

Dag Olberg

Bruk av permitteringer 2012 – omfang og reguleringer

Dag Olberg

Bruk av permitteringer 2012 – omfang og reguleringer

© Fafo 2013
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Problemstillinger og datamateriale	5
3 Bakgrunn – utvikling av permitteringsinstitusjonen	6
4 Omfang	7
5 Regelendringer	12
6 Partenes reaksjoner på reguleringsendringene	14
7 Endringer i praksis ved dagpenger under permittering	16
8 Oppfølging fra Arbeidsdepartementet, partene sentralt, NAV	20
9 Avslutning	24
Sluttnoter	26

Forord

Dette notatet inngår som del av et rammeprojekt om arbeidstid. Prosjektet utføres på oppdrag fra LO. Notatet er en avgrenset oppfølging av et tidligere notat om permittering og redusert arbeidstid under nedgangskonjunkturen som fulgte finanskrisa fra 2008/2009 (Faf-notat 2010:18). Ellen Horneland og Sissel Trygstad takkes for innspill og kommentarer. Takk også til Bente Bakken for hjelp med ferdigstilling av notatet. Tolkninger og feil og mangler som ikke er luket ut, er som vanlig mine egne.

Mars 2013
Dag Olberg

1 Innledning

Arbeidsledigheten i Norge er lav, spesielt sammenliknet med andre europeiske land. Norsk økonomi som helhet går godt, og permittering brukes i langt mindre grad enn hva tilfellet var for bare noen år siden. Hvorfor er det da interessant å skrive om permittering i 2012? Én grunn til å følge utviklingen er at finanskrisa og gjeldskrisa i Europa ikke er over. Bruk av permittering kan være et tidlig tegn på tiltakende problemer på arbeidsmarkedet også i Norge. Det er dessuten av interesse å følge utviklingen med hensyn til permittering og reguleringsendringer når situasjonen på arbeidsmarkedet bedres, slik tilfellet var i Norge i 2011 og 2012.

I løpet av nedgangskonjunkturen som fulgte finanskrisa høsten 2008, spilte permitteringsinstitusjonen og forskjellige ordninger med redusert arbeidstid en viktig rolle for en rekke norske bedrifter. Det gjaldt særlig virksomheter innen konkurranseutsatt industri og bygg og anlegg som sto overfor overkapasitet og manglende ordretilgang. Bruk av permitteringer ble benyttet for å unngå oppsigelser og beholde kompetent arbeidskraft. Finanskrisa førte også til reguleringsendringer, og permitteringsinstitusjonen framsto som et fleksibelt virkemiddel i en usikker økonomisk situasjon. Også solidariske ordninger med redusert arbeidstid i form av fire- og tredagers arbeidsuke ble anvendt, om enn mer sporadisk og i mindre omfang.

2 Problemstillinger og datamateriale

Dette notatet er en begrenset oppfølging av en mer omfattende kartlegging som ble gjort i forbindelse med nedgangskonjunkturen 2008/2009 (Fafo-notat 2010:18).¹ Det foreliggende notatet omhandler bruk av permittering og redusert arbeidstid fra årsskiftet 2011/2012, med tilbakeblikk på reguleringsendringene som ble besluttet høsten 2011.

I Norge var virkningene av finanskrisa mer kortvarige og begrensede enn i andre europeiske land, og bruken av permittering avtok raskt. Likevel var endringer i reguleringspraksis et omstridt tema også i 2012. Det gjaldt særlig reglene om dagpenger ved permittering. Notatet har fire hovedproblemstillinger:

¹ Nedgangskonjunkturen og arbeidstiden. Permittering og redusert arbeidstid 2008/2009. Fafo-notat 2010:18.

- For det første undersøkes bruken av permittering (og ordninger med redusert arbeidstid) etter nedgangskonjunkturen. Hvor stort var omfanget av permitteringer i 2012? Hvilke bransjer brukte permittering, og eventuelt andre former for arbeidstidsreduksjon?
- For det andre stilles det spørsmål om hva slags endringer i regulering som er foretatt. Utgangspunktet er at reguleringene av permitteringsordningene ble gjort mer fleksible for å dempe virkningene av finanskrisa i 2009.
- Et tredje spørsmål dreier seg om hvilken rolle partene i arbeidslivet spiller når det gjelder permittering. Endringene i 2009 ble foretatt etter felles initiativ fra LO og NHO. Notatet reiser spørsmål om hvordan partene har stilt seg til senere endringer.
- Et fjerde spørsmål er om endringer i permitteringsinstitusjonen har virkninger når det gjelder regulering av arbeidstid, det gjelder arbeidstidsordninger i tariffavtalene.

Dette notatet bygger i hovedsak på NAVs månedsstatistikk over permittering, og på nettsider som omtaler bruk av permittering, eventuelt også ordninger med fire- eller tredagers arbeidsuke.² Når det gjelder regelendringer, bygger notatet på forskjellige typer offentlig dokumentasjon og nettsider som illustrerer synspunkter fra partene. Videre er tre LO-forbund kontaktet for innhenting av informasjon og synspunkter om permitteringspraksis og -omfang i løpet av våren og høsten 2012 (Fellesforbundet, Industri Energi og Norsk Arbeidsmandsforbund).

3 Bakgrunn – utvikling av permitteringsinstitusjonen

I Norge har permittering en lang historie som virkemiddel i arbeidsmarkedet innen privat sektor. Ordningen ble avtalefestet av LO og NHO på slutten av 1940-tallet. Permittering innebærer at arbeidstaker er helt eller delvis løst fra arbeidsplikten og at arbeidsgiver er løst fra lønnsplikten. Arbeidskontrakten er ellers opprettholdt. Hensikten med ordningen har vært å unngå oppsigelser i bedrifter som i korte perioder ikke kan tilby arbeid når dette skyldes forhold arbeidsgiver ikke har kunnet forutse. Staten har, etter hvert, og etter forskjellige regler, bidratt med økonomisk støtte i form av dagpenger. Adgangen til å permittere ble først avtalefestet i Hovedavtalen mellom LO og Norsk Arbeidsgi-

²² Månedlige runder med nettsøk er i hovedsak foretatt via søketjenesten Kvasir. Søkeordene «permittering», «fredagers uke» og «tredagers uke» gir blant annet informasjon om permitteringer omtalt i lokalaviser. Nettsidene til Arbeidsdepartementet, NAV (permitteringsstatistikk per måned), arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, m. m. inneholder informasjon om bruk og regulering av permittering.

verforening, og senere i andre avtaler (som Hovedavtalen i KS-området, Hovedavtalen NHO-YS, m. fl.). Reglene for innvilgning av dagpenger ved permittering er derimot avgrenset gjennom folketrygdlovens kapittel 4, lov om lønnsplikt under permittering og forskrift om dagpenger under arbeidsløshet.

Permitteringsinstitusjonen er dermed regulert på flere nivåer – her inngår lovregulering, regulering ved forskrift, og regulering via tariffavtaler. Arbeidsgiver har lønnsplikt et visst antall dager i begynnelsen av permitteringsperioden (arbeidsgiverperioden), og arbeidstaker har noen dager uten inntekt (ventedager) før det følger en dagpengeperiode der staten utbetaler arbeidsledighetstrygd. Statens økonomiske ansvar er angitt i folketrygdlovens kapittel 4 om dagpenger under arbeidsledighet, og i loven om lønnsplikt under permittering.

Permitteringsreglene er endret en rekke ganger, på ulik måte i ulike konjunkturer. Det gjaldt også under nedgangskonjunkturen som fulgte finanskrisa høsten 2008 og 2009. Initiativ fra LO og NHO sentralt var her viktig.

Etter å ha mottatt flere henvendelser fra tillitsvalgte og bedrifter, sendte LO-lederen og NHO-lederen i begynnelsen av februar 2009 et felles brev til statsministeren med krav om mer fleksible permitteringsregler. Regjeringen imøtekom kravene på de viktigste punktene.

