barnehage. Som påpekt i direktoratets vedtak er det viktig at Nav gjør en helhetlig vurdering av funksjonsevnen. Omsorgsbelastningen i hjemmet vil kunne gi relevant informasjon for den samlede vurderingen, jf. rundskriv fra Nav, R12-00.
- (77) Videre har A vist til at Nav alternativt skulle ha avventet avgjørelse i klagesaken inntil tiltaket ved Z var avsluttet.
- (78) Etter forvaltningsloven § 11 a skal saken avgjøres uten ugrunnet opphold. A hadde på vedtakstidspunktet et langt stønadsløp bak seg, der det hadde vært stor uenighet om hennes arbeidsevne. Nav må i et slikt tilfelle kunne avgjøre saken, selv om det ikke kan utelukkes at det kommer ytterligere opplysninger. Riktignok hadde Nav initiert et tiltak i saken, men gjennomføringen av dette fremsto som usikkert. Både hensynet til at søkeren får en avklaring og hensynet til at forvaltningen bør unngå å ha en rekke saker til behandling på ubestemt tid, tilsier dette. Søkerens rettsikkerhet er ivaretatt blant annet gjennom adgangen til å fremsette en ny søknad.
- (79) Min konklusjon så langt er at omgjøringen ikke skyldtes feil ved det opprinnelige klagevedtaket.
- (80) Det gjenstår etter dette å ta stilling til om Navs omgjøring av vedtaket skyldtes en endret skjønnsmessig vurdering basert på det samme faktum som ved tidligere vedtak, eller om det forelå nye opplysninger utenfor Navs kontroll.
- (81) Etter min oppfatning er det ikke tvilsomt at det endrede vedtaket skyldtes at A hadde gjennomført tiltak, og da særlig tiltaket ved Z. Der ble det konkludert med at hun ikke hadde noen arbeids- eller inntektsevne hun kunne nyttiggjøre seg. Resultatet underbygget riktignok tidligere vurderinger fra medisinsk hold og Nav Xs arbeidsevnevurdering. A hadde imidlertid ikke gjennomført de arbeidsrettede tiltakene da hun fikk avslag på søknaden om uføretrygd. På det tidspunktet hun fikk avslag på klagen hadde hun kun vært til vurdering hos Y. Selv om hun var i gang med et tiltak hos Z, var det usikkert hva resultatet ville bli når det var fullført. Nav skal som ledd i sin utredning legge til rette for at det gjennomføres nødvendige tiltak, men gjennomføringen her forutsatte aktiv medvirkning fra As side. Det var derfor ikke grunnlag for å forskuttere utfallet av tiltaket.
- (82) På denne bakgrunn er det mitt syn at resultatet av gjennomføringen av tiltak i regi av Z må anses som en ny faktisk opplysning i saken. Opplysningen forelå ikke da A fikk avslag på søknaden om uføretrygd, men er først fremkommet etter at Nav Klageinstans traff sitt

opprinnelige vedtak i saken. Endringen av vedtaket til gunst etter at A hadde bragt saken til Trygderetten skyldtes dermed forhold utenfor forvaltningens kontroll, og sakskostnadene kan da ikke kreves dekket etter forvaltningsloven § 36.

### ***Konklusjon og sakskostnader***

- (83) Det følger av dette at vedtaket fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er gyldig, og anken skal derfor forkastes.
- (84) Staten har vunnet saken, og skal etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd tilkjennes dekning for nødvendige kostnader. Det er ikke krevet sakskostnader for Høyesterett, men kravet om sakskostnader for tingretten og lagmannsretten er opprettholdt.
- (85) Etter tvisteloven § 20-9 skal Høyesteretts resultat legges til grunn ved avgjørelsen av sakskostnader for lavere instanser. A har anført at hun ikke bør ilegges sakskostnader for noen instans.
- (86) Etter tvisteloven § 20-2 tredje ledd kan den tapende part helt eller delvis fritas for erstatningsansvar hvis tungtveiende grunner gjør det rimelig. Ved vurderingen skal det etter bokstav c legges vekt på om saken er av velferdsmessig betydning og om styrkeforholdet partene imellom tilsier slikt fritak. Begge disse momentene taler for at A fritas for å dekke statens sakskostnader. I tillegg kommer at saken har reist et prinsipielt spørsmål, som får betydning i en rekke ulike forvaltningssaker. Staten må derfor anses for å ha hatt en klar interesse i at forståelsen av kontrollvilkåret i forvaltningsloven § 36 ble avklart gjennom domstolsbehandling. Samlet mener jeg at dette innebærer at vilkåret om tungtveiende grunner i tvisteloven § 20-2 tredje ledd er oppfylt, slik at A fritas fra sakskostnadsansvaret.
- (87) Jeg stemmer for denne

### D O M :

1. Anken over lagmannsrettens dom, domsslutningen punkt 1, forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

- (88) Dommer **Kallerud:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (89) Dommer **Falch:** Likeså.
- (90) Dommer **Sæther:** Likeså.
- (91) Dommer **Falkanger:** Likeså.

(92) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Anken over lagmannsrettens dom, domsslutningen punkt 1, forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.