



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Kåre Hansen og Henrik Kvadsheim

Permitteringsordningen – en gjøkunge i NAV-systemet?

Rapport IRIS - 2008/005

Prosjektnummer: 7202037
Prosjektets tittel: Permitteringsordningen – lokal forvaltning
Oppdragsgiver(e): Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-0552-9
Gradering: Åpen

Stavanger / Bergen, 16.01.08

Henrik Kvadsheim 17/1-08
Geir Nybø 17/1/08
for Kåre Hansen Sign.dato Geir Nybø Sign.dato
Prosjektleder Kvalitetssikrer

Gottfried Heizerling 17.01.08
Gottfried Heizerling Sign.dato
Senterleder
(Samfunns- og næringsutvikling)

Innhold

1	INNLEDNING	5
1.1	Undersøkelsesopplegg.....	6
1.2	Rapportens oppbygging.....	7
2	BEHANDLING AV SØKNADER OM DAGPENGER FRA PERMITTERTE ARBEIDSTAKERE	9
2.1	Hvem har rett til dagpenger under permittering?	9
2.1.1	Eiere som permitterer seg selv	9
2.1.2	Kravet om avspasering av opptjente fridager.....	13
2.1.3	Problemstillinger knyttet til asfaltarbeidere	14
2.1.4	Unntak fra regelen.....	15
2.2	Vurdering av permitteringsårsak.....	16
2.2.1	Ombygging og oppussing	18
2.2.2	Sesongbasert virksomhet.....	20
2.3	Kontroll av saksopplysninger.....	23
3	OPPFØLGING AV PERMITTERTE	26
3.1	Motivasjon og holdninger som begrensende faktorer i oppfølgingen.....	27
3.2	Hvilke forhold vektlegger NAV i oppfølgingen av de permitterte	29
3.3	Fleksibel arbeidskraftsreserve eller reelle arbeidssøkere?	30
4	DE PERMITTERTES EGNE ERFARINGER MED NAV	32
5	OPPSUMMERING OG DISKUSJON	34
5.1	Hva er mangel på arbeid?.....	34
5.2	Virkemidler mellom normale markedssvingninger og force majeure	35
5.3	Permitterte versus arbeidsledige.....	36
5.4	Når den permitterte er både bedriftseier, leder og ansatt.	37
5.5	Permittering: en gjøkunge i NAV-systemet?	38

Sammendrag

En sentral aktør i forbindelse med håndtering og oppfølging av det norske permitteringsinstituttet er de lokale NAV-kontorene. I henhold til egne regler har NAV-kontorene ansvaret for å behandle søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere, samt følge opp permitterte arbeidstakere med ulike formidlingstiltak. Denne rapporten drøfter praksis ved ulike NAV-kontor knyttet til behandling og oppfølging av permitteringssaker. Målsetningen for prosjektet har først og fremst vært å komme på sporet av vanskelige gråsoner og kriterier som åpner opp for ulike tolkninger og praksis hos NAV-kontorene. Undersøkelsen baserer seg på dybdeintervjuer med 18 saksbehandlere ved ulike NAV kontor i Rogaland og Hordaland.

Eiere som permitterer seg selv

Undersøkelsen viser at én gråsoner omfatter eiere som permitterer seg selv. Det at en og samme person opptrer i så mange ulike roller, oppfattes som problematisk ved flere NAV-kontor. En konsekvens av dette er at det er vanskelig å kontrollere saksopplysningene i og med at det er samme person som har utstedt permitteringen, som er permittert og som søker om dagpenger. I slike saker har det vist seg at det har utviklet seg en divergerende praksis med hensyn til hvorvidt man aksepterer at eierne permitterer seg 100% eller om man stiller krav om en gradert permittering, for eksempel 80%.

Hva er ”mangel på arbeid”?

I rundskrivet til NAV legges det til grunn at permitteringer må skyldes ”mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke”. Det forutsettes videre at ”arbeidsgiver ikke har mulighet for å tilrettelegge arbeidet slik at permittering kan unngås”. Samtalene med saksbehandlerne ved de ulike NAV-kontorene viser at det spesielt er saker knyttet til ombygging og sesongbaserte variasjoner som representerer tvilstilfellene.

I dag brukes permitteringsordningen i forhold til hele spekteret av situasjoner, fra uventete pålegg om å foreta ombygginger, til det som må kunne betegnes som normale svingninger i etterspørselen. Flere av tvilstilfellene som omhandler begrunnelsen for permitteringen, berører forhold som angår virksomhetenes evne til å forutse bestemte forhold som vil påvirke aktiviteten, og tilrettelegge virksomheten på en slik måte at de kan håndtere plutselige reduksjoner i behovet for arbeidskraft.

Saksbehandlerne vurderinger relaterer seg også til hva man skal forstå med ”mangel på arbeid”. Undersøkelsen viser at det ikke alltid er like opplagt hva som menes med ”mangel på arbeid”. Hva gjør man for eksempel i de tilfellene hvor virksomhetene har oppdrag, men hvor det av en eller annen grunn ikke er mulig å utføre arbeidet? Og er mangel på arbeid synonymt med mangel på *inntektsgivende* arbeid? I flere av intervjuene ble det stilt spørsmål ved virksomhetenes muligheter for å kunne gjøre bruk av den ledige arbeidskraften i form av vedlikeholdsoppgaver, eller ved å omplassere arbeidskraften til andre steder evt. innen andre aktivitetsområder. Muligheten for å tilrettelegge for alternativ bruk av ”ledig arbeidskraft” kan på et mer generelt grunnlag

knyttet til virksomhetenes evne og vilje til å organisere driften på en slik måte at de har flere aktiviteter å falle tilbake på.

Dette er vurderinger som berører virksomhetenes generelle kapabilitet og strategi for å møte forutsette – eller uforutsette – reduksjoner i behovet for arbeidskraft. Et viktig moment i denne sammenheng er de endringer som har funnet sted de siste tiårene når det gjelder måten arbeidet blir organisert på i virksomhetene. Prosjektarbeid er ingen ny oppfinnelse, men omfanget av det har økt betydelig og denne måten å organisere arbeid på er i dag dominerende innen de fleste næringene i privat sektor. Parallelt med denne utviklingen, har det skjedd en stripping av de funksjonene i virksomhetene som ikke har en direkte kobling til produksjonen av varer og tjenester. Forholdet mellom de ytre omstendigheter som fortløpende påvirker behovet for arbeidskraft i ulike virksomheter, og virksomhetenes ”fleksibilitetsstrategier” for å møte disse, er en viktig problemstilling i seg selv.

Oppfølging av ”arbeidssøkere”?

Å være permittert kan sees på som en hybrid tilstand hvor man som ansatt både er nærværende og fraværende i forhold til bedriften man er ansatt i. Denne hybride tilstanden kommer spesielt til syne i oppfølgingen av de permitterte. I rundskrivet legges det til grunn at permitterte skal følges opp som reelle arbeidssøkere. Undersøkelsen viser imidlertid at statusen som permittert i stor grad gjør det vanskelig å behandle permitterte arbeidstakere som reelle arbeidssøkere.

På den ene siden skyldes det motivasjon og holdninger hos de permitterte selv. Deres fortsatte tilknytning til den permitterende bedriften forespeiler de permitterte en utsikt hvor de med tid og stunder skal tilbake til bedriften som de er permittert fra. Eksempelene viser at statusen som permittert kan fungere som en ”sovepute” mht. å søke på andre jobber, eller delta på ulike typer formidlingstiltak i regi av NAV. De permitterte prioriteres heller ikke i oppfølgingsarbeidet av NAV, nettopp fordi de fremdeles har en ansettelsesrelasjon hos den permitterende bedriften.

Undersøkelsen viser at saksbehandlerne av og til må foreta vanskelige avveininger i formidlingsprosessen. Behovet som de permitterende bedrifter har for å beholde nøkkelarbeidskraft, settes noen ganger opp mot det umiddelbare behovet for arbeidskraft som andre bedrifter kan ha. Når arbeidsmarkedet generelt sett er bra, kommer disse motsetningsfylte funksjonene ved permitteringsordningen fram. Dvs. at ordningen på den ene side oppfattes å skulle gi de permitterende bedriftene en fleksibel mulighet for å holde på arbeidskraft når bestemte produksjons- eller markedsforhold inntreffer, samtidig som de permitterte på den annen side skal behandles som reelle arbeidssøkere i arbeidsmarkedet.

1 Innledning

Permittering kan defineres som et påbud fra arbeidsgiver som innebærer at arbeidstakeren midlertidig blir fritatt fra arbeidsplikt samtidig som arbeidsgiver i utgangspunktet blir fritatt fra lønnsplikt. Det å være permittert betyr at man fortsatt har status som ansatt, men at man likevel befinner seg ”utenfor” arbeidsplassen ved at det midlertidig ikke er behov for ens arbeidskraft og ved at man ikke mottar ordinær lønn fra sin arbeidsgiver. Å være permittert kan altså sees på som en hybrid tilstand hvor man som ansatt både er nærværende og fraværende i forhold til bedriften man er ansatt i.

Bruken av permitteringer er et virkemiddel med relativt lange tradisjoner i norsk arbeidsliv. Selve praktiseringen av permitteringsordningen reguleres gjennom en rekke tariffavtaler - herunder Hovedavtalen LO-NHO, regler som er utviklet av domstolene og i lov om lønnsplikt under permittering. Permitteringsinstituttet kan således sies å ha sin institusjonelle forankring i tre pilarer; tariffavtalereguleringer, rettspraksis gjennom domstolene og lov om lønnsplikt.

Bruken av permitteringer er politisk omstridt og et virkemiddel som har vært under press i flere år. Striden handler både om lengden på arbeidsgivers lønnspliktsperiode etter varslet permittering, og lengden på permitteringsperioden før lønnsplikten trer inn igjen. Slik strid over lang tid skaper usikkerhet blant partene i arbeidslivet og behov for et mer permanent regelverk. Dessuten kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad permitteringsinstituttet som virkemiddel er tilpasset den økte endringstakten i næringslivets markedsbetingelser, sammensetningen av næringslivet og kravene til økt omstillingsevne.

Fra flere hold har det blitt uttrykt behov for å bringe frem kunnskap om bruken av permitteringer i norsk arbeidsliv. I 2006 bevilget Norges Forskningsråd i regi av sitt arbeidslivsforskningsprogram ressurser til et treårig forskningsprosjekt med IRIS, der målsetningen skulle være å bringe frem kunnskap om bruken av permitteringer. Innenfor NFR-prosjektet er det lagt opp til å studere bedrifters permitteringspraksis, samt de permittertes individuelle tilpasninger under deres permitteringsforløp. I dette ligger det bl.a. at prosjektet skal se på hvilke forhold som påvirker bedriftenes bruk av permitteringer. Dessuten skal NFR-prosjektet se på hvordan permitteringsforløpet følges opp av bedriften, de permitterte og andre impliserte aktører.

En sentral aktør i forbindelse med håndtering og oppfølging av det norske permitteringsinstituttet er de lokale NAV-kontorene. I henhold til egne regler har NAV-kontorene ansvaret for å behandle søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere, samt følge opp permitterte arbeidstakere med ulike formidlingstiltak. I NFR-prosjektet ble det ikke lagt opp til noen kartlegging av NAV-kontorenes praksis. For å få et bredere og mer helhetlig bilde over hvordan behandlingen av permitteringssaker skjer i NAVs regi, foreslo vi derfor et selvstendig prosjekt overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet der siktemålet skulle være en slik kartlegging. Dette ville utfylle NFR-prosjektet mht. å få et mer komplett bilde av hvordan det norske permitteringsinstituttet

håndteres og følges opp av de impliserte parter. Denne rapporten dokumenterer funnene fra denne kartleggingen av NAV-kontorenes praksis.

Det er spesielt to forhold som blir behandlet i denne rapporten:

1. NAV-kontorenes vurderinger og behandlinger av stønadsgrunnlaget for å kunne utbetale dagpenger til permitterte arbeidstakere
2. Oppfølgingen av permitteringsforløpene - så vel i forhold til de permitterte som i forhold til de bedriftene det gjelder.

1.1 Undersøkelsesopplegg

Målsetningen for AiD-prosjektet har vært å få fram eksempler på ulike NAV-kontor sin praksis knyttet til behandling og oppfølging av permitteringssaker. Hensikten har **ikke** vært å gi en representativ beskrivelse av NAV-kontorenes generelle vurderings- og oppfølgingspraksis. Derimot har det vært et mål å komme på sporet av vanskelige gråsoner og kriterier som åpner opp for ulike tolkninger og praksis hos NAV-kontorene. I så henseende kan vi si at undersøkelsen har vært av mer eksplorativ karakter. Samtalene har imidlertid bidratt til å gi innsikt i ulike problemområder som kan danne grunnlag for en bredere kartlegging av NAV kontorenes håndtering av permitterte arbeidstakere ved ulike kontor i Norge.

Undersøkelsen baserer seg på dybdeintervjuer med 18 saksbehandlere ved ulike NAV-kontorer i Rogaland og Hordaland - herunder kontorer i både byer og i distriktene. Alle intervjuene er blitt transkribert i sin helhet. Dette ble primært gjort for å sikre en god og grundig analyse av informantenes svar og uttalelser. Intervjuene er gjort på en slik måte at hver av de to forskerne som har vært involvert, har foretatt separate intervjuer med saksbehandlere i hver sitt fylke. Transkriberingen av intervjuene er derfor også gjort for å sikre begge forskerne direkte tilgang til alle intervjuene.

Saksbehandlerne som ble intervjuet, har hatt ansvar for behandling av søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere, eller de har hatt ansvar for oppfølgingen av permitterte arbeidstakere. Noen av dem har også hatt ansvar for begge deler. Samtalene med saksbehandlerne varte i 1-2 timer der vi la til grunn et samtaleskjema som tok utgangspunkt i NAV sitt rundskriv for behandling og oppfølging av de permitterte. <http://www.nav.no/1073743377.cms>. Rundskrivet har således hatt en avgrensende funksjon mht. valg av tematisk fokus innenfor samtalene. Ved å knytte samtalene opp til dette rundskrivet, fikk vi saksbehandlere til å redegjøre for sin tolkning og forståelse av de respektive reglene i rundskrivet, i hvilken grad disse oppleves som klare eller uklare, og hva slags forhold som evt. vektlegges i behandling av saker knyttet til de ulike punktene i rundskrivet. Herunder la vi også vekt på å avdekke i hvilken grad de ulike saksbehandlere hadde behandlet saker, knyttet til de ulike punktene, der de hadde vært i tvil om hvordan reglene skulle forstås eller fortolkes. En stor andel av sitatene og det empiriske materialet som presenteres og drøftes i denne rapporten, baserer seg på saksbehandlerne redegjørelser om slike ”gråsonetilfeller”. I så henseende tjener disse eksemplene først og fremst en illustrerende funksjon ved å trekke fram forhold som kan oppleves som vanskelige av de respektive saksbehandlerne. Sitatene fra intervjuene har

derfor en sentral funksjon i rapporten, og vi har derfor valgt en fremstillingsform der det er brukt mye plass på informantenes uttalelser.