- Perioden med arbeidsgivers lønnsplikt ble redusert fra ti til fem dager (vedtatt i februar 2009 med virkning fra 1. april).
- Tiden arbeidstaker verken mottok lønn eller dagpenger, de såkalte ventedagene, ble redusert fra fem til tre dager.
- Maksimal permitteringstid med dagpenger ble oppjustert fra 30 til 52 uker.
- Et av vilkårene for å motta dagpenger hadde vært at arbeidstidsreduksjonen var minst 50 prosent. Dette ble i mars 2009 foreslått endret til 40 prosent, noe som gjorde det enklere å bruke rullerende permittering.

4 Omfang

Dette delkapitlet belyser den første problemstillingen om omfanget av bruk av permittering. Det gjøres på to måter, først ved hjelp av statistikk og deretter gjennom et utvalg medieomtaler om bruk av permittering. Bruk av permittering har nær sammenheng med utviklingen i norsk økonomi, og spesielt utviklingen i industrien. Avslutningsvis i delkapitlet presenteres derfor relevante utdrag fra forskjellige konjunkturrapporter.

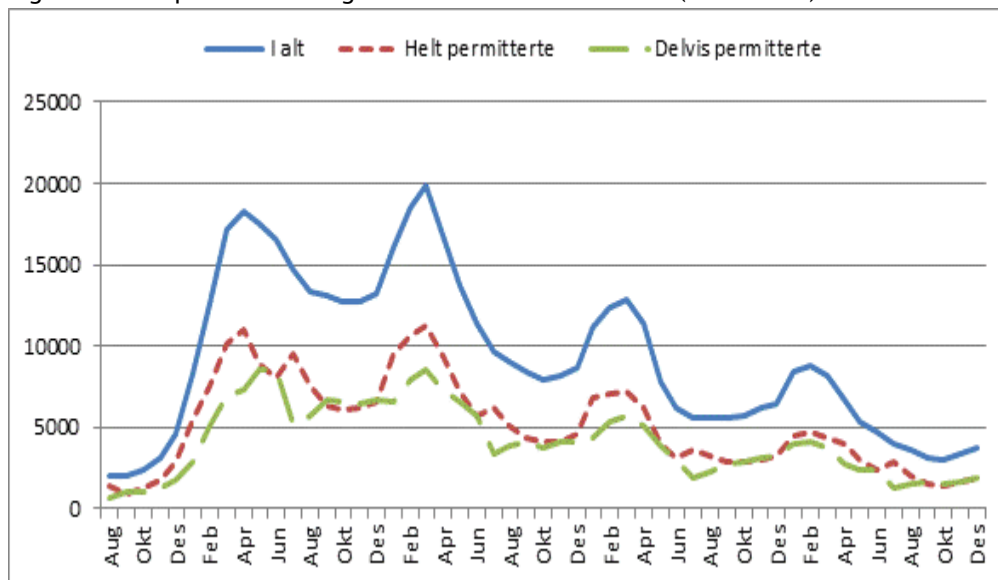
I Norge var det særlig virksomheter innen bygg og anlegg og eksportrettede industribedrifter som ble rammet av nedgangskonjunkturen 2008/2009. Omfanget av permitteringer varierte gjennom 2009 og 2010, med topper på sen vinteren. Antallet permitterte (helt og delvis permitterte) var om lag 18 000 i

februar 2009 og nærmet seg 20 000 i februar 2010. I takt med bedringen på arbeidsmarkedet ble bruken av permittering redusert i 2011 og 2012.

Bruken av permittering ble videre redusert i løpet av 2012. NAVs månedsstatistikk viser at antallet permitterte totalt var 8460 i januar 2012. Som tidligere ble hel og delvis permittering brukt om lag like mye. Antallet permitterte dette året nådde toppen med 8751 i februar, for deretter å bli gradvis redusert til 3031 permitterte i oktober. Antallet permitterte begynte da å nærme seg nivået fra før nedgangskonjunktoren høsten 2008. I årets to siste måneder økte antallet permitterte igjen noe, og utgjorde 3751 personer i desember 2012.

Figur 1 gir oversikt over utviklingen fra august 2008 til og med desember 2012.

Figur 1 Antall permitterte august 2008 - desember 2012 (Kilde: NAV)



Omtale i media

Permitteringer ble fortsatt omtalt i media våren 2012, fortrinnsvis på nettsidene til lokalaviser. Omfanget av slike omtaler var langt mindre enn i 2008/2009. Det er ikke foretatt noen kvantitativ registrering av antallet medieomtaler. Nedenfor følger i stedet en skjønnsmessig gruppering, med et lite utvalg illustrasjoner fra typiske områder der bruk av permittering ble omtalt i 2012. Dette gjelder solarindustri og papirindustri, men også andre deler av industrien, og fiskeindustrien.

Usikkerhet i forbindelse med økonomisk uro og markedssvikt i Europa preget deler av både «ny» og «gammel» industri.³ Virksomheter innen solenergi slet også i 2012. REC la ned fabrikken i Glomfjord, og 200 ansatte mistet arbeidet. Man håpet en stund at det var mulig at de REC-ansatte på Herøya kunne beholde jobbene, men etter en runde med permitteringer, medførte nedleggelse at rundt 600 ansatte mistet arbeidet (omfattende regionalt samarbeidstiltak for rask omskolering av REC-ansatte ble satt i gang). Elkem Solar stanset deler av produksjonen i Kristiansand for en periode, og om lag 120 av de 275 ansatte ble permittert. Problemene innen solindustrien vedvarte. NorSuns fabrikk i Årdal hadde i september fortsatt 170 ansatte i arbeid, men Nrk.no meldte tidligere i september at alle ansatte hadde fått permitteringsvarsel og at markedssituasjonen ville være krevende ut 2012 og i 2013. Permitteringer ble også brukt i Kristiansand-bedriften Elkem Solar (Nrk.no 24.9.2012). Smelteverket innstilte produksjonen og sendte permitteringsvarsel til 225 ansatte, men forsøkte også å omplassere dem til andre jobber i Elkem-konsernet.^{4 i}

Papirindustrien har også slitt, særlig mot slutten av 2011 og i 2012. Papirfabrikken Hunsfoss i Vennesla ble begjært konkurs i september 2011, og 140 ansatte mistet jobben (Norske Skog Union i Skien ble lagt ned i 2006). Mot slutten av 2011 stoppet cellulose-fabrikkene Södra Cell på Tofte og i Follafoss produksjonen helt. De ansatte fikk permitteringsvarsel for de neste månedene. Norske Skog på Skogn varslet mot slutten av året kutt i lønnskostnader på 25 millioner kroner. Papirfabrikken Follum i Hønefoss ble lagt ned våren 2012. Også Peterson-konsernets virksomhet i Moss ble avvirket i denne perioden.⁵

Også høsten 2012 omtalte mediene bruk av permittering. En illustrasjon er varsel om permitteringer ved Måløy verft i Sogn og Fjordane, der alle de om

³ Det er flere ulike grunner som har forårsaket permitteringene, ikke bare virkninger av finanskrisa i Europa.

⁴ «Hovedtillitsvalgt Hanssen skal ha møte med Arbeidsdepartementet neste uke for å prøve å få en dispensasjon fra permitteringsloven. – 120 ansatte ble permittert i fjor høst, men var tilbake i jobb igjen 17. mars i år på grunn av bedring i markedet. Vi står i nå i fare for å miste denne kompetansen med de nye permitteringene siden regjering strammet inn reglene 1. januar 2012, sier Hanssen. (-) – Vi forventer at markedet tar seg opp igjen på sikt, spesielt i Asia, sier Hanssen, men han våger ikke spå når det skjer. I mellomtiden må vi prøve å holde organisasjonen mest mulig intakt slik at vi er klare til oppstart igjen» (IndustriEnergi.no, 21.9.2012).

⁵ Tre dagers- og fire dagers arbeidsuke som svar på overkapasitet omtales ikke, eller i svært liten grad våren 2012. Når nettsøk i 2012 gir treff på «fire dagers uke», kan følgende illustrere at situasjonen er en helt annen enn i 2008/2009: Et rør- og sveisefirma tilbyr fire dagers uke (mandag til torsdag) og ordnede lønns- og arbeidsforhold m.m. som et gode – for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft med fagbrev/svennebrev (blant annet svenske rørleggere og sveisere).

lag 20 ansatte fikk slikt varsel i oktober 2012. Varslet ble sendt ut fordi verftet ikke hadde kontrakt på nybygg etter at pågående arbeid ville bli ferdigstilt. Det ble imidlertid arbeidet med å sikre nye kontrakter, og det var ikke sikkert at det ville bli nødvendig å gå til permittering (Nrk.no, 10.10.2012).

I andre bransjer fantes det eksempler på at permitteringsvarsel ble trukket tilbake, som ved Hydros aluminiumsverk i Sunndal, der en produksjonslinje ble startet opp igjen på grunn av bedret markedssituasjon.ⁱⁱ Permitteringer ble også varslet i andre bransjer, som i mediebransjen, der Rogalands Avis skulle redusere antall stillinger,ⁱⁱⁱ og i fiskeindustrien (jf. nedenfor).

Permitteringer i fiskeindustrien

Permitteringer i fiskeindustrien har gjerne sammenheng med variasjoner i råstofftilgang. Sensommeren 2012 ble det varslet om omfattende permitteringer. Ifølge nyhetsoppslag har det dreid seg om flere hundre ansatte ved anleggene i Stamsund i Lofoten, Melbu i Vesterålen, i Hammerfest og i Mehavn. Permitteringstiden har variert, i Mehavn hadde det vært sammenhengende permittering fra juli.^{iv} Bakgrunnen var, ifølge media, at Fiskeridirektoratet for en periode trakk tilbake tre Aker-tråleres rett å fiske, som straff for brudd på leveringsforpliktelsene som følger av konsesjonsbetingelsene. Tillitsvalgte i Sjømannsforbundet og NNN pekte på at man ikke tok stilling til om det hadde skjedd brudd på konsesjonsreglene, men de mente det var uakseptabelt at de ansatte ble rammet.^v Avgjørelsen om utestenging ble anket inn for Fiskeridepartementet.^{vi}

Utviklingen i industrien – konjunkturrapporter

Som nevnt innledningsvis i dette delkapitlet, har bruk av permittering nær sammenheng med utviklingen i norsk økonomi, og spesielt utviklingen i industrien. Avslutningsvis følger utdrag fra relevante konjunkturrapporter.

Ifølge Norsk Industris konjunkturrapport for 2012, ville todelingen av norsk industri (oljerelatert industri som går godt versus industribedrifter med problemer på eksportmarkedet) utvikle seg ytterligere og gi utslag i arbeidsmarkedet.^{vii}

Med en forventet vekst i omsetning på sju prosent, ventet man en økning i sysselsettingen særlig for ingeniører og sivilingeniører. Vekstplanene i de oljerelaterte industribedriftene var om lag 15 prosent, som tilsa press for å få tak i noen typer arbeidskraft. Deler av industrien utenfor oljeklyngen forventet en svakere vekst og færre sysselsatte.

I den nye Konjunkturrapport 2013 fra Norsk Industri forventes seks prosent vekst i omsetning, med fire prosent vekst i sysselsettingen.^{viii} All økt etterspørsel etter arbeidskraft antas å komme fra oljerelaterte bedrifter og rette seg mot operatører. Likevel påpeker Norsk Industri at mange bedrifter opererer i flere markeder. Norsk Industri har stor oppmerksomhet på den siste tids kronekursutvikling og hva dette betyr for konkurranseutsatt industri.

NHOs «Næringslivets økonomibarometer» ble lagt frem i september 2012, med utsikter for 2012 – 2013 (Økonomisk overblikk 3/2012). Publikasjonen ble presentert med overskriften «Europa treffer Norge». Rapporten pekte på at den todelte utviklingen i norsk økonomi kunne være i ferd med å gå over i en tredeling (bedrifter som går godt, bedrifter med problemer på eksportmarkedet og bedrifter som er i en mellomposisjon). Virkningene av de svake utsiktene for tradisjonell eksportindustri på utviklingen i arbeidsmarkedet, var tydelige innen enkelte områder, men ikke merkbare for hovedbildet av arbeidsmarkedet. Selv om norsk økonomi så langt er skjermet fra den internasjonale utviklingen, viser NHOs økonomibarometer en tydelig nedjustering av forventningene for 2013 (s. 15). Når det gjelder arbeidsmarkedet, ble det pekt på at norsk økonomi var inne i en fase med god vekst i sysselsettingen. Til tross for svak produktivitetsvekst, har det vært sterk jobbvekst. NHO-bedriftene forventer god sysselsettingsvekst også i tiden fremover, men samtidig blir det registrert tendenser til en økende mangel på tilpasning, ved at bedriftene har problemer med å rekruttere en del av de yrkesgruppene de har behov for (Økonomisk overblikk 3/2012, s. 22).

Norges Banks forventningsundersøkelse (Regionalt nettverk 3, 2012) ble presentert i oktober 2012. Den meldte om litt svakere produksjonsvekst og høyere sysselsettingsvekst. Bedriftene rapporterte at de samlede vekstutsiktene var noe nedjustert sammenliknet med forrige periode (23. april – 15. mai), og at man forventet om lag uendret produksjonsvekst neste halvår.⁶

Når det gjelder sysselsetting og arbeidsmarked, forventet Norges Bank at sysselsettingen samlet ville fortsette å stige de tre siste månedene av året. Veksten i sysselsetting hadde tiltatt svakt og var litt sterkere enn forventningene som ble rapportert i mai. Sterkest vekst ble rapportert innen bygg og anlegg, der tilgang på arbeidskraft utgjorde en begrensning for vekst i aktiviteten, mens sysselsettingen var stabil i varehandelen. De øvrige næringene rapporterte om økt sysselsetting. Bedriftene ventet svakt avtakende vekst, men alle næringene planla å øke sysselsettingen de neste tre månedene.^{ix} Ved utgangen av november meldte kontaktbedriftene om moderat vekst i produksjonen de tre siste månedene og at veksten så langt ikke hadde vært like sterk som bedriftene så for seg i september. De ventet samlet litt lavere vekst de neste seks månedene (Regionalt nettverk nr. 4, 2012).^x

Også Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer for 4. kvartal 2012 meldte om større bransjevise forskjeller i industrien og utflating av produksjonsvolu-

⁶ «Aktiviteten steg mest i oljeleverandørnæringen, i bygg og anlegg og i tjenesteyting rettet mot næringslivet. Veksten i hjemmemarkedsindustrien var fortsatt svak, og har avtatt fra forrige runde. I eksportindustrien har veksten tiltatt, særlig innenfor petroleumsrelatert eksportindustri. Bygg og anlegg og tjenesteyting rettet mot husholdningene ventet tiltakende vekst fremover, mens tjenesteyting mot næringslivet ventet noe lavere vekst det neste halve året. Øvrige næringer ventet om lag uendret vekst fremover» (Norges Bank, Regionalt nettverk, pressemelding 17. oktober 2012).

met. Hovedårsaken var sviktende ordretilgang fra eksportmarkedet når det gjaldt tradisjonell eksportrettet industri. På den andre siden hadde leverandører til olje- og gassnæringen store ordreserver. På kort sikt ble de generelle utsiktene for 1. kvartal 2013 vurdert som bedre enn i 4. kvartal 2012, med forventninger om vekst i produksjonsvolum og sysselsetting.^{xi}

5 Regelendringer

Den andre problemstillingen som ble nevnt innledningsvis, handler om regelendringer. Endringene belyses nedenfor i forbindelse med statsbudsjettet for 2012 og 2013.

Virkingene av finanskrisa var langt mindre i Norge sammenliknet med andre land, blant annet som følge av stimulanser i den økonomiske politikken. Arbeidsledigheten gikk ned, og færre ble etter hvert permittert gjennom perioden 2008/09 – 2012. De endringer som ble gjort våren 2009 når det gjaldt reguleringen av permitteringsinstitusjonen, ble beholdt gjennom 2010 og 2011. Høsten 2011 ble reglene strammet inn i forbindelse med statsbudsjettet for 2012.