Oppsummert kan vi altså si at følgende målsetninger og avgrensninger har ligget til grunn for prosjektet og det valgte undersøkelsesopplegget:

- Avdekke gråsoner og tvilstilfeller i behandlingen av dagepengesøknader med spesiell vekt på forhold knyttet til:
 1. Virksomhetstyper og ansettelsesforhold
 2. Permitteringsårsaker
- Avdekke hvordan relevant saksinformasjon fremskaffes og kontrolleres, herunder også forhold som har betydning for vurderingen av informasjonens kvalitet og troverdighet
- Avdekke hvordan permitterte følges opp mht. formidlingstiltak, herunder forhold som har betydning for kravsetting og kravoppfølging mht.
 - Formidling av alternativt arbeid
 - Gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak
- Avdekke evt. endringer og trender i bruken av permitteringsordningen

Disse målsetningene danner også bakgrunn for kapittelinnndelingen i rapporten

Foruten samtalene med saksbehandlerne støtter vi oss i rapporten også på empiri og data innhentet gjennom NFR-prosjektet. Det gjelder for det første en intervjuundersøkelse som har blitt gjennomført med ledere og tillitsvalgte i 30 bedrifter. Disse intervjuene har bidratt med dybdekunnskap om de faktorer som påvirker bruken av permitteringsordningen og bedriftenes håndtering av permitteringsperioden. For det andre har det blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av arbeidstakere som har vært helt eller delvis permittert i løpet av de tre siste årene. Utvalget baserer seg på NAV sine lister over permitterte i perioden 2005-2007. Det ble sendt ut et spørreskjema til ca. 3800 arbeidstaker, hvorav 800 stk returnerte besvarte skjemaer. Respondentene har siden blitt kontrollert for ulike typer bakgrunnsvariable, noe som har vist at undersøkelsen har god representativitet. Dataene fra denne undersøkelsen gir først og fremst kunnskap om hvordan den enkelte har opplevd og håndtert permitteringsperioden, samt om visse sider ved de permittertes kontakt med NAV. Det er særlig det sistnevnte som vil bli trukket frem i denne rapporten.

1.2 Rapportens oppbygging

Rapportens to hoveddeler, kapittel 2 og 3, er bygget opp på en slik måte at de i stor grad følger og relaterer seg til de ulike delene av rundskrivet om dagpenger ved permittering. Kapitlene innledes derfor med en gjengivelse av relevante punkter fra dette rundskrivet. I kapittel 2 drøftes de sider ved rundskrivet som har å gjøre med selve behandlingen av søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere. Sentrale spørsmål her er vurderingen av hvem som har rett til dagpenger, vurdering av årsaken til permittering

og om denne gir rett til dagpenger, samt kontroll av saksopplysninger. Kapittel 3 går så videre og ser på sider ved NAVs oppfølging av permitterte arbeidstakere. Kapittel 4 presenterer noen av hovedfunnene fra den nylig gjennomførte spørreundersøkelsen blant arbeidstakere som har vært permittert. Presentasjonen avgrenses til de områder der den gir supplerende og relevant informasjon i forhold til de tema som er tatt opp i de foregående delene av rapporten. Avslutningsvis blir våre funn oppsummert i kapittel 5 i en drøfting av det vi oppfatter som de viktigste prinsipielle spørsmålene som er blitt avdekket i undersøkelsen.

2 Behandling av søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere

2.1 Hvem har rett til dagpenger under permittering?

I denne delen av rapporten vil vi gå inn på ulike sider ved NAV-kontorenes praksis når det gjelder vurderingen av hvem som har rett til dagpenger under permittering. Her inneholder rundskrivet en del retningslinjer om hvem som har denne retten og hvem som ikke har det, samt noen særregler og unntak fra disse bestemmelsene. Vårt hovedfokus vil hele tiden være på hvordan saksbehandlerne tolker og praktiserer regelverket, og vi har lagt vekt på å forsøke å få frem hva som er gråsonene og tvilstilfellene gjennom bruk av eksempler som saksbehandlerne selv har trukket frem i intervjuene.

2.1.1 Eiere som permitterer seg selv

Rundskrivets del C starter med en hovedregel om hvem som har rett til dagpenger under permittering.

Hovedregel

Følgende kan ha rett til dagpenger under permittering:

- arbeidstaker som utfører arbeid i annens tjeneste
- arbeidstaker som utfører arbeid utenfor tjenesteforhold, når dette ikke er ledd i selvstendig næringsvirksomhet
- ansatte i eget A/S
- personer som er delvis arbeidstaker og delvis selvstendig næringsdrivende kan få dagpenger når de er permittert fra arbeidstakerforholdet. Arbeidede timer i egen næring må føres på meldekortet. Se rundskriv Graderte dagpenger.

Intervjuene med saksbehandlerne viste at av de punktene som er nevnt i hovedregelen, så er det særlig de to siste som er forbundet med forskjellige tolkninger og ulik praksis. Som det fremgår av utklippet fra rundskrivet over, dreier dette seg om saker der den permitterte er ansatt i et eget aksjeselskap eller er en kombinasjon av arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende. Fra bedriftsintervjuene vi tidligere har gjennomført i NFR-prosjektet, visste vi at det forekom at eiere av aksjeselskap permitterte seg selv. Av de 30 bedriftene hvor vi foretok intervjuer, var fem av bedriftene eksempler på akkurat dette. I intervjuene med saksbehandlerne i NAV fikk vi bekreftet at denne praksisen med eiere som permitterer seg selv, ikke er uvanlig. Dette er typisk små virksomheter med én til fem ansatte, gjerne innen bransjer som konsulent, IKT, trykkeri og håndverk. Noen av saksbehandlerne mente at det har vært en trend de siste 10-15 årene at en økende andel av dagpengesøkerne er ansatte i egne A/S, og at denne typen

permitteringssaker delvis har tatt over for de store industripermitteringene som dominerte sakskomplekset tidligere. Å tallfeste omfanget er vanskelig, fordi det ikke registreres opplysninger om eventuelt eierskap til egen virksomhet. Dette er opplysninger som kun fremkommer i de tilfeller hvor der er en dialog mellom den som søker om dagpenger, og saksbehandler. Noen ganger kan også saksbehandler konstatere at søker er eier av eget A/S ved at vedkommende har signert sin egen arbeidskontrakt både som arbeidsgiver og arbeidstaker.

Til tross for at flere at saksbehandlerne oppfattet praksisen med eiere som permitterer seg selv, som å være i en gråsoner, så er det ingen av dem som er i tvil om at det er innenfor regelverket at de gis rett til dagpenger. Problemet med praksisen er delvis at dagpengesøker opptrer i flere roller samtidig (arbeidsgiver, arbeidstaker, daglig leder, eier), noe som gjør det vanskelig for saksbehandler å vurdere hvorvidt opplysningene som blir gitt, er riktige eller ikke:

”S: Dette er som bukken og havresekken. Det er vanskelig å kontrollere.”

Det kan fremstå som problematisk at en ordning som i utgangspunktet er fundert i tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet, og som således er partsbasert, nå blir anvendt som et virkemiddel av dagpengesøkere som i egen person opptrer som begge parter, altså både arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette er et poeng vi vil komme tilbake til i siste del av rapporten.

Til tross for at saksbehandlerne i NAV synes å være enige om at eiere av egne A/S kan har rett på dagpenger i henhold til regelverket, så har de svært varierende syn på hvorvidt eiere kan permittere seg 100% eller om de kun kan foreta en delvis permittering. Bakgrunnen for denne ulikheten i saksbehandlernes praksis er at det ligger en implisitt motsetning i det forhold at en person som er eneste ansatt sitt eget A/S, kan permittere seg 100%, fordi det da ikke er noen som kan arbeide for at bedriften kommer ut av en midlertidig periode med mangel på arbeid. I de fleste tilfeller hvor det er énmannsbedrifter, vil det altså være slik at den permitterte vil måtte bruke noe tid på salg, produktutvikling eller lignende, for at bedriften igjen skal få tilgang på arbeid. En énmannsbedrift hvor den eneste ansatte eller alle ansatte er 100% permittert, er i prinsippet en ”død” bedrift uten aktivitet. Verken rundskrivet eller andre direktiver sier noe om dette spørsmålet og vurderingen av det er dermed fullt og helt opp til saksbehandleren eget skjønn. Her er noen av de vurderingene som ble fremført av saksbehandlere vi intervjuet. (De enkelte sitatene er hentet fra ulike saksbehandleres

uttalelser, hvor apostrof-tegnene angir hva som hører inn under en og samme dialog med én saksbehandler.)¹

"S: De kan aldri permittere... lederen kan aldri bli permittert 100 %.

I: Leder eller den som er eier?.

S: Den som driver butikken. Altså det kan jo være en eller flere det, men det må være noen til å passe telefonene i tilfelle det dukker opp nye jobber osv. - sånn noe. Noen må hente posten, ikke sant og noen må betale regningene. Noen må gå i banken, osv.

I: Har dere en brøk omtrent?

S: Det vi har sagt er at det må i hvert fall være en, en dag i uken. 20 %"

"S: Vi sier det at de må prøve å skaffe oppdrag eller ett eller annet. Åpne posten i hvert fall. Han kan ikke være 100 % permittert, men vi forutsetter at han skriver i hvert fall noen timer, cirka 20%."

"S: Hvis vi skal etablere en sånn praksis (begrense muligheten for eiere til å permittere seg 100 %), så vil jeg som sagt vurdere det på grensen til suspekt så lenge det ikke foreligger noe rundskriv eller signaler ifra oven på at det er som en forventer. Det er det deler av forvaltningen som har fått på fingrene på før, at en lager en skjønsmessig praksis på et regelverk som en egentlig ikke har lokalt mandat."

"S: Vi har informert om det at "obs-obs" - du må passe på når vi innvilger deg dette nå, at du må føre opp alle arbeidstimer på meldekortet som sendes inn hver 14. dag. For vi forutsetter nesten at de tenker at litt aktivitet må det nesten være i firmaet. Må prøve å komme innpå igjen å få oppdrag. Det vi gjør i slike tilfeller - vi sier til vedkommende; husk å føre opp alle arbeidstimer. Men vi har ikke satt noe krav til for eksempel maks 80%, det har vi ikke gjort altså."

"S: Ja, det er alltid et problem fordi de ringer og forklarer oss at de er egne næringsdrivende. Når vi spør; er dere ansatt i eget AS?, det er de, og så har det vært mye frem og tilbake om da de skal kunne få dagpenger. Det blir veldig mye... vi har ikke kunnet kommet unna å gi dem dagpenger ved permittering i eget AS. Men det er jo litt sånn, føler det er litt pro forma når de skriver arbeidsavtalen med seg selv.

I: Kan de permittere seg 100 %?

S: Det skal være litt aktivitet i firmaet, så mye at de jobber en dag i uken.

1 S står for saksbehandler, I står for intervjuer.

I: 20 % omtrent altså?

S: *Ja det har vært minimum.”*

”S: *....det ble problematisert dersom det var et lite firma og de permitterte alle slik er det ingen som kan få nye oppdrag, så det går ikke an... Så noen ble da permittert 50 % f.eks, altså delvise permitteringer. ”*

”S: *Vi prøver å informere de om hvordan de skal føre det, men vi vet jo at når de går ut i permittering så vil vel mange gå rett på jobb og jobbe alt de kan natt og dag for å prøve å komme ut av situasjonen og føre null timer. Det er sånn vi føler det. ”*

”S: *Rådet som vi faktisk gir er jo 100 % permittering i en sterkt varierende arbeidssituasjon.*

I: Og så heller ta å justere?

S: *Ja, heller justere ved å føre timer i meldeskjemaet. Det er en bedre måte enn å gradpermittere seg.”*

Sitatene over viser at praksis varierer fra saksbehandler til saksbehandler, alt fra de som har satt en grense på at eiere av enmannsforetak ikke kan permittere seg mer enn maksimum 80 % til de som mener at det er høyst problematisk å sette slike begrensninger så lenge rundskrivet ikke sier noe om det. Det kan med andre ord se ut til at det er behov for klarere retningslinjer for hvordan slike saker skal håndteres.

Intervjuene viste også at det er en rekke andre sider ved dette temaet - eiere som permitterer seg selv - som kan være vanskelig å vurdere for saksbehandlerne, eller som de opplever som kunstige og problematiske. Et eksempel er hvordan saksbehandler skal vurdere spørsmålet om permitteringsvarsel og ventedager:

”I: Hvordan fungerer det med ventedager og varsel og sånt når den permitterte er den som også er eier?

S: *Det blir jo litt kunstig, det blir jo det for selvfølgelig... De kan jo trikse med datoer, og det skjer nok ofte og, for når de skriver noe i første brev, så kan det skje at når de får dette brevet om at varslingsplikten er sånn og sånn, så blir det utsendt et nytt. Det har skjedd. Selvfølgelig er de en sjel og en skjorte, så er det lett for at når de får vite hvordan regelverket er, så tilbakedaterer noen. Så ofte kan det være triksing, men de som da leverer inn dette her blir jo behandlet i forhold til det regelverket som er.*

I: Men er det sånn at du er spesielt årvåken og skeptisk og kikker de i kortene eller må også du da... Den vanlige regelen her er vel at du må ta for gitt at den opplysningen du får er riktig ikke sant?

S: *Jeg må forholde meg til det som står på papiret, jeg kan jo ikke gjøre annet. Altså, om de skriver en dato og man lurer på om den er riktig, så kan ikke jeg gå inn i det. Jeg må forholde meg til det som står og regne med at det er riktig. Men det er klart at etterhvert som du har behandlet en del saker, så ser du jo at her er det noe som ikke stemmer, men vi må bare behandle i forhold til det som står på papiret.”*

Oppsummert kan det sies at hovedregelen i rundskrivet har åpnet opp for en praksis hvor eiere av egne aksjeselskap kan permittere seg selv. I slike saker har det vist seg at det har utviklet seg en divergerende praksis med hensyn til hvorvidt man aksepterer at eierne permitterer seg 100% eller om man stiller krav om en gradert permittering, for eksempel 80%. Flere av saksbehandlerne mente at det var en del problematiske sider ved at eiere kan permittere seg selv. Ikke minst oppstår det et problem ved at dagpengesøker opptrer i flere roller samtidig, noe som gjør det vanskelig å vurdere om opplysningene som gis, er riktige. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med angivelse av permitteringsvarsel og ventedager.