Statsbudsjettet 2012

Endringene i permitteringsreguleringene ble vedtatt av Stortinget etter forslag fra regjeringen. Finansministeren viste til at budsjettet var tilpasset en situasjon med stor internasjonal uro, og at budsjettet skulle trygge arbeidsplasser, verdiskapning og velferd. Arbeidsministeren pekte på at arbeidsmarkedssituasjonen var bedret og at det ikke var behov for å videreføre endringene fra 2009. De nye reglene trådte i kraft fra 1. januar 2012. Følgende gjaldt budsjettet 2012:

«Som del av Regjeringens tiltakspakke i 2009 ble permitteringsregelverket tilpasset den vanskelige situasjonen i arbeidsmarkedet. Endringene skulle gjøre det lettere for arbeidsgiver å holde på kvalifisert arbeidskraft i en periode med lav etterspørsel. Bygge- og anleggssektoren og industrien er de næringene som i størst grad benytter seg av permitteringer. I begge næringer har sysselsettingen tatt seg opp, samtidig som både ledigheten og antall permitterte har avtatt. Fordi permitterte allerede er i et arbeidsforhold, kan de ha lav søkeaktivitet. En lang permitteringsperiode kan bidra til ytterligere passivisering og redusere overgangen til jobb. Regjeringen foreslår at endringene i regelverket blir reversert fra 1. januar 2012 for nye tilfeller. Ved endringer i situasjonen i arbeidsmarkedet vil det bli gjort en ny vurdering av permitteringsregelverket» (Meld. St. 1 (2011-2012) Nasjonalbudsjettet 2012, s. 14).

Regelendringene innebar en reversering av de endringer som ble gjort i forbindelse med finanskrisa og nedgangskonjunkturen 2008/2009 (omtalt i delkapittel 3 ovenfor). Hovedinnholdet i endringene var som følger:

- Permitteringsperioden ble redusert fra 52 uker til 30 uker (over en total permitteringsperiode på 18 måneder).
- Arbeidsgiverperioden med fortsatt lønnsplikt ble økt fra 5 til 10 arbeidsdager ved permittering fra og med 40 prosent til 100 prosent (endring i lov om lønnsplikt under permittering § 3).
- Arbeidsgiverperioden er fortsatt 15 arbeidsdager ved permittering under 40 prosent.
- For at den permitterte skal ha rett til dagpenger, er kravet minst 50 prosent permittering (dvs. en økning fra tidligere 40 prosent).
- For permitteringer som ble igangsatt før 1. januar 2012, gjaldt de tidligere reglene.

Regelendringer som omfattet fiskeindustrien

Innen fiskeindustrien ble det derimot gjennomført endringer som gjorde det enklere å få dagpenger for delvis permitterte. Arbeidsdepartementet viste i en pressemelding (15.5.2012) til at da kravet til reduksjon i arbeidstid ble satt opp fra 40 til 50 prosent ved årsskiftet, førte dette til utilsiktede virkninger i fiskeindustrien. Fra 1.7.2012 ble kravet til redusert arbeidstid satt ned igjen til 40 prosent når det gjaldt permitteringer i denne industrien.⁷

Statsbudsjettet 2013

I statsbudsjettet for 2013 (Meld. St. 1 (2012-2013)) viser regjeringen til at oppgangen i norsk økonomi ser ut til å fortsette i år og neste år, og at veksten i fastlandsøkonomien var blitt trukket opp av økt yrkesdeltakelse og høy produktivitetsvekst.

«(-) Samtidig bidrar høy oljepris til sterk vekst i petroleumssektorens etterspørsel og høy aktivitet hos leverandørene i fastlandsøkonomien. Også aktiviteten innen bygg og anlegg øker raskt, mens den tradisjonelle eksportindustrien sliter. Svake utsikter for utviklingen i eksportmarkedene kombinert med sterk krone og høy oljepris kan gjøre denne todeling-

⁷ «Fiskeindustrien er unntatt fra lov om lønnsplikt under permittering. Ansatte i fiskeindustrien får ikke lønn fra arbeidsgiver de første dagene av permitteringsperioden, i stedet får de dagpenger fra første dag. Siden dagpengene vanligvis er lavere enn lønn, betyr det at permitterte i fiskeindustrien får mindre penger enn andre permitterte. At dagpengekravet senkes til 40 prosent ved permittering, vil kunne bidra til å kompensere for dette» (Arbeidsdepartementet, pressemelding 15.5.2012).

en i økonomien enda tydeligere framover» (Meld. St. 1 (2012-2013), 2 De økonomiske utsiktene).

Statsbudsjettet 2013 kommenterte også permitteringer i forbindelse med de økonomiske utsiktene og nedgangen i arbeidsledighet (2.3 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet). Her ble det pekt på at antall permitteringer hadde holdt seg på et lavt nivå, og at permitteringer i hovedsak ble benyttet innen bygg- og anleggssektoren og i industrien, bransjer der arbeidsledigheten hadde avtatt ytterligere i 2012 i forhold til 2011.

I forbindelse med statsbudsjettet 2013 ble det også foreslått å endre særregler for fiskeindustrien når det gjaldt dagpenge- og permitteringsregelverket. Ut fra gjeldende regler var maksimal periode med dagpenger under permittering 104 uker i fiskeindustrien, mens grensen ellers nå er 30 uker.⁸ I budsjettforslaget foreslås det å redusere maksimal dagpengeperiode fra 104 uker til 52 uker for nye tilfeller av permittering i fiskeindustrien. Bare et mindretall av permitteringer i fiskeindustrien varer mer enn 52 uker, og en dagpengeperiode på 52 uker vil fortsatt innebære en mer sjenerøs permitteringsordning enn det som gjelder for andre næringer. Regelendringen vil ikke ha effekt i 2013, men forventes å gi en innsparing på om lag 1,5 millioner kroner i 2014 (jf. Prop. 1 S (2012-2013), Post 70 Dagpenger, overslagsbevilgning).

6 Partenes reaksjoner på reguleringsendringene

Den tredje problemstillingen i dette notatet handler om partenes rolle når det gjelder regulering av permitteringsinstitusjonen. I dette delkapitlet belyses det først i forbindelse med regelendringene som ble introdusert med statsbudsjettet 2012. Problemstillingen følges deretter opp i delkapittel 7, som dreier seg om praksis i håndheving av reglene, mens delkapittel 8 handler om hvordan konflikten som oppsto ble løst ved at LO og NHO sentralt ble involvert.

Både Fellesforbundet og Norsk Industri reagerte høsten 2011 negativt på de foreslåtte innstrammingene i statsbudsjettet for 2012. Organisasjonene mente tiden ikke var inne for å gjeninnføre et strengere permitteringsregelverk. De arbeidet opp mot politisk ledelse for å få til en videreføring av det gjeldende regelverket som trådte i kraft i 2009.

⁸ «Dette fordi råstofftilgangen i bransjen er mer uforutsigbar enn annen industri, noe som gjør det vanskelig å ha jevn produksjon og stabil bemanning. Med bakgrunn i at permitterte arbeidstakere erfaringsmessig er vanskelige å formidle til annet arbeid og derfor kan gå uvirksomme unødige lenge sammenliknet med øvrige helt ledige personer, foreslås en reduksjon av maksimal dagpengeperiode fra 104 uker til 52 uker for nye tilfeller ved permitteringer i fiskeindustrien, med virkning fra 1. januar 2013.» (Prop. 1 S (2012-2013), Post 70 Dagpenger, overslagsbevilgning).

Fellesforbundet minnet i brev til finansministeren (29.2.2012) om forbundets tidligere kritikk av regelendringene som ble lansert i forbindelse med statsbudsjettet 2012. Forbundet var fortsatt opptatt av permitteringsinstitusjonen. To av punktene om sysselsetting, arbeidsmarked og arbeidsliv i forbundets innspill til statsbudsjettet 2013 dreide seg om permittering:

«Fellesforbundet var ueinig i dei tilstrammingar i regelverket om dag-pengar under permittering som vart vedtekne i fjor haust. Vi merka oss likevel at regjering og Storting meinte at utviklinga må føljust nøye. Det er vanskeleg i dag å seia korleis permitteringssituasjonen blir om eitt år. Det er viktig at regjeringa følg utviklinga nøye og har beredskap til å gjere endringar dersom situasjonen tilseier det. Uavhengig av dette er det likevel gode grunnar for at det bør vera lettare reelt sett å føreta rullerande permittering. Arbeidsgjevarperioden i ordninga bør derfor på permanent basis reduserast frå ti til fem dagar. (-).