2.1.2 Kravet om avspasering av opptjente fridager

I tillegg til hovedregelen er det spesifisert visse særregler og unntak når det gjelder hvem som har rett til dagpenger under permittering. I særreglene som er gitt under, er det spesielt regelen som vedrører personer som har opptjent fridager, som blir trukket frem av saksbehandlerne

Særregler

Følgende har vanligvis ikke rett til dagpenger under permittering:

- arbeidstakere i statlig, fylkekommunal eller kommunal virksomhet, herunder i offentlige skoler
- arbeidstakere i kulturinstitusjoner organisert som aksjeselskap, stiftelse o.l når den offentlige støtten er på 50% eller mer
- arbeidstakere som deltar i streik, lock-out eller annen arbeidstvist.
- personer over 67 år
- personer med lønnskrav i permitteringsperioden (varselperiode og arbeidsgiverperiode).
- personer som ikke har avspasert opptjente fridager
- personer i oppsigelsestid med krav på lønn
- tilkallingshjelp og frilansere (Kan ha rett til dagpenger etter vanlige regler)

Flere nevner at de kommer borti punktet om opptjente fridager i forbindelse med saker hvor de permitterte er ansatt offshore. Dvs. at de har hatt saker hvor det oppstår usikkerhet om hvorvidt de skal kreve at den permitterte avspaserer opptjente fridager eller ikke.

”S: Dette med å avspasere fridager, det er jo en problemstilling som,vi har jo hatt rundskriv og andre fra Arbeidsdirektoratet, så har jo de svart på sånne problemstillinger tidligere der de har sagt at det skal ikke avspaseres ferie og fridager før permittering kan tre i kraft. Kanskje hvis de nettopp har kommet fra en båt, så skal akkurat de dagene avspaseres. Men hvis du har 100 dager til gode, så kan du ha de 100 dagene til gode og få innvilget dagpenger, men hvis du blir sagt opp, da skal de fridagene avspaseres før ordinære dagpenger innvilges. Sånn har vi tolket det.”

Dette utsagnet blir støttet av et par andre, men noen saksbehandlere ser ut til å praktisere særreglene strengere på dette punktet og stiller krav om at opptjente fridager skal avspaseres nærmest uansett hvor mange dager det er snakk om. Her kan det altså også se ut til at det er behov for en avklaring i forhold til bestemmelsene i rundskrivet.

2.1.3 Problemstillinger knyttet til asfaltarbeidere

En problemstilling som kom frem i intervjuene, og som har en viss kobling til særregelen om kravet om å avspasere opptjente fridager, er asfaltarbeidernes arbeidsmønster med mye overtidarbeid i sesongen kombinert med til dels lengre permitteringsperioder om vinteren. Vi vet fra intervjuene vi har gjennomført med ledere og arbeidstakere innen asfaltbransjen, at det er vanlig praksis at asfaltarbeiderne jobber 2-300 timer overtid i løpet av vår, sommer og høst. Det er også vanlig at det sendes ut permitteringsvarsel når vinteren og frosten kommer, noen steder allerede i oktober/november, men vanligvis i desember. Arbeidstakerne permitteres så frem til mars/april, dog noe kortere i de strøkene av landet hvor det er mildere vintre og mindre frost. Spørsmålet er hvordan man i NAV håndterer denne praksisen og hvorvidt omfattende bruk av overtid har betydning for behandlingen av søknader om dagpenger fra permitterte. I det følgende presenteres en del synspunkter og utsagn fra saksbehandlerne vi intervjuet:

”S:.....vi mener vi burde ha sjekket det, for asfaltarbeidere er en gruppe som sannsynligvis jobber et årsverk i løpet av den perioden de faktisk er i arbeid og da kan du stille spørsmålstegn ved om de har tapt noe når de faktisk har utført et helt årsverk. De har fått en lønn i forhold til ett årsverk. Når de kommer til desember måned har de allerede jobbet så mye at de fyller vilkårene i forhold til et helt år, men vi problematiserer det ikke.

I: Nei, for det står jo ingenting i rundskrivet om dette med et helt årsverk.

S: Nei, men vi sammenligner det med Nordsjøarbeiderne, de har jo årsverk de jobber og der kontrollerer vi for at de har det i arbeidsavtalen, men det har ikke asfaltarbeiderne, så vi sjekker de ikke men vi er observant på, og har en diskusjon blant saksbehandlerne om dette er riktig, at asfaltarbeiderne faktisk skal få dagpenger når de allerede har opparbeidet seg et fullt årsverk.

I: Men hvis du visste at den som søkte dagpenger hadde jobbet 300 timer overtid...?

S: Hadde ikke gjort noe med det tror jeg for det ligger ingenting i regelverket om dette.”

”I:det kommer jo frem at en asfaltarbeider gjerne jobber 300 timer overtid i løpet av sesongen. Har det noen betydning i forhold til vurderingen av dagpenger i permitteringsperioden?

S: Det burde det vært men det har det ikke. Vi har jo som sagt arbeidstakere som sitter her og nesten ikke kan holde øynene åpne og vakler seg nærmest inn. Nå er jeg litt overdramatisk men hvis du har jobbet sånn som han ene da, 18 timer i døgnet, da er du ikke så mye reell arbeidssøker, men vi sier at du er en reell arbeidssøker og innvilger dagpenger dagen etterpå. Og samme for en asfaltarbeider som sitter her og så spør jeg om de har hatt masse arbeid i det siste og ja, det hadde vært helt forferdelig sant, masse arbeid nå i det siste... Men Arbeidsdirektoratet har jo sagt det at dagpenger under permittering er vernet under den 37,5 timers uken som du har mistet og får kompensert.”

”S: Det har vi jo diskutert, altså vi får jo disse sesonggreiene hvert år og dette har vi tatt opp internt og vi har ikke kunnet gjøre noe med det, dette er ikke avspasering av fridager men det er overtid, og overtid kan vi ikke gjøre noe med og de permitterer to måneder om vinteren og de har krav på dagpenger, uansett hvor mye de jobber overtid, for de har ikke avspaseringsordninger slik som for eksempel de som permitterer i Nordsjøen eller den typen virksomhet. De skal jo avspasere sine fridager før de får innvilget dagpenger med permittering.”

Det generelle inntrykket er at saksbehandlerne synes asfaltsbransjens arbeidstidspraksis er et problem, i den forstand at de mener det er urimelig å skulle motta dagpenger når man allerede har arbeidet og fått lønn for et helt årsverk. Men ingen av saksbehandlerne har noen gang gitt avslag på søknader med denne begrunnelsen fordi dette spørsmålet ikke er dekket inn i rundskrivet. Det som skjer, er altså at saksbehandlerne føler seg tvunget til å innvilge dagpenger til tross for at de betrakter det som en tvilsom praksis når dagpengebruken skjer i kombinasjon med utstrakt overtidsbruk i de delene av året hvor arbeidet pågår.

Det skal også nevnes at intervjuene med personer i asfaltbransjen avdekket at flere bedrifter ser ut til å praktisere en ordning hvor arbeidstakerne opparbeider seg 10 fridager i løpet av sesongen, og at disse fridagene avspaseres i de to første ukene av permitteringsperioden, altså i ventedagene/arbeidsgiverperioden. Dette var noe som ingen av saksbehandlerne var kjent med, men som alle mente var en praksis som ikke lå innenfor regelverket. En nærmere undersøkelse av dette forholdet kan derfor være å anbefale.

2.1.4 Unntak fra regelen

I rundskrivet er det listet opp en del unntak fra reglene om hvem som har rett til dagpenger under permittering. Dette dreier seg om visse typer ansatte innen offentlig sektor og ansatte på private skoler.

Unntak

Ansatte i offentlig sektor

Ansatte kan likevel få dagpenger under permittering når

- virksomheten er organisert som en selvstendig enhet og drives etter de samme prinsipper som privat næringsvirksomhet, eller
- hvis permitteringen skyldes brann, ulykke, naturomstendigheter eller andre uforutsette hendinger. Se dagpengeforskriften 6-1 annet ledd.

Private skoler

Ansatte kan få dagpenger under permittering hvis

- arbeidsgiver er brakt i en situasjon hvor driftsinnskrenkning eller driftsstans er nødvendig. Generell dårlig økonomi, f.eks som følge av at skolen helt eller delvis har mistet statsstøtte, kan ikke godkjennes som årsak. Det samme gjelder i tilfeller der departementet har trukket tilbake skolens godkjenning, selv om vedtaket er påklaget.

Kulturinstitusjoner

Ansatte kan få dagpenger under permittering hvis

- permitteringen skyldes uforutsette hendinger som brann, ulykker, streik mv. Se dagpengeforskriften § 6-1 førsteledd.

Grensetilfeller her kan være arbeidstakere som jobber i virksomheter der både det offentlige og private på ulike måter samspiller i driften eller organiseringen. Det var nesten ingen av saksbehandlerne som hadde erfaring med slike saker, men ett eksempel som ble nevnt er private skoler som er avhengige av offentlig støtte. En skole valgte å permittere de ansatte fordi de fikk en mindre bevilgning enn det de i utgangspunktet hadde regnet med.

”S: Det har vært sånne privat skoler for de har ikke fått den bevilgningen som de hadde ventet av en eller annen grunn. Det var like mye jobb for lærerne da, men de hadde ikke økonomi til å ha dem. De har fått avslag flere av de skolene som jeg har vært borti, jeg tror stort sett alle. Det har dreid seg om at de ikke har penger til å lønne dem, men de har hatt det samme antall elever og samme arbeidsmengden. Har ikke rett til dagpenger da.”

I dette tilfellet ble altså søknaden avslått fordi det var økonomi og ikke mangel på arbeid som var begrunnelsen for permitteringene.

2.2 Vurdering av permitteringsårsak

I rundskrivet til NAV legges det til grunn at permitteringer må skyldes ”mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke”. Det forutsettes videre at ”arbeidsgiver ikke har mulighet for å tilrettelegge arbeidet slik at permittering kan unngås”:

2.2 Mangel på arbeid

- Permitteringen må skyldes mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke, jf ftrl § 4-7. Det er bare mangel på arbeid grunnet markedsmessige forhold ved virksomhetens ordinære drift som skal tillegges vekt. Eksempelvis avsetningsvansker og tap at arbeidsoppdrag på grunn av vanlige markedsforhold.
- Arbeidsgiver må være uten egen skyld i at det er nødvendig å permittere. Det forutsettes videre at arbeidsgiver ikke har mulighet til å tilrettelegge arbeidet slik at permittering kan unngås.

2.3 Forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke

- Flom, brann, orkan, kulde og andre naturomstendigheter.
- Nye forskrifter eller pålegg fra annen offentlig myndighet som krever ombygging eller stenging av bedriften i en periode.
- Tap av bevilling, f.eks ved eierskifte.
- Økte utgifter til innkjøp av råvarer, strøm og lignende.
- Mangel på arbeid som skyldes manglende leveringer/ordrer etc. på grunn av arbeidskonflikt/streik i annen bedrift.

Forhold som arbeidsgiver kan påvirke

- Tap av bevilling som skyldes overtredelse av skjenke-/bevillingsregler.
- Organisering av arbeidet
- Overtidsarbeid og produksjon for lager med påfølgende permittering.
- Innatak av nye arbeidstakere med samme kvalifikasjoner som den/de permitterte
- Permitterte tas inn og arbeider overtid.

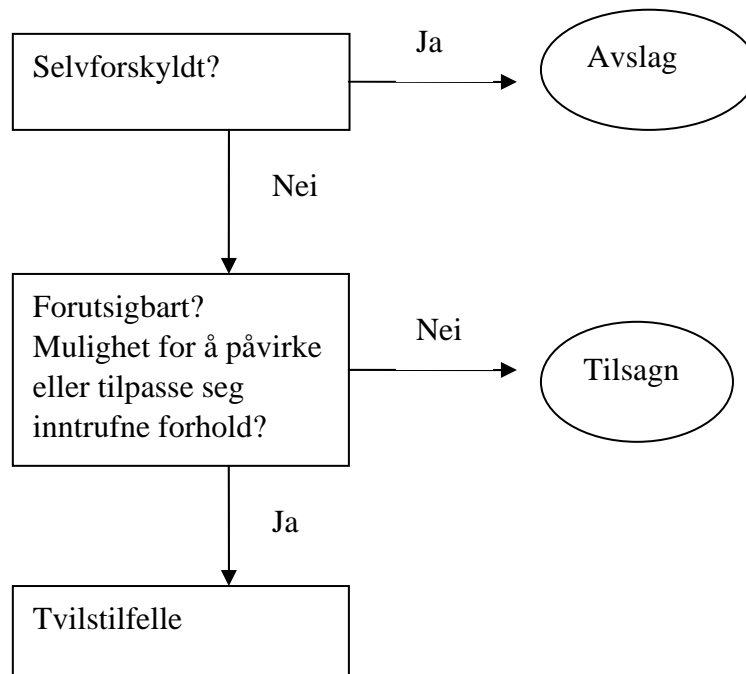
Forhold som kan planlegges og utføres over tid

- Lukking etter pålegg om utbedring pga dårlig vedlikehold.
- Modernisering, ordinær oppussing og vedlikehold.
- Oppussing pga slitasje og andre endringer som salgsfremmende tiltak.
- Installasjon av nye maskiner
-

Samtalene med saksbehandlerne ved de ulike NAV-kontorene viser at det spesielt er saker knyttet til ombygging og sesongbaserte variasjoner som representerer tvilstilfellene. Spørsmålsstillingene i disse sakene har vært knyttet til:

1. I hvilken grad har permitteringene vært selvforskyldte?
2. Hvor uventete eller forutsigbare har omstendighetene som ledet fram til permitteringene, vært?
3. Hvilke muligheter har virksomhetene har hatt for å påvirke, eller tilpasse seg, omstendighetene?

Figuren under illustrerer spørsmålsstillingene, slik de kommer til uttrykk i behandlingsprosessen av dagpengesøknadene, inkludert mulige utfall av prosessen. Gjennom eksemplene framover vil vi utdype nærmere hvordan ulike kriterier og forhold vektlegges i vurderingene knyttet til de respektive spørsmålsstillingene.



2.2.1 Ombygging og oppussing

Flere av NAV-kontorene oppgir ombygging og oppussing som en gjenganger blant tvilstilfellene. Det gjelder spesielt ombygginger innenfor restaurant- og hotellvirksomhet. Eksempel på dette er permitteringer som følge av ombygginger i forbindelse med røykeloven, ombygginger i forbindelse med pålegg fra Mattilsynet, eller andre ”nødvendige” ombygginger. Virksomheter som er etablert i større kjøpesentre, er også blant tvilstilfellene, og da i forbindelse med større ombygginger av kjøpesentrene.

Hvis de får pålegg fra myndighetene om å bygge om kjøkkenet pga at det ikke holder mål lenger. Da kan de permittere, for da blir de pålagte.

Den generelle regelen synes å være at uforskyldte pålegg fra myndighetene om å bygge om, gir rett til dagpenger for de permitterte. Slike uforskyldte ombyggingspålegg behøver imidlertid ikke bare komme fra myndighetene. For eksempel er det ikke uvanlig at butikker i større kjøpesentre må foreta midlertidige nedstenginger av virksomheten pga. ombyggingspålegg fra eierne av kjøpesentrene.