Industri Energi var fornøyd med at et stramt statsbudsjett kunne bidra til å skjerme konkurranseutsatte arbeidsplasser i industrien. Nestleder i forbundet uttalte høsten 2011 at:

«(-) Det er nok å vise til REC som sliter, og som fortsatt har mange av sine ansatte ute i permisjon. Det samme gjelder for Hydro, som har permitterte ansatte både i Sunndal og på Sørål i Husnes. Vi får stadig signaler om at eksportbedrifter sliter, (-) (det) blir feil å stramme inn på permitteringsregelverket i en tid da vi kanskje trenger dem som mest, (-) – Vi frykter som følge av regjeringens permitteringsinnstramminger at bedrifter som sliter heller sier opp ansatte, fremfor å benytte permitteringer, (-) – Flere av industribedriftene sliter fortsatt etter den forrige finanskrisen. Vi mener derfor det fortsatt er viktig med romslige og fleksible permitteringsordninger fremover». ^{xii}

Landsstyret i *Industri Energi* fulgte opp med å vise til at endringene trolig ville føre til at bedriftene ville miste kompetanse og at unge arbeidstakere ville måtte ta hovedbyrden for tiltakene. ^{xiii} Forbundets Samarbeidskomiteen Kjemisk Teknisk Øst oppfordret regjeringen til å trekke tilbake den foreslåtte reverseringen av permitteringsreglene. ^{xiv}

Forbundet viste til bekymring blant tillitsvalgte som representerte nærmere 9000 medlemmer innen konkurranseutsatt elektrokjemisk industri og aluminiumsindustri, i tillegg til metall-, gjødsels-, isolasjons- og petrokjemi. Det ble pekt på at for den konkurranseutsatte fastlandsindustrien ville endringer i permitteringsreglene kunne føre til oppsigelser og få konsekvenser på flere plan. Det dreide seg både om at nødvendig kompetanse ville kunne forsvinne til

andre deler av næringslivet, og at tap av disse arbeidsplassene ville kunne tappe distriktene for skatteinntekter.^{xv}

Norsk Arbeidsmandsforbund kommenterte statsbudsjettet 2012 i en uttalelse fra forbundsstyret (14.10.2011).^{xvi} Permitteringsordningen var ett av områdene som ble nevnt. Forbundet understreket at når det gjaldt forslaget om fjerning av den utvidete permitteringsordningen som ble innført i tilknytning til finanskrisa, burde ordningen heller videreføres. Begrunnelsen var at situasjonen i internasjonal industri fortsatt var svært ustabil og at Norge igjen ville kunne bli rammet.

7 Endringer i praksis ved dagpenger under permittering

Mens forrige delkapittel illustrerte synspunkter på regelendringer, skal vi nedenfor ta for oss den tredje problemstillingen, om partenes rolle når det gjelder måten reglene ble praktisert på. Det gir i tillegg anledning til å belyse den fjerde problemstillingen, om hvordan permittering også kan ha sammenheng med arbeidstidsordninger. Endringer i overenskomsten for asfalt- og veivedlikehold i tariffoppgjøret 2012 er et eksempel på dette.

Ingen av fagforbundene vi har hatt kontakt med (Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund, Industri Energi) meldte om vesentlige endringer i omfanget av permitteringer gjennom 2012. Det dukket i løpet av året likevel opp enkeltsaker som gjaldt NAVs håndheving av retningslinjene for tildeling av dagpenger under permittering. Disse sakene ble sett som en innstramning av praksis og vakte bekymring i forbundene. Dette gjaldt først permittering ved sesongsvingninger, og etter hvert også i forbindelse med markedssvingninger.

NAVs innskjerping av praksis når det gjelder å innvilge dagpenger ved permittering, var merkbar i desember 2010. Fellesforbundet fikk inn de første sakene om avslag på søknader om dagpenger i løpet av 2011. Flere saker ble da anket lokalt. Områdene det gjaldt var bergverk, asfaltarbeid og byggfag. Det ble ifølge forbundet også gitt avslag ved et par anledninger innen grafisk virksomhet. Slike avslag på å innvilge dagpenger ble ikke registrert i forbindelse med permitteringen i papirindustrien. Problemstillingene var mindre aktuelle sommeren 2011, men flere saker ble sendt forbundet i løpet av høsten samme år. Fellesforbundet var sammen med Norsk Arbeidsmandsforbund i kontakt med NAV om formuleringene i retningslinjene som omhandlet innskjerping av praksis ved innvilgelse av dagpenger ved permittering. Det gjaldt hele perioden, frem til våren 2012.

Sesongsvingninger

NAVs presiseringer om dagpenger ved sesongpermitteringer la til grunn at når permitteringsårsaken er påregnelig og forutsigbar, er det også mulig for arbeidsgiver å påvirke situasjonen. I perioder med påregnelig lite arbeid på grunn av sesongsvingninger, har arbeidsgiver mulighet til å planlegge driften ved for eksempel å sørge for andre sysselsettingsmuligheter eller drive opplæring. NAV pekte ved noen anledninger også på at innenfor lov- og avtaleverket har arbeidsgiver muligheter til å avtale forskyvning av arbeidstiden eller innføre innarbeidingsordninger. Arbeidsgiver kan dessuten vurdere redusert bemanning dersom det er nødvendig.

Rundskriv fra Fellesforbundet

I forbindelse med at NAV strammet inn praksis når det gjaldt å innvilge dagpenger ved permittering, sendte Fellesforbundet ut et rundskriv til alle avdelinger om å si nei til permittering hvis medlemmet ikke får dagpenger. Rundskrivet (Sirkulære nr. 2, 1.3.2012) pekte på at NAV for vel et år siden strammet inn sin praksis med å tildele dagpenger når permitteringen skyldtes sesongsvingninger. NAV hadde presisert at vilkåret om rett til dagpenger under permittering måtte skyldes mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan øve innflytelse på, og at vanlige sesongvariasjoner må anses som forutsigbare. Permitteringer på grunn av dette ville som hovedregel ikke gi rett til dagpenger. Blant medlemmer i Fellesforbundet som ble berørt, var ansatte innen asfaltbransjen, anleggsgartnere, byggfagsarbeidere og arbeidstakere på hoteller. Innen asfalt- og veiarbeid fikk dette direkte innvirkning under tariff-forhandlingene våren 2012.

Endringer i overenskomsten for asfaltarbeid og veivedlikehold

Både Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund er part i overenskomsten for asfaltarbeid og veivedlikehold («asfaltoverenskomsten»). Motpart i avtalen er Byggenæringens Landsforbund. Denne overenskomsten ble endret ved tariffoppgjøret 2012. Enkelte av endringene hadde direkte sammenheng med NAVs tidligere innskjerping av praksis når det gjaldt innvilging av dagpenger ved permittering. Innskjerpingen innebar i praksis at asfaltbransjen ikke lenger var omfattet av ordningen med dagpenger ved permittering.

Det anbefalte meklingsforslaget inneholdt blant annet en ny rammeavtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstid for asfaltarbeid. Hensikten var å legge til rette for at asfaltarbeidere kan opparbeide tid for avspasering i perioder med lavere sysselsetting. Rammeavtalen var et nytt Bilag 12 i tariffavtalen (jf. meklingsforslaget, s. 6).

Ordningen med gjennomsnittsberegning bygger på innarbeidingsordninger og timebank med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens § 10-5. Det gjelder, i ulike varianter, alminnelig arbeidstid som ikke overstiger ni timer i løpet av 24 timer

og 48 timer i løpet av sju dager (avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker), og alminnelig arbeidstid som ikke overstiger ti timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager (avtale med tillitsvalgte). Grensen på 48 timer i løpet av sju dager kan gjennomsnittsberegnes over en periode på åtte uker, likevel slik at den alminnelige arbeidstiden ikke overstiger 54 timer i noen uker (AML § 10-5-2).

Slike innarbeidingsordninger kan avtales lokalt. Det kan også avtales lokalt hvordan avspaseringen skal gjennomføres. Arbeidstakere på avspasering står fritt i å ta seg annet lønnet arbeid i denne perioden (jf. pkt. 10 i rammeavtalen). Rammeavtalen inneholder også en bestemmelse om at bedriften etter beste evne plikter å sysselsette de ansatte hele året, slik at behovet for å avspasere blir minst mulig (pkt. 14).