Det gjelder kjøpesenter også.. Vi hadde et eksempel på et kjøpesenteret som skulle bygges om. Da sa vi at det var greit med dagpenger, for da var det andre eiere i bildet, og de skulle gjøre dette i full fart. Det var snakk om få måneder. De hadde ikke anledning til å unngå det rett og slett, eller få det til på annen måte enn å bare stenge. Huseier sa at nå bygger vi om, og alle må ut. Det var jo ikke råderett over egen butikk eller eget areal. Da ble det akseptert. Men hvis de bare skal pusse opp, modernisere og sånn som de kan planlegge i god tid, så vil jeg ikke si at det er noen god nok grunn.

I et sånt kjøpesenter som dette har du ofte en stor leder, gjerne Steen og Strøm som gjerne eies av Olav Thon. Han bestemmer gjerne ting som at dette kjøpesenteret skal legges ned eller bygges ut. Så er det gjerne en butikk da som selger gullsmedvarer eller klær som plutselig får et brev fra Thon-gruppen der det står at nord østlig vegg skal rives i dag. Da må butikken permittere ansatte, men der har vi et eksempel på at dette kom fra oven, fra en senterleder og dette hadde man da ingen kontroll på.

Dersom pålegget om ombygging og/eller midlertidig nedstenging av virksomheten derimot er selvforskyldt, har man ikke rett til dagpenger. Følgende sitater fra tre ulike saksbehandlere illustrerer eksempler på det.

Du har jo den saken som havnet i Trygderetten om den foredlingsbedriften som permitterte de ansatte, fordi de mister en fiskekontrakt pga. at de hadde brukt ulovlige tilsetningsstoffer. Det var selvforskyldt, og de fikk ikke dagpenger

Vi hadde et tilfelle hvor et utested hadde mistet skjenkebevilgningen. De mente det var force majeure. Men det aksepterte vi jo ikke

Den siste nå var en taxi-eier som kræsjet bilen sin og måtte ha bilen på verksted i to uker og det var en plutselig brå skade som han ikke kunne påvirket, og dagpenger ble innvilget til han. Men hvis dette var en oljelekkasje som jevnlig dryppet ut av bilen og han gruet seg for utgiftene, hvis det hadde stått noe sånt så kunne man se for seg at dette ikke ble innvilget.

Virksomhetenes mulighet for å tilpasse seg et myndighetspålegg over lengre tid er også et moment som blir tatt i betraktning.

Ombygging og oppussing er typiske gjengangere som går igjen. Der var en kjøttbedrift som måtte bygge om fordi det kom nye EØS forskrifter i forhold til hygiene og forskjellig. De fikk nei fra oss på spørsmålet om de ansatte kunne få dagpenger under permittering. Vi syntes de kunne ha forberedt seg over tid. For det var lenge siden de nye forskriftene ble kjente, når de spurte om det. Da gikk det rett og slett på planlegging. Dette er ting som de burde planlagt.

Da var det en bedrift som hadde utskifting av noen maskiner, og de hadde fått pålegg fra myndighetene om at de måtte utbedres. Men det var egentlig planlagt, og da mente vi at permitteringen kunne vært organisert på en litt annen måte enn bedriften gjorde det, og det tok vi opp med bedriften

Muligheten for å organisere arbeidet annerledes, eller å flytte de ansatte til et annet sted, er et annet moment som kan bli tatt med i vurderingen.

For eksempel en Meny-butikk har jo flere Meny-utsalgs i Hordaland, så de kan jo bare flytte de ansatte et annet sted. Men der er det gjerne nok folk, kan de si, så ofte kan vi være litt restriktive og sånne saker har vi vært borti.

Markedsrelaterte ombygginger for å møte konkurransen fra andre synes imidlertid ikke å være grunnlag for tilsagn.

Det er spesielt en bedrift... de fikk jo en konkurrent som kom rett ved siden av dem. De mistet jo omsetning da, og mente at de måtte pusse opp bedriften sin for at de skulle få mer kunder igjen og permitterte arbeidstakere for oppussing, men de fikk avslag hos oss, og de fikk heller ikke medhold i neste instans. Men det er jo klart, vi kan jo bli lurt likevel hvis vi ikke får nok opplysninger

Bedrifter forholder seg ikke bare passivt til regelverket. De lærer ofte av egne og andres erfaringer – gjerne innen bransjen, og tilpasser seg deretter regelverket. Et problem som flere saksbehandlere nevner, er at sesongbaserte virksomheter med ombyggingsplaner tilpasser seg det faktum at der er lettere å få gjennomslag for søknader om dagpenger når man oppgir ”sesongbasert mangel på arbeid” som begrunnelse, fremfor å oppgi en markedstilpasset ombygging som årsak.

*Som regel så er det hoteller og ombygging vi har vært borti. De skal sette i gang ombygging, altså kan de ikke ta imot kunder, og da er det mangel på arbeid, sier de. Og det er en sånn vanskelig situasjon, for ofte legger de ombyggingen til perioder hvor det er lite arbeid. Ikke sant, bevisst! Også vil de at det skal gå utover de ansatte. Og det kan være en sånn kinkig gråsoner. **Hva gjør dere da stort sett?** Vi må ha en samtale med dem. Og vi har vel godtatt det. Du må inn og ta en konkret vurdering der og da. Og så må du veie for og imot. For her er det vanskelig å vurdere.*

En del av de arbeidsgiverne som har permittert tidligere, de er vanskelige å kontrollere så hvis du har gjort det før, og vet hva som kreves for å få en permittering igjennom så skriver de ikke at de skal ha en oppussing av lokalene. De skriver at de har mangel på arbeid. Mangel på arbeid er den letteste grunnen å få igjennom i forhold til permitteringer. Jeg tror nok at en del av bedriftene kanskje har en annen ting som er grunnen til permittering, men det er ikke den som skrives på permitteringsvarselet.

Jeg har opplevd er at vi har tatt imot permitteringsvarsler, og de har fått avslag på søknad om dagpenger pga at det ikke kommer inn under permitteringsreglene. Så har de søkt på nytt med annen begrunnelse som de har tilpasset sitt permitteringsgrunnlag, og da har de fått.

Så lenge ombygginger og påfølgende permitteringer skjer som følge av et uforskyldt pålegg fra andre, for eksempel fra mattilsynet, så synes altså grunnlaget for permitteringene å være i orden. At man er underlagt andres overordnede og evt. markedstilpassete beslutninger, som eksemplet med kjøpesenteret viser, synes også å være legitim grunn. Men hadde butikkene i slike kjøpesentra selv valgt å bygge om, ville det ikke vært legitim grunn. Tvilstilfellene melder seg når man trekker inn ulike forhold som har ledet fram til et evt. pålegg. I hvilken grad er et ombyggingspålegg en konsekvens av selvforskyldte forhold? Har en restaurant drevet virksomheten på en slik måte at den selv er å klandre for et evt. ombyggingspålegg fra mattilsynet? Og hvilken innflytelse kan butikkeiere utøve, når det gjelder ombyggingsvedtak knyttet til kjøpesentra der de er etablert?

Et av kontorene hadde en sak der en kafé hadde mistet lokalene, ikke helt uventet, men likevel i gråsonen.

Kaféen var ute etter nye lokaler. De hadde ikke nedlagt driften, de var ikke konkurs, de hadde bare mistet lokalene sine midlertidig. Hvordan de mister lokalene er viktig, for hvis det skjer uventet så har man permitteringsrettigheter. I dette tilfellet var det jo ikke helt uventet i og med at de hadde en sak hvor namsmannen stod klar. Men selskapet sa det at de ønsket å drive videre og de ønsket å finne nye lokaler, og i den prosessen var de nødt til å permittere så det lå da en forespeiling om at de ville starte opp igjen et annet sted.

Tidspunktet for bekjentgjørelsen av pålegget, og muligheten for å tilrettelegge arbeidet annerledes, har også betydning. Har virksomheten hatt mulighet for å planlegge eller tilpasse seg et evt. pålegg gjennom lengre tid, eller er pålegget noe man plutselig har måttet forholde seg til? Og hva kan man i tilfelle kreve av forutsigbarhet og planmessighet fra virksomhetens side. Dvs. i hvilken grad kan man kreve av virksomheten at den burde forutsett de forholdene som ville lede fram til en midlertidig ombygging eller stengning av virksomheten? Og i hvilken grad kunne eller burde driften vært lagt opp på en slik måte at man tok høyde for slike "uforutsette" hendelser?

2.2.2 Sesongbasert virksomhet

En stor andel av permitteringene skjer som følge av sesongmessige variasjoner. For mange virksomheter er sesongvariasjonene knyttet til klima og vær. Bygge- og anleggsbransjen har tradisjonelt vært utsatt for kulde og dårlig vær om vinteren. Det samme gjelder asfalteringsbransjen. Innenfor turisme og servicevirksomhet er der også faste sesongvariasjoner. Aktivitetene i skianlegg er naturlig nok knyttet til vinteren, mens ferieanlegg knyttet til camping og båtliv er knyttet til sommerhalvåret. Elles er hotell- og restaurantbransjen eksponert for faste sesongsvingninger, der gjerne våren oppgis å være en lavperiode for mange.

NAV-kontorene viser seg å ha forskjellig praksis innenfor dette området. Noen av kontorene er mer restriktive med hensyn til å utbetale dagpenger der

sesongsvingningene er relativt forutsigbare, med begrunnelse om at dette er forhold som arbeidsgiverne kan ta høyde for gjennom planleggingen av driften.

Normalt vil ikke vi godta kulde og forhold som permitteringsårsak. Men så er det jo den diskusjonen om hva som er normalt og hvor går grensene for normalt går - ikke sant? Det er jo spesielt i bygg og anleggsbransjen som kan ha vikarierende årsaker for å bruke den formen for permittering,

Asfaltindustrien er en gjenganger når det gjelder permitteringer, og blant noen kontorer er dette et tvilstilfelle pga. forutsigbarheten og regulariteten deres i bruken av permitteringer

Altså det er asfaltindustrien som er gjengangere. De kommer hvert år og dette har vi jo diskutert om dette kan godtas for de har jo en pause når det gjelder asfaltering. Bygg og anlegg derimot har vi ingen problemer med for de permitterer da vanligvis pga mangel på oppdrag.

På ett NAV-kontor betalte man ikke dagpenger til permitterte innenfor bygge og anleggsbransjen dersom begrunnelsen var kulde om vinteren, fordi bedriftene ikke kunne sies å mangle arbeid. Ut fra deres oppfatning var derimot problemene knyttet til *utførelsen* av arbeidet.

Det må være ting arbeidsgiver ikke kan påvirke hvis vi skal gi dem dagpenger, og dette med snø om vinteren er jo naturlig. Hageselskap og entreprenørfirma med gravemaskiner permitterer for eksempel når det kommer tele i jorden. Men der har vi blitt mye strengere med å ikke innvilge dagpenger, for dette er noe som er helt vanlig for den type utendørsaktivitet. ... Vi har blitt mye strengere på det de siste årene med at disse firmaene driver en slik virksomhet hvor utearbeid faktisk er sånne ting som kan skje. Hvis det ikke er noe sånn spesielt uvær, f.eks. flom, som altså er mer enn normalt, så blir det ikke akseptert. Det har blitt strengere nå ved at vi har lagt oss på det at det er vinter her i landet, og de skal legge opp arbeidet så det passer med det.

Hvis de skriver at de ansatte er permittert pga frost og snø, så kan det være en permitteringsårsak for bedriften, men de mangler ikke arbeid. De har stoppet opp arbeidet for frost og snø, men de mangler ikke egentlig jobb, de mangler ikke oppdrag for å si det sånn. Det er bare det at de ikke kan jobbe med det der og da. De har oppdrag nok, så de kan ikke skrive at det er mangel på arbeid. Hvis de oppgir til meg at det er andre ting enn mangel på arbeid, så gir jeg avslag og skriver at det er ikke en grunn.

Et annet nærliggende NAV-kontor har en annen praksis på dette:

Vi råder dem å sende ut betinget permittering i god tid i forveien. Hvis og når frosten kommer, så blir dere permittert. Hvis de sender det ut god tid i forveien, så godtar jo vi det.

For noen virksomheter – for eksempel innfor gartnervirksomhet - er det imidlertid slik at værforhold og mangel på arbeid faller sammen. I så tilfelle faller også mangelen på arbeid sammen med problemene knyttet til *utførelsen* av oppgaver.

Som regel så ligger det i sakens natur når det gjelder gartnere, at når det er vinter, da hviler naturen, og de har ikke oppdrag da.

Tvilstilfellene knyttet til sesongsvingninger og grad av forutsigbarhet gjelder ikke bare for værutsatte virksomheter. Annen sesongbasert virksomhet, som hotell- og

restaurantvirksomhet, er også gjengangere der spørsmålet om forutsigbarhet dukker opp.

Vi har veldig liberal praksis, men jeg vet ikke om det er helt på trygg grunn. Sånn som han sier, arbeidsgiveren vet det vil skje år etter år etter år. Men det er jo likevel mangel på arbeid som er årsaken.

Ett av NAV-kontorene slet med en skolekantine som for dem hadde vært en gjenganger. Fra tidligere å ha blitt avslått som berettiget til dagpenger, har det nå blitt akseptert. Begrunnelsen for tidligere avslag var at skoleferien var en meget forutsigbar hendelse, bedriften kunne ta høyde for det i planleggingen.

De permitterer dem hvert eneste år på sommeren og det er like problematisk. Hver eneste sommer så blir de permittert fra skoleslutt til skolen begynner igjen. Vi har nå akseptert å gi dem dagpenger. De permitterer dem pga mangel på arbeid, det er ikke arbeid til dem i den tiden som det ikke er elever på skolen.

Ellers er det flere av NAV-kontorene som viser til at permitteringsordningen synes å ha blitt kjent i flere nye bransjer, som også preges av sesongvariasjoner.

Det er flere og flere små bedrifter som blir klar over permitteringsordningen. Butikker for eksempel, det har vært litt butikker faktisk. For det er veldig labert i visse deler på året for dem, gjerne på ettervinteren

Det er flere, bredere spekter av bedrifter som permitterer enn før. Leger, taxier, frisører, og i hvert fall sånne små butikker eller i kjøpesenter da.

Og har man først akseptert begrunnelsen knyttet til sesongvariasjon i en bransje, melder fort spørsmålet om likebehandling i forhold til andre bransjer seg.

Når vi gir dagpenger til de gartneriansatte, kan vi ikke begynne å nekte de som jobber på golfbanen. Har vi godtatt en gruppe, så må vi godta alle disse gruppene.

Når det gjelder omfanget på sesongbasert ledighet, så nevnte flere av saksbehandlerne at dette skal avspeiles i ansettelsesavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Hvis arbeidsgiveren har en arbeidsavtale basert på fast ansettelse, og arbeidets art er sesongbetont, så vil det jo si at han spekulerer i å knytte arbeidskraften til seg hele året, og bruke den bare halve året. Og det kan vi ikke akseptere. I slike tilfeller ville vi gitt en tilråding omkring hva slags arbeidsavtaler de bør operere med. Hvis det er veldig typisk sesongbasert virksomhet så bør det gjenspeiles i arbeidsavtalen.