Regelinnskjerpingen fra NAV førte dermed til avtalefesting om bruk av innarbeidingsordninger i overenskomsten for asfaltarbeid og veivedlikehold. Det var fagforbundene som reiste kravet om å få bestemmelser om innarbeidingsordninger inn i overenskomsten. Forbundene fikk altså gjennomslag for dette, og håper dermed å unngå en del permitteringer (som i den nye situasjonen ville kunne innebære permittering uten dagpenger).

Markedssvingninger

Når det gjelder anleggsbransjen, ble det i Norsk Arbeidsmandsforbund pekt på en nyere sak der ansatte ikke fikk innvilget dagpenger ved permittering av det lokale NAV-kontoret på Sørvestlandet. Det var høy aktivitet i anleggsbransjen, med konkurranser der flere tilbud ble tildelt også utenlandske entreprenører. I ett tilfelle førte det til at et norsk anleggsfirma manglet oppdrag og permitterte egne ansatte. Det lokale NAV-kontoret innvilget ifølge forbundet ikke dagpenger ved permittering for disse. Etter forbundets oppfatning, stred praksisen mot det som skulle være hensikten med permitteringsordningen.

Også innen Fellesforbundets område ble det rapportert om saker der permitterte arbeidstakere ikke fikk innvilget dagpenger fra lokale NAV-kontor. Dette gjaldt bedrifter innen byggeindustrien. En tidligere sak som gjaldt glassvirksomheten til Pilkington, stammet fra april 2011. Den saken ble behandlet rettslig med kjennelse i Trygderetten i mai 2012, der arbeidstakersiden tapte på alle punkter.⁹

Permittering og dagpenger på Sørvestlandet

NRK omtalte høsten 2012 permitteringssaker som gjaldt flere bedrifter innen byggeindustrien på Sørlandet: Det ble vist til at produksjonsbedrifter i regionen «raser mot de nye permitteringsreglene som er innført hos NAV, og LO frykter at hele permitteringsordningen med dagpenger skal forsvinne». Oppslaget viste

⁹ Anke over klage nr. 2011/0266486 på vedtak om avslag på dagpenger (Pilkington Norge AS). Trygderettens kjennelse av 11. mai 2012.

også til at «Navs begrunnelse for ikke å utbetale pengene, var at dette var forutsigbare markedsmessige svingninger, siden arbeidsgiver har opplyst at markedet allerede i våres var merkbart tøffere». LO-foreningen Agder Fagforening mente NAVs praksis når det gjaldt dagpengeutbetaling ved permittering, var dramatisk og hadde vidtrekkende konsekvenser for de ansatte og for bedriftene, at man så begynnelsen på en rasering av permitteringsordningen, at NAV oppfordret bedrifter til å si opp ansatte i stedet for å permittere, og at politikerne måtte gripe inn.

Ifølge NRK-oppslaget bekreftet NAV Vest-Agder at en regelpresisering før sommeren la mer ansvar på arbeidsgiver når ordrebøkene var i ferd med å gå tomme:

«- Det er en balansegang på hva det offentlige skal betale og hva bedriften selv må ta av risiko. Det legges vekt på at bedriften selv må se de omstillinger som kommer og korrigere kursen etter det. – Det begynte med sesongarbeid, men vi ser også at det er store endringer i arbeidsmarkedet, og bedrifter må ha større fokus på omstillingsevne. Nav mener arbeidsgivere blant annet kan legge om driften og sørge for andre sysselsettingsmuligheter i perioder med lite arbeid på grunn av sesongvariasjoner. Bedrifter kan også drive opplæring i perioder med lite arbeid. Det presiseres også at arbeidsgivere har mulighet til å forskyve arbeidstiden eller innføre innarbeidingsordninger».^{xvii}

NAVs innskjerping av praksis ved utbetaling av dagpenger i forbindelse med permitteringer som skyldtes sesongvariasjon, var tema vinteren og våren 2012. Dette gjaldt sesongvariasjoner NAV mente bedriftene burde tatt høyde for. Blant annet gjaldt det kuldepermitteringer i forbindelse med bygge- og anleggsvirksomhet. Mens dagpenger de to siste vintrene var blitt bevilget på grunn av særlig kalde perioder, var NAVs vurdering at arbeidsgiverne i 2012 burde være forberedt på at slike situasjoner igjen kunne oppstå, og at permitteringsårsaken var påregnelig og forutsigbar. Det ble i én sammenheng vist til at mange arbeidsgivere hadde planlagt for at slike situasjoner kunne oppstå, og hadde kjøpt inn utstyr som gjorde det mulig å grave selv om det var dyp tele i jorden. Innskjerping av praksis ved utbetaling av dagpenger ved permittering gjaldt også svingninger som ble betegnet som ordinær forretningsmessig risiko. NAV Rogaland kommenterte i november 2012 et spørsmål om rett til dagpenger i forbindelse med at et byggefirma vurderte permittering fordi virksomheten hadde tapt flere anbud i konkurranse med virksomheter som benyttet billig utenlandsk arbeidskraft. Her ble det vist til at det er påregnelig for arbeidsgiver at det kommer flere konkurrenter i markedet, og at den enkelte virksomhets svingninger må betraktes som en ordinær forretningsrisiko.^{xviii}

I slutten av oktober meldte Fellesforbundet i Agder at de fikk mange forespørsler fra medlemmer som fryktet å bli permittert uten dagpenger. Både Fellesforbundet sentralt, LO og Arbeidsdepartementet ble etter hvert kontaktet.^{xix}

8 Oppfølging fra Arbeidsdepartementet, partene sentralt, NAV

Problemstillingen om partenes rolle og permitteringsinstitusjonen tas opp også i dette delkapitlet, som handler om hvordan uenighetene ble løst gjennom trepartssamarbeid på sentralt hold.

Misnøye med NAVs strengere praksis førte til at Fellesforbundets avdeling 3, Agder fagforening, oppfordret til politisk streik i sine medlemsbedrifter (Magasinet.no 9.11.2012). Når det kom til stykket, ble det likevel ikke gjennomført streik mot NAVs praktisering av dagpengeutbetaling ved permittering.

Arbeids- og velferdsdirektoratets gjennomgang

Etter møte med Arbeidsdepartementet i slutten av oktober 2012, foretok Arbeids- og velferdsdirektoratet en foreløpig vurdering av praksis når det gjaldt dagpenger under permittering. Bakgrunnen var henvendelser og medieoppslag om at etaten dels hadde innskjerpet sin praksis, dels at praksis varierte i ulike deler av landet. I brev til departementet (Dagpenger under permittering – foreløpig vurdering av praksis, 7.11.2012) ble det vist til avslagsprosent og klagebehandling, samt til kjennelser i Trygderetten.

Direktoratets gjennomgang (s. 3) viste en avslagsprosent ved første gangs behandling på 11 prosent i 2010. 20 prosent fikk avslag i 2011, mens avslagsprosenten var 30 prosent i de første åtte månedene av 2012. Direktoratet pekte i brevet på at isolert kunne dette oppfattes som en innskjerping av praksis, men de bemerket også at svært lav omgjøringsprosent i NAVs klageinstans kunne indikere at førstegangsvedtakene nå var mer i tråd med regelverket. Direktoratet hadde videre gått igjennom 33 kjennelser i Trygderetten, der Trygderetten stadfestet avslagene i 31 av disse sakene. Direktoratet viste her til at det så langt var lite som tydet på at NAV hadde lagt til grunn en annen fortolkning av loven enn Trygderetten (s. 3). I brevet til departementet pekte direktoratet videre på at etter en første vurdering av tilgjengelig informasjon, så det ut til at man nå hadde en mer riktig praktisering av regelverket: «En slik praktisering fører til flere avslag enn tidligere. Dette vil nok kunne oppfattes som om det har blitt en større avstand mellom adgangen til å permittere som følger av avtalen mellom partene og retten til dagpenger under permittering» (s. 4).