Eksemplene illustrerer at det er en del gråsoner knyttet til sesongbasert virksomhet, og da spesielt knyttet til hvor omfattende og forutsigbare svingningene er, samt hvilke muligheter virksomheten har for å organisere eller finne annet arbeid til de ansatte. For virksomhet som kun kan drives i deler av året, vil det være mest naturlig å bruke sesongbaserte arbeidskontrakter. Et vanskelig spørsmål er hvor stor og forutsigbar sesongledigheten må være, før det er naturlig at en tilråder bruk av sesongbaserte arbeidskontrakter.

Som eksemplene viser, blir det også for helårs basert virksomhet stilt spørsmål ved svingningenes forutsigbarhet og hvilke muligheter virksomheten har for å tilpasse seg

disse svingningene. Det kan enten skje ved å tilby mer adekvate arbeidskontrakter, eller ved å tilrettelegge for andre aktiviteter som de ansatte kunne utføre i perioder med lav aktivitet. Det kan være aktiviteter ved andre avdelinger innen virksomheten, eller forefallende vedlikeholdsarbeid. Ett NAV-kontor aksepterte som tidligere nevnt ikke permitteringsgrunnlaget hos bedrifter som satt inne med oppdrag, men der arbeidet ikke kunne utføres av værmessige årsaker.

Her kan det trekkes en analogi til virksomheter som lever av fakturerbart arbeid. Noen saksbehandlere nevnte at mangelen på fakturerbart – eller direkte inntektsgivende - arbeid ikke nødvendigvis betyr mangel på gjøremål i virksomheten. Slike gjøremål kan bestå av forefallende arbeid knyttet til vedlikehold. Dette vil igjen avhenge av hvordan virksomheten tilrettelegger og organiserer arbeidet, samt hvor sterk økonomisk ryggrad den har for å håndtere en midlertidig nedgang i de fakturerbare inntektene. NAV-kontorene oppgir imidlertid at de har begrenset kapasitet eller mulighet for å gå inn i virksomhetene og gjøre slike vurderinger.

Flere av saksbehandlerne oppga for øvrig som sitt generelle utgangspunkt, at det ikke er noe krav for dem at mangelen på arbeid i bestemte perioder nødvendigvis må være forutsigbarhet. En av saksbehandlerne uttrykte f.eks.:

Altså hvis det er mangel på arbeid. Det er det i juli, august da er det godt nok. Jeg kan ikke se at vi også skal kunne forlange at det er påregnelig eller ikke påregnelig. Det trenger ikke skje brått og uventet.

Til tross for dette utgangspunktet endte den samme saksbehandleren – under samtalen - med å trekke inn tilfeller som likevel representerer gråsonetilfeller - på grunnlag av samme spørsmålsstillingen.

Er det påregnelig når tannlegen blir syk? Når han vet at han skal ha operasjon om 3 måneder og blir sykemeldt i 3 uker etterpå. Har han da rett til å permittere de ansatte? Det forekommer jo. Det er jo de sekretærene som blir permittert hos tannlegen for eksempel for at han skal ta en operasjon. Hva kom vi da frem til? Det har vært konkrete tilfeller hvor legen har blitt syk. Det har vi vel god tatt. Men hvor går grensen her, og når er det påregnelig? Jeg tenker på en som vet at han om 3 måneder skal inn og fjerne nyren sin. De kan de jo sette de ansatte til å skure ned og vaske ned lokalet som sikker trengs. Det er sikkert ting de kan gjøre.

Hvilke krav kan NAV-kontorene stille til forutsigbarhet og virksomhetens mulighet for å tilpasse seg ulike former for svingninger og reduksjoner i arbeidsmengden? Dette er et generelt spørsmål som går igjen i NAV-kontorenes vurderinger. Som illustrert gjennom eksemplene er det også ulik vurderingspraksis knyttet til dette spørsmålet. Vi vil vende tilbake til dette spørsmålet avslutningsvis i rapporten.

2.3 Kontroll av saksopplysninger

NAV-kontorene skal ikke vurdere adgangen til å permittere. NAV-kontorene behandler individuelle søknader om dagpenger, og skal legge til grunn arbeidsgivers opplysninger.

Del A Generelt

1. Innledning

NAV lokalt skal ikke vurdere om arbeidsgiver har adgang til å permittere. Dette er et forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som myndighetene ikke har ønsket å fortolke eller begrense. Arbeidsgivers opplysninger skal legges til grunn.

Nødvendige saksopplysninger, inkludert arbeidsgivers opplysninger, skal videre framgå av den permittertes søknad om dagpenger.

Vi godtar det som står der og går ut fra at det som står på permitteringsvarsel er rett, det som arbeidsgiver skriver på et ark når han skriver under.

Søknadsbehandlingen baserer seg altså på en grunnleggende tillit til arbeidsgiver, stønadssøker og den informasjonen som kommer fram av søknadene. Et tilleggsmoment er at kontorene heller ikke synes å ha den nødvendige kapasiteten for å kunne drive noe videre oppsøkende informasjonsinnhenting.

Når det blåste virkelig rundt her, så behandlet vi 10-12 000 søknader i året. Vi har ikke tid til å begynne å ta kontakt og ringe rundt å høre hvordan staa er. Det er bare å koste på og få sakene unna.

Det kan godt være at de driver litt snusk, men vi har ikke kapasitet til å finne utav det uansett. Det har vi gitt opp. Det er veldig mange saksopplysninger i en dagpengesak som er utelukkende basert på tillit. Meldekortene går på tillit. Absolutt alt går på tillitt. Selv om vi vet at det er snusk og rusk så kan vi ikke gjøre så mye med det.

Når begrunnelsene for permitteringer ikke er tilstrekkelige, eller befinner seg i gråsonen, kan det imidlertid av og til være nødvendig for NAV-kontorene å kontrollere nærmere evt. relevante saksopplysninger. Det samme gjelder dersom det er grunn til å betvile de opplysningene som framgår av søknadene.

Et utgangspunkt for å hente inn mer informasjon handler generelt bare om behovet for tilleggsinformasjon, for å utfylle opplysninger gitt i dagpengesøknadene når disse ikke er tilstrekkelige, eller grunnlag nok for å innvilge søknaden

Vi krever et minimum av dokumentasjon, og den dokumentasjonen skal inneholde en del ting som vi stiller krav om. Hvis ikke den er god nok, så gir vi tilbakemelding til den permitterte eller vi gir tilbakemelding til arbeidsgiver.

Hvis det er uklart, det kommer et permitteringsvarsel, så kan det være at jeg tar kontakt med bedriften, og da kan det være at arbeidstaker sier ett eller annet som får det til å skurre og da tar man en kontroll og man må vurdere situasjonen

Du har de bedriftene som permitterer pga bedriften sin økonomiske stilling. Da har vi i mange tilfeller sagt at du kan ikke permittere pga bedriftens økonomiske stilling, men da viser det seg at når du spør etter, så sier de at det er fordi de har for lite salg, de selger ingenting. Så da går vi tilbake og ber dem om å presisere. Det har vi gjort i mange tilfeller.

Ved noen kontorer ble det lagt vekt på at man i stor grad overlater til søkeren selv å hente inn nødvendig tilleggsinformasjon.

Det er jo et problem hver gang at vi får for lite opplysninger. I utgangspunktet skulle jeg jo sendt saken tilbake til den saksbehandleren som har fått et krav, og si at her er det mangel og at vi behøver mer. Men, det er mye enklere for oss at de innhenter opplysningene selv, så da skriver vi til den som søker at de er nødt til å komme med flere opplysninger eller så avslår vi kravet deres. Hvis det er tydelig at arbeidsgiver ikke har gitt nok opplysninger, så henvender vi oss til arbeidsgiver og ber han komme med flere opplysninger. Det hender jo at vi sender et ark, men det er jo arbeidstaker som skal innhente opplysningene selv.

Selv om saksbehandlerne i liten grad kontrollerer saksopplysningene, unntatt der det av ulike årsaker er nødvendig, så vil det likevel være ulike forhold som kan bidra til å øke troverdigheten av de saksopplysningene som foreligger. Saksbehandlerne uttrykker på generelt grunnlag at de har større tillit til informasjonsgrunnlaget i de tilfellene der det handler om større bedrifter med et etablert tillitsvalgsapparat. Det betyr ikke at NAV-kontorene går aktivt ut og bruker tillitsvalgte, eller søker dokumenter fra forhandlingsprosessen mellom partene som kontrollinformasjon. Et etablert tillitsvalgtapparat er først og fremst en garanti for at saksopplysninger i utgangspunktet er riktige, og at permitteringsprosessen har gått riktig for seg.

De fleste store bedriftene har tillitsvalgte, de har skikkelig organisering og de får informasjon, så de er jo egentlig helt greie, mens de som ikke har tillitsvalgt, er jo stort sett mindre bedrifter så det er forskjell. Det hender jo at tillitsvalgte kontakter oss for å få informasjon selv og gir det videre til sine medlemmer og de vil vel kanskje vite hva det går i før de kommer til oss, mens de som ikke har tillitsvalgte er litt mer usikre hva det går i når det gjelder retten til utbetalinger og sånne ting.

Bedrifter med tillitsvalgte har jo bedre kontroll med årsaken til permitteringen, hvem de permitterer og når de permitterer. Har man tillitsvalgte så har man mye bedre kontroll med hvordan man organiserer permitteringen på en bedrift.

Jeg må innrømme at jeg har ikke brukt tillitsvalgtapparatet altså, men det er klart det er fordel at det er tillitsvalgt selvsagt.

*Det hender vi får kopier av protokoller. Vi ber ikke om det, men noen ganger ringer vi. Det kommer litt an på. Noen ganger så sender vi et skjema til bedriften som de skal fylle ut. Men så er det ikke alltid det er godt nok utfylt, så da ringer vi i tillegg for å få avklart det, og da er det først og fremst leder vi kontakter, men er det store bedrifter så tar vi også gjerne kontakt med tillitsvalgt. **Har det noen betydning om det er tillitsvalgte i bedriften med tanke på informasjons- og vurderingsgrunnlaget?** Ikke i form av bevisst granskning, men er det store permitteringer det er snakk om, så er vi ofte i kontakt med både tillitsvalgt og ledere, og så danner vi oss et bilde av hvordan det er. Det går nok mer rett for seg føler jeg, når det er større bedrifter med tillitsvalgt. De har god kjennskap til regelverk og lover. Det går nok rettere for seg desto større bedriften er og når de tillitsvalgte er med. Jeg føler ofte at hvis det er små bedrifter, selv om det er med en tillitsvalgt, så er det ikke alltid de er så tøffe som i større bedrifter. De gjør ikke så mye av seg.*

Eksemplene viser altså at saksbehandlerne i liten grad driver oppsøkende informasjonsinnhenting knyttet til de ulike stønadssakene, unntatt der det av ulike årsaker framstår som helt nødvendig. Stønadssystemet er i utgangspunktet basert på en tillitsrelasjon mellom NAV, arbeidsgiver og stønadssøker, samtidig som der er ulike faktorer som bidrar til å forsterke denne tillitsrelasjonen knyttet til hver enkel sak. Et etablert tillitsmannsapparat er en slik faktor.

3 Oppfølging av permitterte

I NAV sitt rundskriv legges det vekt på at permitterte arbeidssøkere er å betrakte som reelle arbeidssøkere i permitteringsperioden, på like fot med øvrige arbeidssøkere som mottar dagpenger. Både permitterende arbeidsgiver, den permitterte selv og NAV må derfor i utgangspunktet legge den permittertes status som ”arbeidssøker” til grunn for så vel oppfølgingen som i vurderingen av den permittertes rett til å motta dagpenger.

Formidling og kvalifisering

Kravet om å være reell arbeidssøker gjelder også for dagpenger under permittering, jf ftrl § 4-5.

Tilbud om midlertidig arbeid

Det må alltid kunne kreves at den permitterte tar høvelig arbeid som ikke varer ut over permitteringsperioden.

Tilbys arbeid som varer ut over permitteringsperioden, bør arbeidsgiver først ha godtatt at den permitterte gjeninntre i arbeidsforholdet senere enn permitteringen tilsier.

Tilbud om fast arbeid

Hvorvidt permitterte kan nekte å ta annet, fast arbeid, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Vedkommende må i så tilfelle si opp arbeidsforholdet han/hun er permittert fra.

Ved tilbud om fast arbeid bør det legges vekt på

- Permitteringsens varighet. Ved kortvarig permittering vil det virke urimelig å tilby annet fast arbeid.
- Videre sysselsettingsmuligheter hos permitterende arbeidsgiver. Er arbeidsforholdet løst og/eller innebærer usikker sysselsetting, kan tilbud om annet mer stabilt og varig arbeid ikke nektes uten konsekvenser for dagpengerettighetene.
- Mulighet for alternative arbeidsforhold. Hvis det er mulig, bør permitterte prioriteres til midlertidig arbeid som avsluttes innenfor permitteringsperioden.

Den som er permittert ut over tre måneder, kan selv si opp sin stilling uten oppsigelsestid ved overgang til nytt arbeidsforhold.

Tilbud om tiltak

Innenfor gjeldende rammer og retningslinjer for arbeidsmarkedspolitikken kan arbeidsmarkedstiltak også i begrenset grad tilbys til permitterte. Mulige tiltak er AMO (Arbeidsmarkedsopplæring) til personer i en usikker sysselsettingssituasjon og BIO (Bedriftsintern opplæring).

Tiltaket bør begrenses til permitteringsperioden. Det er imidlertid hjemmel for å yte dagpenger til permitterte som deltar på tiltak når 34-ukersperioden utløper, og så lenge dette tiltaket varer, selv om det går ut over 34 ukersperioden, jf Dagpengeforskriften § 6-6. Se nærmere retningslinjer her.

Hva innebærer det så å være ”reell arbeidssøker”? I utgangspunktet skulle det bety at de permitterte er tilgjengelig arbeidskraft for andre virksomheter – på fulltids eller deltidsbasis.

Når de søker om dagpenger så skal de gi uttrykk for at de er villige til å ta arbeid som blir tilbudt dem, enten det er fulltid eller deltid og hvor det måtte være geografisk sett. Og det må også en arbeidsgiver være klar over, at har du permittert en ansatt så kan han være ettertraktet i nabobedriften for eksempel.

Formelt sett gjelder også NAV-kontorenes generelle regler og rutiner for oppfølging av arbeidssøkere.

Når det gjelder oppfølgingen så har vi dette med tremåneders innkallingen, det gjelder jo alle arbeidssøkere som registrerer seg. Vi har tremåneders innkalling og seksmåneders innkalling og nimmåneders innkalling, og så videre, så en permittert har samme status som vanlig arbeidssøker i forhold til oppfølging.

Dette er da teorien. I praksis tyder intervjuene på at det generelt sett er vanskelig å følge opp de permitterte som reelle arbeidssøker.

3.1 Motivasjon og holdninger som begrensende faktorer i oppfølgingen

Vanskelighetene med å følge opp de permitterte kan på den ene siden skyldes den permittertes motivasjon og egne oppfatninger knyttet til sin status som arbeidssøker. På den andre siden kan også deres ”tidsavgrensede ledighet” og tilknytning til den permitterende bedriften bidra til å begrense NAV-kontorenes interesse for å følge opp de permitterte. Følgende sitater fra tre NAV-kontorer illustrerer hvordan noen av saksbehandlerne opplever holdninger og motivasjon blant de permitterte.

Det er jo problematisk med permitteringsordningen generelt. Er man permittert så er man arbeidssøker. Men den permitterte tenker ikke på seg selv som arbeidssøker. Og selv om vi følger dem opp som om de er arbeidssøkere, motiverer og prøver å få dem til å søke jobber og sånt, så oppfatter de ikke seg selv som arbeidssøkere, for de har jo et arbeidsforhold, og de skal tilbake der.

Forventningene deres er at de bare skal få heve trygden sin og gå i fred og vente til de er tilbake på jobb, men vi må stille en del krav til de for de er jo betraktet som ordinære arbeidssøkere.

Hovedregelen er at de behandles på lik linje som ordinære arbeidssøkere, men det er jo ikke populært for de anser seg jo ikke som ordinære arbeidssøkere. De er jo ikke arbeidssøkere i det hele tatt i deres eget tankemønster.... Vi innkaller dem jo til personlig samtale, og de kommer her og snakker med saksbehandler. Vi sitter jo med krav til dem, og forventer at de skal søke andre jobber, men de forstår jo ingenting av dette for de er jo bare på vent, de skal jo tilbake til denne bedriften.

Resultater fra spørreundersøkelsen blant de permitterte – i regi av NFR-prosjektet – tyder på at færre enn halvparten (ca 40 %) av de permitterte opplever statusen som permittert som spesielt belastende. Samtalene med saksbehandlerne tyder også på at graden av opplevd belastning knyttet til permitteringen, og påfølgende motivasjon for å søke andre jobber, varierer blant de permitterte. I utgangspunktet skulle en tro at å bli permittert ville medføre at man blir mer usikker på sitt nåværende arbeidsforhold, og således mer disponert for å søke andre jobber evt. på et senere tidspunkt. Hele 60 % i spørreundersøkelsen uttrykte imidlertid at de i meget liten grad – eller ikke i hele tatt – ble mer redd for å miste jobben som følge av permitteringen. Hver tredje permitterte (33 %) uttrykte derimot at de opplevde permitteringen som et positivt avbrekk fra jobben. Spørreundersøkelsen viser at dette ”fraværet av usikkerhet” spesielt øker med antall ganger en har vært permittert. Dvs. at fraværet av usikkerhet synes å gjelde mest for ansatte i bedrifter som permitterer regelmessig, der det naturlig nok ikke er knyttet

like stor usikkerhet blant de ansatte til det å gå permittert som i de bedriftene der permitteringer forekommer sjeldnere.

I noen av samtalene ble det også påpekt at det er mindre motivasjon for å bli fulgt opp i de tilfellene der de ansatte opplever permitteringer som en regelmessig hendelse, fremfor i de tilfellene der permitteringer forkommer mer sjelden. I tillegg ble det nevnt at motivasjonen for å bli fulgt opp kan variere mht. alder og ansiennitet. Spesielt blant eldre arbeidstakere med lang ansiennitet hos den permitterende bedriften, kan motivasjonen for oppfølging være mindre.

I teorien skulle NAV-kontorene kunne bruke stopp i dagpenger som et sanksjonsmiddel for å motivere de permitterte til å ta annet midlertidig arbeid. Dette er imidlertid vanskelig å gjøre i praksis, noe som illustreres gjennom følgende samtale med én saksbehandler ved ett av NAV-kontorene:

Oppfølgingen på dem skal være på hver tredje måned, og det prøver vi å gjennomføre. Det betyr at vi snakker med dem. Matcher de opp mot en annen arbeidsgiver og viser hvilke ledige stillinger det er. Egentlig for å ha en diskusjon med de om at de faktisk er aktive arbeidssøkere, at de faktisk søker annen jobb. Det er jo óg veldig varierende i denne gruppen her om de faktisk søker annen jobb, eller om de bare venter på at arbeidsgiver skal kalle dem tilbake. Vi snakker jo hele tiden om at de skal søke annen jobb. Men de skal nesten demonstrere og boikotte denne veiledningen for at vi skal ta fra dem dagpenger. Det er sjelden vi setter inn sanksjoner og sier at du fyller ikke reglene for å få dagpenger, for du er ikke aktiv arbeidssøker, det tror jeg ikke vi har gjort noe av. Selv om vi ser at jobbsøkingsmotivasjonen og egenaktiviteten er lav.

Betyr det at de heller vil gå permittert og vente på å komme tilbake fremfor å ta en annen jobb?
Det er sjelden vi møter noe annet. Det typiske er lav motivasjon for å søke annen jobb. Og lite forståelse for at det er et vilkår for å få dagpenger. Selv om der er andre og sikrere jobber. De foretrekker heller å være i jobben hvor de er, og bli permitterte. Sildoljeindustrien f.eks. er veldig typisk, dette er voksne karer som har vært der i lang tid. De er vant med å være permittert, de vet at det er en del av spillet. Og de ser heller på det som rimelig truende når oppfølgingen går tett på og synliggjør alternativene som de har.

De har høye ferdigheter og god kompetanse for industriarbeid. En lokal industribedrift prøvde å bemanne opp for ett år siden, og der fikk de nok noe som lignet på ett tilbud. Men det var nesten som om vi ikke skulle få vite om dette tilbudet. For hvis de får et tilbud og takker nei, da vet de at de vil få stans i dagpengene. De vet at de skal svare ja til oss, når vi ringer og forteller at de nå er kandidat i en bedrift. Men det mest vanlige er da at de deretter diskvalifiserer seg selv i intervjuet med denne bedriften med å si at "jeg skal jo tilbake igjen". Hvis jeg var arbeidsgiver og du kommer til første intervjuet og sitter med 5 CV-er og den ene kandidaten sier " jeg kan godt jobbe for deg, men med en gang det blir ledig der jeg er ansatt så begynner jeg der igjen". Da plukker du heller en annen.

Dette er folk som har en solid ansiennitet i bedriften sin, de er veldig trygge sånn sett og opplever det som trygt i det systemet der, hvis det bare er jobb så kommer de tilbake igjen. Og de har gode ferdigheter i den jobben. Tror også det ligger noe på det at de føler seg trygge i den jobben der de er. De ser på det som rimelig truende å begynne i en annen organisasjon enn den de er i nå – selv om den ikke er så høyt opp på rangstigen. De har lang fartstid alle i hop. For noen år siden var det stor uro i bransjen deres. Det gikk varsel om at de var solgt et par ganger, og det var snakk om

å flytte til Irland og frem og tilbake. Tror ikke det var noen som sluttet for det. De vil være der til håp er helt ute. Tror de er der til de har skrudd ned siste skruen der. Ingen av dem sluttet. Det kan godt være det er mange elementer til grunnlaget for å være der. Men vi ser at det er ikke mobilitet i de yrkene der. Det er ikke noe turnover.

Ved et annet NAV-kontor var de imidlertid mer villige til å bruke stopp i dagpenger som et virkemiddel for å motivere de permitterte til å ta midlertidig arbeid.

Vi har jo i perioder med langvarige permitteringer hatt sesongarbeid som har startet opp i permitteringsperioden, som pakking og utsendelse av blomsterløker på postordre. Da har vi eksempel på at vi faktisk har brukt midlertidig bortfall av dagpenger i permitteringsperioden. Men da er vi borti permitteringer som varer mer enn tre-fire uker. Alt blir målt oppimot sjansen for å komme kjapt tilbake i arbeid..... Ikke at de har fått avslag på retten til dagpenger, bare midlertidig bortfall. Åtte ukers bortfall av dagpenger som følge av at de har takket nei.... Vi oppfordrer jo og prøver å megle til å få folk til å oppnå en smidighet i forhold til å ta nytt arbeid.

3.2 Hvilke forhold vektlegger NAV i oppfølgingen av de permitterte

Foruten de forhold som går på de permittertes egen motivasjon mht. å søke annet arbeid, så synes heller ikke dette med oppfølging av permitterte på generell basis å være noen prioritert oppgave fra NAV-kontorene sin side. Det gjelder spesielt når permitteringsperioden ansees for å være relativt kort.

De fleste i NAV som driver med oppfølging vil vel si at; ” å ja, den er permittert ja. Det er ikke noe å rote borti”. Sjansen er så stor for at han skal begynne på jobb igjen i morgen. Erfaringen tilsier at det ikke er noe å touche borti.

Det må være veldig sjelden at folk som er permitterte blir formidlet til arbeid i permitteringsperioden. Det skal noe til å finne en jobb som varer i 3-4 måneder kanskje.

I henhold til rundskrivet kan NAV-kontorene tilby arbeidstiltak til de permitterte. Intervjuene tyder på at dette gjøres i liten grad, selv om det finnes noen fåtallige eksempler på det.

Noen av dem har fått dataoppgraderingskurs på inntil 8 uker. Så er det jobbklubber fra 3-6 uker der du kan være og få et nettverk.

Årsaken til at det i liten grad forekommer den form for kursing, er naturlig nok at de permitterte ikke ansees som arbeidsledige, og at de derved kommer i annen rekke. I tillegg ble det nevnt at de permitterte ofte ikke er spesielt motiverte for slike kurs.

Men de permitterte er ikke prioriterte da i forhold til andre arbeidssøkere hos oss. Så det har jo vært langtidsledige som har gått mer enn 26 uker som skal prioriteres på arbeidsmarkedstiltak

De kommer ikke opp i prioriteringen. Det er ikke en prioritert målgruppe. Med knappe tiltaksmidler så er det andre som kommer klart fremfor i køen.

Poenget er at tiltaksmidlene skal brukes for folk som ikke har jobb. De har et arbeidsforhold, sant. Det må være unntakstilstand.

Veldig ofte blir de påmeldt disse kursene, men så ringer de og sier at jeg er bare permittert. Jeg skal jo tilbake til jobben min om fem uker likevel, er dette nødvendig?

Samtalene tyder videre på at det vil være ulike, til dels ”skjønnsmessige”, faktorer som vil ligge til grunn for hvem av de permitterte som blir mer aktivt fulgt opp, som for eksempel lengden på permitteringsperioden, sannsynligheten for å komme tilbake til den permitterende bedriften og den permittertes attraktivitet i arbeidsmarkedet.

Regelverket ligger der helt klart, men vi må jo selvfølgelig bruke en skjønnsmessig vurdering, og den vurderingen er veldig personavhengig.

Det går jo på dette med praksis og kvalifikasjoner. Og er det en som er attraktiv og har attraktive kvalifikasjoner, så blir han litt mer fulgt opp da og får litt mer tilbud enn en som ikke er noe.

Vi har vært i konkrete saker, og da har vi vurdert seriøsiteten og stabiliteten i det alternative arbeidet på en sån måte at vi har gitt personen rett til å takke nei til tilbudet om nytt arbeid. Men det måler vi og opp mot lengden på permitteringsperioden, altså historikken på permitteringen og sannsynligheten for å komme tilbake til permitterende arbeidsgiver.

Når slike skjønnsmessige faktorer skal vektlegges, kommer fordelene av å være et lokalt kontor fram, der saksbehandlerne ved kontoret gjerne sitter med god oversikt over det lokale næringslivet.

Men vi vet jo for eksempel hvis det er permittering på møbelfabrikken inne i dalen. Og med den bakgrunnskunnskapen vi har om møbelindustrien her lokalt så anser vi kanskje det mer som en oppsigelse enn som en permittering. Vi vet jo en god del. Et lite kontor har en større spredning av den samlede kompetansen i kontoret, i og med at kontoret arbeider med formidling ut til direktemeldte stilling og utviste stillinger. Vi driver med arbeidsgiverkontakt, tiltak ute i bedrifter. Har generell stor aktivitet. Så vi samler opp mye allmennkunnskap om arbeidsmarkedet, slik at det også tilflyter dagpengeområdet, og det virker inn på den videre oppfølging.

3.3 Fleksibel arbeidskraftsreserve eller reelle arbeidssøkere?

Noen av saksbehandlerne viste til at de av og til må foreta vanskelige avveininger i formidlingsprosessen mellom permittertes egne ønsker og behovene til de involverte arbeidsgiverne. Hvordan skal for eksempel et NAV-kontor vektlegge en permitterende bedrifts behov for å beholde nøkkelarbeidskraft opp mot det umiddelbare behovet for arbeidskraft som en annen bedrift har? Hvor mye press kan en da legge på en permittert om å motta et tilbud fra en annen bedrift, og spesielt hvis dette i neste omgang har negative konsekvenser for lokalt næringsliv som har spesielle behov for å permittere i bestemte perioder?

Men vi ser jo at de permittertes egen primære målsetting til enhver tid er å komme tilbake til arbeidsgiver, og det er en av de tingene vi diskuterer mye her internt. Hvis vi legger mye press med det med oppfølging, undergraver vi bedriften som de er permittert fra da? F.eks. nå når det er gode tider, så vil vi kjapt kunne gi de annet arbeid. Ødelegger vi da den lokale bedriften hvis vi gir dem jobb hos andre bedrifter? Er vi næringsfiendtlig lokalt da? Vi har vel egentlig lagt oss på en linje der vi har vært litt subjektive, hva er det den permitterte ønsker selv når han sitter der. Gitt

individet muligheten, så har vi vist hvilke muligheter det er, spesielt nå når det er bedre tider. "Det er muligheter for deg, nå kan du velge andre ting hvis du ønsker det."

Jeg kan ikke huske at de har takket nei til jobbtilbud, og at vi har måttet vurdert å stanse dagpengene. Vi må være litt forsiktige. Hvis vi gjør det så taper vi jo en bedrift for nøkkelpersonell.

Vi er litt forsiktig hvis det er konkurrerende bransjer, at vi ikke stjeler arbeidstaker fra en bedrift, men det hender at vi bruker dem også.

Skal de permitterte behandles som en fleksibel arbeidskraftsreserve for de permitterende bedriftene, eller skal de følges opp som reelle arbeidssøkere? Denne problemstillingen framstår som mer relevant i gode tider. Høykonjunktur og konkurranse i arbeidsmarkedet gir flere muligheter i arbeidsmarkedet for de permitterte.

Det som skjer nå er jo at de faktisk får tilbud om jobb av oss. Og det var utenkelig tidligere, for de var jo permitterte, tenkte de selv. Og det at de faktisk blir formidlet til jobb nå. Det er jobb til deg i en annen sektor. Vi må bare innrømme at tilbake i tid, med større ledighet, så hoppet vi over de permitterte i forhold til formidlingsoppdrag, for de hadde en arbeidsgiver. Hvis de ikke var ute etter en veldig spesiell kompetanse.