Reaksjoner fra partene sentralt – LO og NHO

Både LO og NHO sentralt reagerte på innstramningene i praktiseringen av dagpengeutbetaling under permittering. LOs nestleder var blant annet sterkt kritisk til at NAVs innskjerping av praksis kunne føre til flere oppsigelser og til at bedriftene i større grad ville bruke midlertidige ansettelser.^{xx}

NHO viste til at NAVs praksis ble opplevd som for streng av bedriftene, og at det tidligere var slik at hvis en bedrift permitterte ansatte med hjemmel i Hovedavtalen mellom LO og NHO, var dette som regel grunn til å få dagpenger fra NAV. Når praktiseringen av permitteringsreglene ble strammet inn, måtte virksomhetene vurdere andre alternativer. Permittering skaper mer stabilitet og ro enn oppsigelser, og ved oppsigelser kan bedriftene miste ansattes kompetanse.^{xxi}

Arbeidsministeren inviterte LO og NHO til møte om saken i begynnelsen av november. Resultatet ble i første omgang at Arbeids- og velferdsdirektoratet skulle gjennomgå alle klagesaker for 2012 knyttet til permitteringer, og at uriktige vedtak skulle omgjøres. Arbeids- og velferdsetaten skulle også starte arbeidet med et nytt rundskriv om utbetaling av dagpenger ved permittering. LO og NHO ble invitert til å delta i det videre arbeidet med permitteringsspørsmålene. Dette arbeidet skulle starte 16. november.^{xxii}

Ny instruks med midlertidige retningslinjer for praktisering av regelverket for dagpenger under permittering

I midten av november sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet ut en midlertidig instruks, som skulle gjelde inntil revidert rundskriv forelå. Denne pekte på at tidligere retningslinjer med sikte på en likere behandling av regelverket kunne ha ført til at en del arbeidsgivere opplevde en strengere praktisering av regelverket, og at dette hadde ført til for lav forutsigbarhet for bedriftene. Den midlertidige instruksen innebar en klar kursendring når det gjaldt behandling av nye søknader.¹⁰

¹⁰ «(-) Grunnlaget for dagpenger ved permittering er folketrygdlovens § 4-7 sitt krav om at permitteringen må skyldes ‘mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke’. I tillegg til denne, ber vi om at det legges større vekt på Hovedavtalens intensjoner som gir permitteringsadgang i tilfeller hvor saklig grunn gjør det nødvendig for bedriften. Vi ber om at den konkrete arbeidsmangelen vurderes opp mot arbeidsgivers reelle muligheter til å forutsi og unngå permitteringen. Arbeidsgiver skal i utgangspunktet gi de opplysninger som setter NAV i stand til å vurdere permitteringsgrunnen konkret ut fra bedriftens situasjon og av forholdene på stedet. Hvis det kan dokumenteres enighet mellom partene om at arbeidsgiver har gjort det som med rimelighet kan forventes, så skal dette normalt være retningsgivende for behandlingen i NAV» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Midlertidig instruks vedrørende praktisering av regelverket rundt dagpenger under permittering, 15.11. 2012).

De midleridige retningslinjene henviste til at etter instruks fra Arbeids- og velferdsdirektøren, skulle NAV heretter i større grad vektlegge avtaler mellom de lokale partene: «Hvis det dokumenteres enighet mellom partene om at arbeidsgiver har gjort det som med rimelighet kan forventes og at årsaken til permitteringen er upåregnlige, så skal dette normalt legges til grunn».

Det ble utdypet med henvisninger til Hovedavtalen: «Eksempler på saklige permitteringsgrunner etter Hovedavtalen og den ulovfestede permitteringsadgang er ordremangel og fulle lagre, råstoffmangel, uforutsette hendelser og andre praktiske arbeidshindringer. Hovedavtalen gir dermed vid adgang til å permittere i forbindelse med driftsinnskrenkninger og driftsstans. Permittering skal som hovedregel drøftes mellom partene på arbeidsplassen før arbeidsgiver varsler og iverksetter permitteringen» (NAV. Dagpenger til permitterte – midlertidige retningslinjer).^{xxiii}

Klagesaker

Arbeidet med å utforme en ny instruks for håndtering av dagpenger under permittering skulle gjøres i samarbeid med LO og NHO. Når det gjaldt tidligere klagesaker, ville direktoratet gjennomgå disse for å undersøke om praksis hadde vært i tråd med regelverket.^{xxiv}

Gjennomgang av 319 klagesaker ut fra de midlertidige retningslinjene på slutten av året førte til at 199 av disse klagen ble tatt til følge og dagpenger likevel utbetalt. NAV omgjorde også vedtak i 39 saker som ikke var påklaget.^{xxv}

Ved inngangen til 2013 viste NAV til at man arbeidet med et nytt og tydeligere rundskriv som skulle føre til at man unngikk geografiske forskjeller i behandlingen av søknader om dagpenger ved permittering. Fra NAVs side ble det fastholdt at etaten tidligere også hadde hatt en for liberal praksis, samtidig som det ble understreket at etaten har ansvaret for hele regelverket og ikke bare for Hovedavtalen mellom LO og NHO.^{xxvi}

Nytt rundskriv om praktisering av permitteringsreglene

Rundskrivet med nye og detaljerte retningslinjer var gjeldende fra 1. februar 2013.^{xxvii} Det viste at LO og NHO i all hovedsak hadde fått gjennomslag for sitt syn.

- Når det gjaldt formålet med permittering, ble det pekt på at ved midlertidig produksjonsnedgang, er adgangen til å bruke permittering et av virkemidlene arbeidsgiver har for en fleksibel tilpasning til markedssituasjonen: «Siden adgangen til å bruke innleid arbeidskraft og midlertidige ansettelse er begrenset, har permitteringsinstituttet vært et viktig virkemiddel i perioder hvor bemanningen tidvis har overgått oppdragstilgangen».^{xxviii}
- Når det gjelder saklig grunn til permittering etter Hovedavtalen og ulovfestet rett, nevner rundskrivet en rekke eksempler (Del A, pkt. 4),

blant annet ordremangel, fulle lagre, råstoffmangel, finanskrisa, tap av anbud, med mer.

- Om retten til dagpenger ved permittering (Del C, pkt. 1.1) sier rundskrivet blant annet at når partene på arbeidsplassen er enige om at situasjonen tilsier permittering og ikke oppsigelse, skal NAV som hovedregel legge dette til grunn. Dette er situasjoner der det foreligger enighet etter Hovedavtalen om at permitteringen er midlertidig (Del C, pkt. 1.2).
- Det gjelder fortsatt at dagpenger ved permittering er knyttet til forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke. Blant eksemplene som nevnes (Del C, pkt. 1.3) er avsetningsvansker og tap av arbeidsoppdrag på grunn av vanskelige markedsforhold, samt flom, brann, orkan, kulde og andre naturomstendigheter. Et annet eksempel er tap av anbud der arbeidsgiver har gjort det som er nødvendig for å skaffe seg arbeidsoppdrag, for eksempel der arbeidsgiver er i nye anbudsforhandlinger.

Innstrammingene som gjaldt permitteringer ved sesongvariasjoner er i hovedsak beholdt. «Det er ikke meningen at arbeidsgivere skal innrette virksomheten på at det regelmessig permitteres med rett til dagpenger i deler av året det ikke forventes full drift. Dersom permitteringer gjentas årlig og av samme årsaker, vil grunnen til permitteringen etter hvert kunne regnes som forutseelig, og dermed ikke gi rett til dagpenger» (Del C, pkt. 1.3).

De sentrale partene tilfreds med endringene

Både LO og NHO var fornøyd med de nye permitteringsreglene. NAV hadde tydeliggjort at når det er lokal enighet mellom partene etter Hovedavtalen om at situasjonen tilsier permittering, er hovedregelen at NAV skal legge dette til grunn ved behandling av søknader om dagpenger. NAV må i tillegg vurdere dokumentasjonen opp mot regelverket i folketrygdloven. Interessemotsetningene rundt praktisering av regelverket for dagpenger ved permittering ble tilspisset senhøsten og vinteren 2012.¹¹ Ved inngangen til 2013 var det enighet om de nye retningslinjene. Prosessen og endringene som ble gjort, ses av de involverte parter som eksempler på konstruktivt trepartssamarbeid.^{xxix}

¹¹ Innenfor rammene av dette avgrensede prosjektet har det ikke vært rom for å gjøre intervjuer med de sentrale aktørene.