Det var vel nå når oppgangstidene begynte, at bedriftene begynte å bli mer og mer redde for å permittere, for de så fare for å miste arbeidsstokken sin.

Men det er et paradoks at det finnes ordninger som gjør det nesten umulig å drive oppfølging og formidling, og det er vel litt av det som preger permitteringsordningen. Det har preget permitteringsordningen at det er en ordning på siden av dagpengeregulverket. Riktignok skal en være reell arbeidssøker og følge lovene etter folketrykkløven, men det er såpass stort regime på siden. Arbeidsgivere har sett på dem som sin eiendom og lagt inn og gjort en del for å beholde arbeidstakere. Tatt de tidligere tilbake f.eks. ... Spesielt dette med den hurtige oppblåsningen innenfor bygg og anlegg som vi har sett. De siste som hadde permittert var raske til å trekke dem tilbake igjen for da var det to-tre konkurrenter som var ute etter folkene deres.. Konkurrentene ringte her og spurte om den og den hadde permittert.

Det er lettere for oss når de er arbeidsledige. Vi er litt mer bunden når de er permitterte. Vi kan jo komme med jobbtilbud, men du kan ikke tvinge dem. Ja mye lettere å være arbeidsledige, det er litt klarere regler.

En kritikk mot permitteringsordningen sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel har gjerne vært at ordningen begrenser mobiliteten til arbeidstakerne. I stedet for at arbeidstakerne blir fristilt til å søke jobb i andre bedrifter, så kan statusen som permittert fungere som en "sovepute" for de permitterte. Dvs. at de avstår fra å søke nye jobber fordi de fremdeles oppfatter seg som ansatt i den bedriften der de er permittert, selv om det kanskje fra et "samfunnsøkonomisk perspektiv" ville vært å foretrekke at de aktivt søkte seg til andre bedrifter. Som flere av sitatene viser, er dette en levende problemstilling som også kommer til uttrykk i oppfølgingsarbeidet og de avveiningene som må gjøres på de ulike NAV-kontorene.

4 De permittertes egne erfaringer med NAV

I august-oktober 2007 ble den allerede omtalte spørreundersøkelsen gjennomført blant et representativt utvalg av arbeidstakere som hadde vært permittert i løpet av de siste tre årene. Undersøkelsen ble gjennomført som en del av NFR prosjektet "Mellom nærvær og fravær – bruken av permitteringer i norsk arbeidsliv". I skjemaet la vi inn en egen seksjon med spørsmål som relaterte seg til ulike sider ved de permittertes kontakt og erfaringer med NAV. Vi vil her kort presentere hovedfunnene fra denne delen av spørreundersøkelsen da den gir supplerende og relevant informasjon i forhold til de tema som er tatt opp i de foregående delene av rapporten.

Permitterte arbeidstakere skal i prinsippet betraktes som reelle arbeidssøkere når de mottar dagpenger fra NAV. Dette betyr, som tidligere nevnt, at det skal legges til grunn de samme forventningene mht. til de permittertes evne og vilje til å ta alternativt arbeid i permitteringsperioden.

I spørreundersøkelsen målte vi a) i hvilken grad de permitterte var fornøyd med behandlingen av søknad om dagpenger, b) i hvilken grad de var fornøyd med måten NAV fulgte dem opp i permitteringsperioden, og c) om NAV hadde formidlet andre jobbmuligheter til dem mens de var permittert.

Undersøkelsen viste at de fleste er fornøyd med NAV sin behandling av søknader om dagpenger. 54 % er i stor grad fornøyd og 31 % i noen grad fornøyd, mens kun 8,1 % svarer i liten grad og 6,7 % er ikke i det hele tatt fornøyd. I dette spørsmålet er det visse forskjeller mellom bransjene, bl.a. ved at ansatte innen asfaltering er de som er mest fornøyd (71 % i stor grad fornøyd), og ansatte innen bygg og anlegg er minst fornøyd (42,6 % i stor grad fornøyd). Det er også slik at grad av fornøydhet øker med alder, altså at de eldre er mer fornøyd enn de yngre. Likeledes er det en klar sammenheng mellom hvor ofte man har vært permittert og hvor fornøyd man er med saksbehandlingen fra NAV. Her er det slik at de som er gjengangere som permitterte, er betydelig mer fornøyd enn de som kun har vært permittert én gang. Det kan tenkes mange ulike forklaringer på disse tendensene. Vi vil anta at det er sannsynlig at de som er blitt vant til å bli permittert, vil kjenne ordningen bedre og føle seg mindre usikre i møtet med NAV og de prosedyrene som er forbundet med søking om dagpenger. Dette vil kunne gjøre dem mindre utsatt for negative opplevelser med systemet og således etterlate et mer fornøyd helhetsinntrykk av saksbehandlingen. Vi har ingen indikasjoner på at de "nye" permitteringsbrukerne blir behandlet dårligere enn gjengangerne, men dette er noe vi selvsagt ikke kan utelukke.

De samme tendensene som er nevnt over, gjelder også for de permittertes fornøydhet med oppfølgingen fra NAV i permitteringsperioden. Arbeidstakerne innen asfaltering er mest fornøyd målt etter bransje, og de eldste er de som er mest fornøyd målt etter alder. Her kan det også nevnes at faktorer som geografi, kjønn og hvor lenge man har vært permittert, ikke har noen betydning i forhold til hvor fornøyd man er med oppfølgingen fra NAV.

Spørreundersøkelsen viste videre at over halvparten (57 %) av de permitterte verken har mottatt informasjon om ledige stillinger, blitt oppfordret til å søke på ledige stillinger

eller blitt pålagt å søke ledige jobber i den perioden de var permittert. Dette tallet kan synes høyt, tatt i betraktning at undersøkelsen dekker en periode hvor det har vært et meget stramt arbeidsmarked og hvor man slik sett skulle anta at det fantes gode muligheter til å ta annet arbeid i permitteringsperioden. På den annen side ser vi av tabellen under at det er visse forskjeller her, ved at det er de som har de korteste permitteringsperiodene, som i minst grad blir fulgt opp med informasjon og eventuelle oppfordringer om å søke annet arbeid. Dette er en naturlig tendens, i og med at de permitterte ikke kan forventes å ta alternativt arbeid som går utover permitteringsperioden, og at dette derfor er mindre aktuelt for de korttidspermitterte enn for de som går permittert i en lengre periode.

Formidling av andre jobbmuligheter etter permitteringslengde

		Hvor lenge var du permittert sist gang?				Total
		Mellom 1 og 4 uker	Mellom 4 og 12 uker	Mellom 12 og 26 uker	Mer enn 26 uker	
Formidlet Aetat/NAV andre jobbmuligheter til deg i permitteringsperioden?	Ja, jeg fikk informasjon om ledige stillinger	16 12,1%	59 23,0%	53 25,1%	31 27,2%	159 22,3%
	Ja, jeg ble oppfordret om å søke ledige stillinger	13 9,8%	33 12,8%	27 12,8%	25 21,9%	98 13,7%
	Ja, jeg ble pålagt å søke ledige stillinger	6 4,5%	8 3,1%	11 5,2%	3 2,6%	28 3,9%
	Ja, annet	4 3,0%	9 3,5%	2 ,9%	4 3,5%	19 2,7%
	Nei	93 70,5%	148 57,6%	118 55,9%	51 44,7%	410 57,4%
Total	132 100,0%	257 100,0%	211 100,0%	114 100,0%	714 100,0%	

Likevel er det verdt å merke at selv blant de som var permittert mer enn 26 uker, så var det 44,7 % som ikke hadde fått verken informasjon eller blitt oppfordret/pålagt å søke ledige stillinger. Blant de som har gått permittert mellom tre og seks måneder, er det tilsvarende tallet 55,9 %, også dette et tall som må betraktes som relativt høyt tatt i betraktning det stramme arbeidsmarkedet som nå finnes i Norge. Vi ser også av tabellen at det er veldig få, totalt 3,9 % som er blitt pålagt å søke ledige stillinger i forbindelse med at de mottar dagpenger fra NAV. Litt flere (13,7 %) er blitt oppfordret til å søke ledige stillinger, mens totalt 22,3 % har fått informasjon om ledige jobber i permitteringsperioden. Resultatene fra undersøkelsen underbygger slik sett våre inntrykk fra intervjuene med saksbehandlerne om at de permitterte i praksis i mindre grad blir behandlet som ordinære arbeidssøkere slik retningslinjene tilsier. De støtter således opp under en konklusjon om at permitterte arbeidstaker er i en hybrid tilstand mellom det å være ansatt og det å være arbeidsledig. Dette er et av de forholdene som gjør at vi i avslutningen av rapporten vil drøfte spørsmålet om hvorvidt permitteringsordningen er "en gjøkunge" i et NAV-system som er fokusert på å formidle ledig arbeidskraft til bedrifter, så vel som arbeid til personer uten arbeidskontrakt.

5 Oppsummering og diskusjon

I dette avsluttende kapittelet vil vi løfte frem noen av de mer prinsipielle spørsmålene som undersøkelsen vår har avdekket. For det første kan det bidra til å plassere permitteringsordningen – og håndteringen av den - inn i en større sammenheng som har med generelle endringer i arbeidslivets organisering og utvikling å gjøre. For det andre kan disse spørsmålene være et innspill for å vurdere om det er behov for klarere retningslinjer fra AID og NAV sentralt. Det kan også være spørsmål som vedrører forhold i rundskrivet hvor det bør gjøres vurderinger med hensyn til mulige endringer av regelverket.

5.1 Hva er mangel på arbeid?

Kjernen i permitteringsordningen, så langt det gjelder retten til dagpenger, er at det har oppstått en situasjon hvor det er mangel på arbeid. Vår undersøkelse har imidlertid vist at det ikke alltid er like opplagt hva som menes med ”mangel på arbeid”.

En første dimensjon ved dette spørsmålet er om arbeid i denne sammenheng kun inkluderer direkte inntektsgivende, eller fakturerbart, arbeid, altså arbeid som bedriften får betalt av en kunde for å utføre. Intervjuene med saksbehandlerne i NAV viste at det eksisterer ulike oppfatninger av om arbeidet som det er mangel på, må være fakturerbart arbeid eller ikke. I noen tilfeller har vi sett at saksbehandlere gir uttrykk for at mangel på arbeid betyr at bedriften verken har tilgang på fakturerbart arbeid eller mer forefallende (ubetalt) arbeid. Skal man for eksempel stille krav om at bedriftene, før de går til permittering, først undersøker om det finnes annet arbeid som kan utføres i påvente av at nye oppdrag kommer inn? I mange bedrifter gjør man dette, bl.a. ved å sette ansatte til vedlikeholdsoppgaver eller opplæringsaktiviteter i perioder hvor det er mangel på fakturerbart arbeid. Her bør det gå klarere frem i regelverket hvilke krav som kan stilles til bedriftene, og hvilke skiller som eventuelt skal gjøres mellom arbeid som man tar seg betalt for og arbeid som ikke er direkte inntektsgivende.

Et viktig moment i denne sammenheng er de endringer som har funnet sted de siste tiårene når det gjelder måten arbeidet blir organisert på i virksomhetene. Prosjektarbeid er ingen ny oppfinnelse, men omfanget av det har økt betydelig, og denne måten å organisere arbeid på er i dag dominerende innen flere næringene i privat sektor. Parallelt med denne utviklingen har det skjedd en stripping av de funksjonene i virksomhetene som ikke har en direkte kobling til produksjonen av varer og tjenester. Dette er typisk funksjoner som vedlikehold, IT, regnskap, renhold, osv. Tidligere kunne nettopp slike funksjoner bli brukt som buffere i forhold til svingninger i tilgangen på oppdrag. Ved at disse bufferne nå i stor grad er fjernet, gjennom bruk av konsepter som ”lean management” og ”outsourcing”, så har også bedriftene mistet muligheten til å sette sine ansatte inn på andre arbeidsoppgaver i perioder med mangel på fakturerbart arbeid. En konsekvens av dette kan bli at når oppturen i økonomien avtar og arbeidsmarkedet blir mer normalisert, så vil omfanget av permitteringsbruken øke i forhold til tidligere. Denne økningen vil da altså ikke bare komme som er resultat av

markedsnedgang, men som følge av at måten vi organiserer arbeidet på, har endret karakter.

I intervjuene med saksbehandlerne kom det også opp et annet prinsipielt spørsmål som vedrører mangel på arbeid. Hva gjør man i de tilfellene hvor man har oppdrag, men hvor det av en eller annen grunn ikke er mulig å utføre arbeidet? Man har altså arbeid, men arbeidet kan ikke utføres. Her uttalte én av saksbehandlerne at det ikke er grunnlag for å betale ut dagpenger så lenge det bare er arbeidets utførelse som er forhindret. En slik tolkning av regelverket ville ekskludere svært mange permitterte fra å kunne motta dagpenger. Eksempelvis vil mye av permitteringsbruken innen asfaltering og bygg og anlegg være av denne typen hvor man har oppdrag, men hvor klimatiske eller andre forhold hindrer utførelsen av oppdraget. Skillet mellom utførbart og ikke utførbart arbeid og betydningen av dette for behandling av søknader om dagpenger fra permitterte kan således se ut til å bli håndtert noe ulikt ved de forskjellige NAV-kontorene. En nærmere undersøkelse av disse forholdene vil imidlertid kreve en mer kvantitativ tilnærming enn det som er anvendt i dette prosjektet.

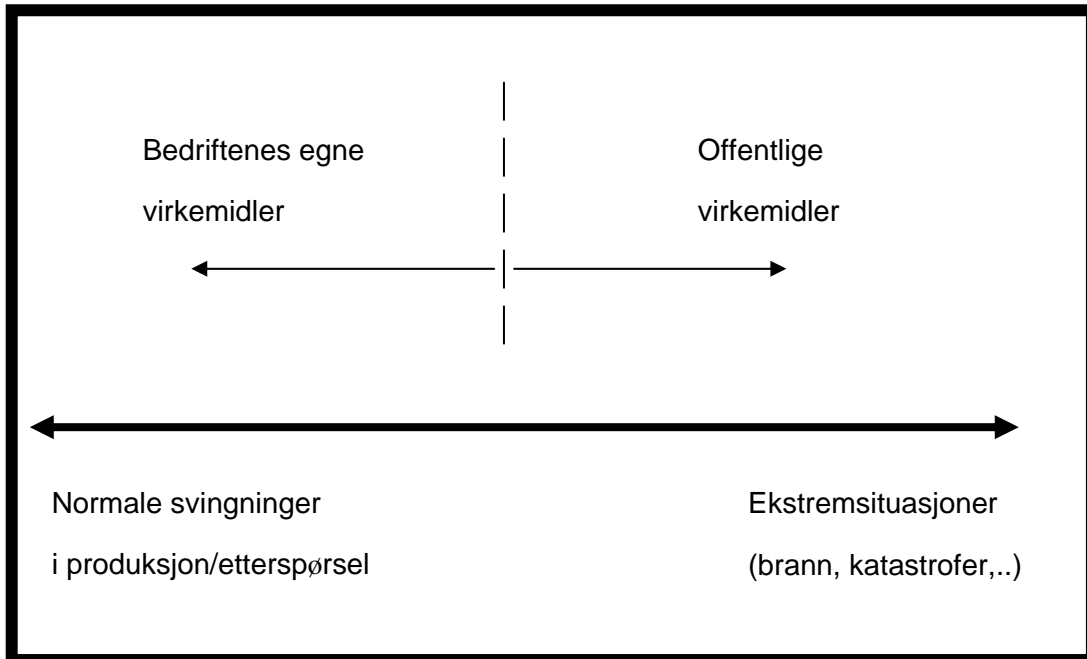
5.2 Virkemidler mellom normale markedssvingninger og force majeure

Flere av eksemplene som omhandler begrunnelsen for permitteringene, berører forhold som angår virksomhetenes evne til å planlegge og tilrettelegge virksomheten på en slik måte at de kan håndtere plutselige reduksjoner i behovet for arbeidskraft. I flere av eksemplene har saksbehandlerne stilt spørsmål ved så vel virksomhetenes mulighet for å forutse bestemte forhold som vil påvirke aktiviteten, som virksomhetens mulighet for å tilpasse seg disse. Muligheten for å tilrettelegge for alternativ bruk av ”ledig arbeidskraft” kan på et mer generelt grunnlag knyttes til virksomhetenes evne og vilje til å organisere driften på en slik måte at de har flere aktiviteter å falle tilbake på. Eksempler som ble nevnt i intervjuene, angikk hvorvidt virksomhetene kunne gjøre bruk av den ledige arbeidskraften i form av vedlikeholdsoppgaver eller ved å omplassere arbeidskraften til andre steder evt. innen andre aktivitetsområder.

Dette er vurderinger som berører virksomhetenes generelle kapabilitet og strategi for å møte forutsette – eller uforutsette – reduksjoner i behovet for arbeidskraft. Forholdet mellom de ytre omstendigheter som fortløpende påvirker behovet for arbeidskraft i ulike virksomheter, og virksomhetenes ”fleksibilitets strategier” for å møte disse, er en viktig problemstilling i seg selv. Varierende og hurtigere endringer i så vel markeds- som produksjonsbetingelsene, sammen med virksomheters generelle behov for å stramme inn og spesialisere driften, bidrar til større oppmerksomhet omkring ulike former for fleksibilitetsstrategier. Permitteringsordningen, og hvordan den følges opp fra NAV, vil naturlig nok være en faktor som virksomheter vil ta inn over seg i utformingen av sine strategier for å ivareta sitt behov for fleksibilitet. Dette indikerer at det foregår et samspill mellom de virkemidlene som bedriften selv rår over, som for eksempel midlertidige kontrakter og bruk av overtid, og de virkemidlene for håndtering av fleksibilitet som det offentlige tilbyr. Permitteringsordningen fremstår her som en slags hybrid, ved at den i utgangspunktet er et virkemiddel som partene i arbeidslivet i fellesskap disponerer, men der finansieringen skjer gjennom utbetaling av dagpenger fra

det offentlige. Det viktigste her er imidlertid at vissheten om at man har mulighet til å anvende permitteringsvirkemiddelet, resulterer i at bedriftene ikke trenger å planlegge driften i forhold til midlertidige dropp i tilgangen på arbeid. Forholdet mellom disse faktorene er satt opp i modellen under.

Virkemidler og markeds- og produksjonsendringer



Permitteringsordningen brukes i dag i forhold til hele spekteret av situasjoner, fra de ekstreme tilfellene ved brann og naturkatastrofer til det som må kunne betegnes som normale svingninger i etterspørselen. Et eksempel på det siste er asfaltbedriftene som går til permitteringer hver vinter, selv om deres mangel på mulighet til å utføre arbeid skyldes en regulær sesongfaktor som er meget forutsigbar, nemlig kulde. Intervjuene med saksbehandlerne viste at flere av dem reagerte negativt på bedrifters bruk av permitteringsordningen i forbindelse med slike normale sesongsvingninger, men at de ikke kunne hindre utbetaling av dagpenger så lenge det lå innenfor bestemmelsene i rundskrivet. Her bør departementet vurdere rimeligheten ved en slik praksis og hvorvidt det bør settes begrensninger i dagpengebruken i de tilfeller hvor permitteringene er relatert til forutsigbare endringer i markedet eller i produksjonsbetingelsene.

5.3 Permitterte versus arbeidsledige

Innledningsvis påpekte vi at å være permittert kan sees på som en hybrid tilstand hvor man som ansatt både er nærværende og fraværende i forhold til bedriften man er ansatt i. Denne hybride tilstanden kommer spesielt til syne i oppfølgingen av de permitterte. I rundskrivet legges det til grunn at permitterte skal følges opp som reelle arbeidssøkere. Eksemplene våre viser imidlertid at statusen som permittert i stor grad gjør det vanskelig å behandle permitterte arbeidstakere som reelle arbeidssøkere.

På den ene siden skyldes det motivasjon og holdninger hos de permitterte selv. Deres fortsatte tilknytning til den permitterende bedriften forespeiler de permitterte en utsikt hvor de med tid og stunder skal tilbake til bedriften som de er permittert fra. Således viser eksemplene våre at statusen som permittert kan fungere som en ”sovepute” mht. å søke på andre jobber eller delta på ulike typer formidlingstiltak i regi av NAV.

På den annen side prioriteres heller ikke de permitterte i oppfølgingsarbeidet av NAV, nettopp fordi de i utgangspunktet fremdeles har en ansettelsesrelasjon hos den permitterende bedriften. Dette behøver ikke være noe stort problem så lenge den permitterende bedrift faktisk tar tilbake de permitterte, og så lenge det ikke finnes alternative sysselsettingsmuligheter for de permitterte. Problemet oppstår imidlertid dersom permitteringen kun er et mellomsteg før evt. oppsigelse, eller dersom det faktisk er annen virksomhet som behøver eller ønsker den permitterte arbeidskraften.

Permitteringen som et mellomsteg før evt. oppsigelse betyr at statusen som permittert kan forhindre nødvendig oppfølging av NAV. I så henseende kan den hybride statusen vanskeliggjøre oppfølging som, sett i etterkant, burde skjedd på et tidligere tidspunkt. Når det gjelder alternative sysselsettingsmuligheter, så viser eksemplene våre at dette er en problemstilling som flere NAV-kontor har vært borti. Behovet som de permitterende bedrifter har for å beholde nøkkelarbeidskraft, settes opp mot det umiddelbare behovet for arbeidskraft som andre bedrifter kan ha. Spesielt når arbeidsmarkedet generelt sett er bra, kommer disse motsetningsfylte funksjonene ved permitteringsordningen fram. Dvs. at ordningen på den ene side skal gi de permitterende bedriftene en fleksibel mulighet for å holde på arbeidskraft når bestemte produksjons- eller markedsforhold inntreffer, samtidig som de permitterte skal behandles som reelle arbeidssøkere i arbeidsmarkedet.

I så henseende aktualiseres også i gode tider den kritikken mot permitteringsordningen som har vært reist fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel, at ordningen kan begrense mobiliteten i arbeidsmarkedet. Dette er avveininger som nok vanskelige lar seg håndtere gjennom endringer i NAV sitt regelverk. Da er det vel mer et spørsmål som angår formålet med hele ordningen bl.a. i lys av de endringer og konjunkturelle svingninger som forløpende skjer i arbeidsmarkedet

5.4 Når den permitterte er både bedriftseier, leder og ansatt.

I kapittel 2 beskrev vi det som for oss fremsto som et relativt overraskende funn, nemlig at det ikke er uvanlig at den som søker om dagpenger under permittering, er både eier av virksomheten, leder og eneste ansatt. Noen av saksbehandlerne var veldig godt kjent med denne praksisen og mente det var noe de så mer og mer av blant søkerne om dagpenger. Andre uttrykte at dette var relativt sjeldent, men alle var kjent med at dette var en praksis som fant sted og som lå innenfor bestemmelsene som er nedfelt i rundskrivet om hvem som har rett på dagpenger under permittering. Saksbehandlerne vi intervjuet, hadde imidlertid visse betenkeligheter med denne praksisen. Det er først og fremst det at en og samme person opptrer i så mange ulike roller som oppfattes som problematisk. En konsekvens av dette er at det er vanskelig å kontrollere saksopplysningene i og med at det er samme person som har utstedt permitteringen, som er permittert og som søker om dagpenger.

Likeledes er det uklarhet hvordan søknader fra permitterte eiere/ledere/ansatte skal håndteres med hensyn til eventuelle krav om gradert permittering. De fleste saksbehandlerne mente det var en motsetning mellom det å være eneste ansatte og samtidig være permittert 100 %. Motsetningen ligger i at ingen da vil kunne gjennomføre de tiltak som er nødvendig for at bedriften skal komme ut av en midlertidig situasjon med mangel på arbeid. Noen av saksbehandlerne krevde da bruk av gradert permittering, typisk 80 %, slik at den permitterte hadde minimum en dag i uken til å ta seg av salgsmøter og praktiske gjøremål. Andre mente at det var bedre med full permittering kombinert med krav om at alt arbeid som ble utført skulle føres på meldekortet.

Samlet sett betyr dette at det kan være god grunn til å foreta grundigere undersøkelser for å finne ut mer om både hvor utbredt denne praksisen er og hvordan den faktisk fungerer. Det er også behov for å utarbeide klarere retningslinjer i forhold til hvorvidt saksbehandlerne i NAV skal stille krav om gradert permittering, eller om behovet for ha en aktivitet gående i bedriften for å sikre bedre tilgang på arbeid skal håndteres på annen måte.

5.5 Permittering: en gjøkunge i NAV-systemet?

Hva kan vi så trekke av overordnede konklusjoner når det gjelder NAV sitt forvaltningsansvar i forhold til permitteringsordningen? Før vi drister oss i retning av noen avsluttende konklusjon er det hensiktsmessig å presisere hva slags forhold det er mellom NAV og permitteringsordningen.

Permitteringsordningen er en spesiell konstruksjon, i og med at den i utgangspunktet er fundert i tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet og slik sett ligger utenfor NAV sitt myndighets- og virkeområde. Men fra og med at det på 50-tallet en gang ble etablert en praksis der staten, gjennom dagpengeordningen, påtok seg å delvis – og under visse forhold – å kompensere for inntektsbortfallet til arbeidstakere under permittering, Derved ble permitteringsordningen også et saksfelt for den delen av forvaltningen som har å gjøre med utbetaling av dagpenger. I dag er det NAV som har dette forvaltningsansvaret. Likevel er det ikke NAV som skal vurdere om bedriftene kan gå til permittering eller ikke – dette er et spørsmål som det fortsatt er opp til partene i arbeidslivet å beslutte om. I årenes løp har det i en viss grad vært samsvar mellom de bestemmelsene som har vært nedfelt i avtaleverket vedrørende bedriftenes adgang til å permittere, og de kriterier som staten har satt for utbetaling av dagpenger. Likevel har våre intervjuer vist at det ikke alltid er slik at en permittering automatisk gir rett på dagpenger. Avslag på søknader om dagpenger under permittering forekommer og er ikke sjeldne, men utgjør likevel unntakene fremfor regelen. Slik sett ser det ut til at NAV sin praksis med å behandle søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere stort sett fungerer hensiktsmessig og uten de store problemene. I rapportens kapittel 2 og 3 har vi likevel pekt på en del gråsoner og problemstillinger knyttet til søknadsbehandlingen, bl.a. i form av det som ser ut til å være en økende bruk av permitteringsordningen av ansatte som også er eier og leder av egen virksomhet. Dessuten er det et spørsmål hvorvidt NAV skal legge til grunn den klassiske force majeure tilnærmingen i søknadsbehandlingen, eller skal de heller akseptere at ordningen

utgjør et av flere virkemiddel som virksomheter kan forholde seg til i utformingen av sine strategier for å ivareta sitt behov for fleksibilitet.

Når det gjelder oppfølgingen av de permitterte, så mener vi at dette er en del av saksfeltet som bærer visse preg av at permitteringsordningen er en fremmed fugl i forvaltningen, eller det vi har betegnet som "en gjøkunge" i NAV-systemet. Dette skyldes primært den spesielle situasjonen de permitterte er i, ved at de ikke har arbeid, men fortsatt er i jobb. De er altså fremdeles bundet av sin arbeidskontrakt, samtidig som de i NAV-systemet skal betraktes som ordinære arbeidssøkere. I praksis har våre data vist at denne innebygde motsetningen resulterer i at de permitterte i stor grad blir overlatt til seg selv i permitteringsperioden. De får i liten grad informasjon om ledige stillinger og blir i enda mindre grad oppfordret til å søke ledige jobber, selv om det unektelig vil kunne finnes mange muligheter for dette i dagens arbeidsmarked. De permitterte er med andre ord i stor grad passive mottakere av dagpenger og ikke aktive, reelle arbeidssøkere. Så kan man fremføre mange gode forklaringer på at det er slik. Poenget vårt er imidlertid å reise spørsmålet om hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde det som kan kalles en institusjonell sidestilling mellom permitterte arbeidstakere og "vanlige" arbeidssøkere som er uten jobb. Alternativet ville være å gi permitteringsordningen en annen institusjonell forankring og bevege seg vekk fra denne sidestillingen som uansett ikke blir fulgt opp i NAV-kontorenes praktisering av ordningen. Å komme med konkrete forslag til hvilke endringer som bør foretas i så henseende har ligget utenfor mandatet til dette prosjektet. Vi håper likevel at rapporten kan bidra til en debatt hos de impliserte om disse spørsmålene. Det har våre intervjuer vist at det er behov for.

Litteratur om den norske permitteringsordningen

Evju, Stein (2007) Permittering og trygd: Trekk av utviklingen, *Arbeidsrett og arbeidsliv* Bind 2 (2007), 135-184.

Infotjenester A/S (2006). Særtrykk om Permitteringer

Lunde, Tom E. (1998) Permittering – Om adgangen til å permittere i arbeidsforhold, Det juridiske fakultets skriftserie, nr. 38, Universitetet i Tromsø.

Mehl, T. (1982) Permitteringer – en analyse og vurdering av rettspraksis fra de alminnelige domstoler. Oslo: Universitetsforlaget.

Nicolaisen H. og Lismoen H (2004). Permittering – Konsekvenser av nye regler, FAFO-rapport 459, Oslo.

NOU 1993: 19 Erfaringene med lov om lønnsplikt under permittering,

Opsal, Vigdis (2007) Permittering, trygd og lønnsplikt, *Arbeidsrett og arbeidsliv* Bind 2 (2007), 185-302.

Røed, Knut & Nordberg, Morten (2001) Temporary Layoffs and the Duration of Unemployment, Memorandum nr. 12, Department of Economics, University of Oslo.