9 Avslutning

I forhold til nedgangskonjunkturen i 2008/2009, er omfanget av permitteringer sterkt redusert, men virksomheter benytter fortsatt permitteringsordningen – også av andre grunner enn virkningene av finanskrisa i Europa. I 2012 har det vært omfattende oppmerksomhet, og sterk uenighet, rundt praktiseringen av regelverket for dagpenger under permittering. Uenigheten tilspisset seg i løpet av andre halvår 2012. I 2009 samarbeidet LO og NHO tett for at reglene skulle gjøres mer fleksible som del av tiltakene for å håndtere virkningene av finanskrisa. Høsten 2012 samarbeidet partene igjen, denne gang fordi de mente innskjerping når det gjaldt praktisering av regelverket innebar forskjeller og uforutsigbarhet, og ikke var i tråd med Hovedavtalens intensjoner når det gjaldt permittering. Dette samarbeidet kan ses som uttrykk for et ønske om å beholde permitteringsinstitusjonen som et viktig virkemiddel for at bedrifter med uforutsett og midlertidig markedssvikt skal unngå å måtte gå til oppsigelser og miste kompetanse i arbeidsstokken. Den norske permitteringsinstitusjonen har lange tradisjoner. Stridighetene om hvordan reguleringene skal praktiseres, viste vinteren 2012 at LO og NHO setter mye inn på å beholde den, også i et arbeidsmarked som i en helt annen grad enn tidligere er preget av hardere internasjonal konkurranse.

- De endringene i regulering av adgang til permittering med dagpenger som ble innført i forbindelse med nedgangskonjunkturen 2008/2009, ble tilbakestillt med virkning fra 2012.
- Omfanget av permittering er sterkt redusert i forhold til perioden 2008/2009/2010. Det brukes i 2012 dessuten noe mindre permittering enn i 2011. Redusert arbeidstid i form av tredagers eller firedagers arbeidsuke som svar på økonomisk nedgang, har ikke vært tema i 2012.
- Nedlegging av virksomhet innen solenergi (REC) og papirindustri (Follum) har ført til nedbemanning og oppsigelser. Permittering har i noen av disse prosessene blitt brukt før nedlegging av virksomhet ble iverksatt.
- Det kom sterk kritikk mot at NAV i rundskriv innskjerpet praksis når det gjaldt adgang til dagpenger ved permittering. Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund og Industri Energi reagerte, og, i løpet av relativt kort tid, også LO og NHO sentralt. Partene samordnet sine interesser og fikk, som i 2009, gjennomslag for sitt syn.
- Mer generelt illustrerer diskusjonene i 2012 at permitteringsreglene også kan ha betydning for arbeidstidsordninger. Endringer i retningslinjer og innskjerping av praksis ved innvilgelse av dagpenger førte til at innarbeidingsordninger («komprimert arbeidstid» i ulike varianter) er blitt mer aktuelle. Det gjelder også forskjøvet arbeidstid. Slike ordninger er

blitt nevnt blant mulige løsninger av NAV, og de ble fremsatt som krav av Fellesforbundet og NAF ved tariffoppgjøret våren 2012 (jf. overenskomsten for asfaltarbeid og veivedlikehold). Debatten og uenighetene i 2012 dreide seg om hvilken rolle permitteringsordningen skulle spille i en situasjon der arbeidsmarkedet hadde tatt seg opp etter den forrige nedgangskonjunkturen. Samtidig er det fortsatt usikkerhet når det gjelder hvordan ettervirkningene av finans- og gjeldskrisa i Europa vil påvirke deler av norsk industri. Begivenhetene i 2012 tyder på at permitteringsinstitusjonen fortsatt oppfattes som viktig av LO og NHO. Som i 2009 samarbeidet organisasjonene også i 2012 for å fremme sine synspunkter. Den tradisjonelle norske permitteringsinstitusjonen vurderes fortsatt som et fleksibelt virkemiddel – også i et arbeidsliv som er sterkere preget av markeds- og anbuds konkurranse. Mer generelt har permitteringsreglene, og måten de praktiseres på, fortsatt sammenheng med diskusjonene om bruk av oppsigelser, midlertidige ansettelser og innleie i arbeidslivet.

Sluttnoter

- i <http://www.industrienergi.no/modules/m02/article.aspx?CatId=2&ArtId=22144>
- ii <http://www.industrienergi.no/modules/m02/article.aspx?CatId=2&ArtId=22083>
- iii <http://www.rogalandsavis.no/nyheter/article6252197.ece>
- iv <http://www.nnn.no/innhold/119/news-details/nyheter/newsitemid/553/svokter-aker-seafoods-kysten>
- v <http://www.frifagbevegelse.no/arbeidslivet/article6288705.ece>
- vi <http://arbeidsmandsforbundet.no/uttalelser-fra-forbundstyret/#more-1799>
- vii http://www.norskindustri.no/getfile.php/Dokumenter/PDF/Konjunkturrapport2012_wcb.pdf
- viii http://issuu.com/norskindustri/docs/konjunkturrapporten_2013?mode=window
- ix http://www.norges-bank.no/pages/91068/Reg_nettt_Nasjonalt_regionaloppsummering_NO_okt-2012.pdf
- x http://www.norges-bank.no/pages/92150/Nasjonalt_og_regionaloppsummering_NO.pdf
- xi <http://www.ssb.no/kbar/main.html>
- xii <http://www.industrienergi.no/modules/m02/article.aspx?CatId=2&ArtId=21646>
- xiii <http://www.industrienergi.no/modules/m02/article.aspx?CatId=2&ArtId=21748>
- xiv <http://www.industrienergi.no/modules/m02/article.aspx?CatId=2&ArtId=21714>
- xv <http://www.industrienergi.no/modules/m02/article.aspx?CatId=2&ArtId=21662>
- xvi <http://arbeidsmandsforbundet.no/uttalelser-fra-forbundstyret/#more-1799>
- xvii <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.8369985>
- xviii <http://www.nav.no/Lokalt/Rogaland/Permittering+og+dagpenger.328017.cms>
- xix <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.8377413>
- xx <http://www.frifagbevegelse.no/nyhetsbrev/article6325087.ece?service=print>
- xxi <http://www.nho.no/arbeidsrett/revurderer-permitteringsklager-article25129-57.html>
- xxii <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/nyheter/2012/partene-i-arbeidslivet-innkalles-til-mot.html?id=707881>

xxiii

<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Dagpenger/Dagpenger/Dagpenger+til+permitterte+-+midlertidige+retningslinjer.328762.cms>

xxiv <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.8391864>

xxv <http://www.magasinet.org/arbeidslivet/article6401240.ece>

xxvi <http://www.abcnheter.no/nyheter/2013/01/08/nav-innroemmer-feil-i-av-tre-granskede-dagpengesaker>

xxvii <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+4-7+Arbeidsgivers+l%C3%B8nnsplikt+og+dagpenger+ved+permittering.334655.cms>

xxviii <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+4-7+Arbeidsgivers+l%C3%B8nnsplikt+og+dagpenger+ved+permittering.334655.cms>

xxix

<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Nye+retningslinjer+for+dagpenger+ved+permittering.335119.cms>

<http://www.nho.no/arbeidstid/nye-regler-ved-permittering-article25373-456.html>

<http://www.lo.no/s/Samfunn/NAV-reformen/Nye-regler-om-dagpenger-ved-permittering/>

Bruk av permitteringer 2012 – omfang og reguleringer

I løpet av nedgangskonjunkturen som fulgte finanskrisa høsten 2008, spilte permitteringsinstitusjonen og forskjellige ordninger med redusert arbeidstid en viktig rolle for en rekke norske bedrifter. I Norge var virkningene av finanskrisa mer kortvarige enn i andre europeiske land, og bruken av permittering avtok. Permittering blir likevel fortsatt brukt, og endringer i reguleringspraksis var et omstridt tema i 2012. Det gjaldt særlig reglene om dagpenger ved permittering. Notatet omhandler bruk av permittering fra årsskiftet 2011/2012 og diskusjonene om reguleringspraksis høsten og vinteren 2012.

