



Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 12/495-

Vår ref: 12/1518-7

Vår dato: 07.11.2012

Dagpenger under permittering – foreløpig vurdering av praksis

Vi viser til Arbeidsdepartementets brev av 24. oktober 2012, samt møte om saken i departementet 30. oktober 2012, hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet blir bedt om å gi en vurdering av om praktiseringen av regelverket vedrørende dagpenger under permittering er i henhold til intensjonene.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet foretok en gjennomgang av etatens praksis i februar/mars 2012 hvor det ble avdekket et behov for å tydeliggjøre retningslinjene for vurdering av permitteringsårsaken. Det blir bedt om en redegjørelse for hvilke endringer som eventuelt ble gjort, og om eventuelle endringer kan ha medført utilsiktede innskjerpinger. Dersom praksis viser seg å være uensartet eller på annen måte avvikende, ba departementet om en redegjørelse for hvilke tiltak som kan være aktuelt å iverksette og en plan for dette.

Gjennom henvendelser og medieoppslag den senere tiden er det oppfatninger om at etaten har innskjerpet praksis ved dagpenger under permitteringer. Dagpengesøknader som tidligere ville blitt innvilget, kan nå bli avslått. Det vises også til at NAV i avslagsbrevene sier at bedriftene må løse arbeidskraftbehovet med midlertidig ansettelser.

I denne foreløpige vurderingen redegjør vi for dagens praksis, hvilke tiltak som er iverksatt og hvilke tiltak som er under arbeid. Vi gir også noen foreløpige vurderinger på bakgrunn av foreliggende statistikk. Avslutningsvis skisserer vi videre planer og arbeid.

Redegjørelse for dagens praksis

Etter folketrygdloven § 4-7 kan det ytes dagpenger til permitterte dersom permitteringen skyldes mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke. Selve adgangen til å kunne permittere er ikke lovfestet, men følger av overenskomster mellom partene i arbeidslivet. Hovedavtalens bestemmelser om permittering har dannet mønster for praksis også utenfor avtalens område. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom vilkårene for å kunne få dagpenger under permittering og hva som etter avtale og praksis gir saklig

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Akersgata 64-68 //
Tel: 21 07 00 00 // Faks: 21 07 00 01

www.nav.no //

grunnlag for permittering. Det kan oppstå tilfeller hvor det gyldig kan permitteres, men uten at den permitterte vil fylle vilkårene for rett til dagpenger.

Som beskrevet i brevet av 16. mars 2012 har vi sett behov for tydeligere rundskriv, slik at det blir enklere for saksbehandlerne å vurdere om permitteringsårsaken gir rett til dagpenger. Retningslinjene må i større grad gi saksbehandlerne et klart bilde av bakgrunnen for at det stilles krav til permitteringsårsaken i loven. I det reviderte rundskrivet vil det i større grad bli lagt vekt på å synliggjøre formålet med regelverket og lovens vilkår og å tydeliggjøre de vurderingstemaene som man må gjennom. Dette vil bidra til at saksbehandlerne gis bedre veiledning i å foreta en konkret vurdering av om årsaken til permitteringen er «mangel på arbeid eller andre forhold arbeidsgiver ikke kan påvirke».

I påvente av tydeligere rundskriv har direktoratet funnet det nødvendig å oppdatere Navet og nav.no slik at det skulle bli enklere å forstå hvordan regelverket skulle praktiseres. Dette ble gjort i to omganger, i april og oktober 2012.

Vi har sett saker der det benyttes begrunnelser som kan være uheldige. For eksempel er det vist til omtale i Ot.prp. nr. 12 (2003-2004) for å belyse intensjonen i lov- og regelverk. Ettersom proposisjonen ikke ble vedtatt i Stortinget, bør vi neppe legge formuleringene her til grunn for Stortingets intensjoner. Likevel ser vi at også Trygderetten legger Ot.prp. nr.12 til grunn i flere av sine avgjørelser. Vi vil presisere for etaten hvilke forarbeider som skal benyttes der det er nødvendig å fremstille intensjonene til lovgiver.

I enkeltsaker har det også kommet reaksjoner fra bedrifter på at saksbehandlere går for langt i å vurdere bedriftenes personalpolitikk, handlinger og handlingsrom. Det er eksempler på at begrunnelsene inneholder det som kan oppfattes som oppfordringer til oppsigelser. Videre er det påpekt at bemanningen i bedrifter kan løses med midlertidig ansatte der det er usikkert om full drift kan opprettholdes gjennom året. Det er tydeligvis en vanskelig balansegang for saksbehandlerne å vurdere konkret om bedriftene har gjort det som kan forventes for å unngå å permittere ansatte, uten å gå for langt i å vurdere hva bedriftene skulle gjort. Vi vil komme med bedre retningslinjer for slike vurderinger i det reviderte rundskrivet som nå er under utarbeidelse.

Vi har sett saker der det er vist til bedriftens historikk for permitteringer. Der det er funnet et mønster for regelmessige permitteringer over flere år, har dette vært brukt som selvstendig begrunnelse for avslag. Det er ikke i tråd med den veiledning som er gitt fra direktoratet og fra NAV Klageinstans. Et viktig moment er at hver sak skal gis en reell og konkret vurdering og et avslag skal begrunnes ut fra den foreliggende situasjon. Historikk kan indikere at bedriften over tid ikke har tilpasset seg markeds situasjonen med hensyn til bemanning, men kan ikke alene begrunne avslag. Dette vil også presiseres ved revisjonen av rundskrivet.

Det synes også å være litt usikkerhet knyttet til hvordan markedsmessige forhold skal behandles. Vi har sett saker hvor en begrunner avslag med at ordinære markedsmessige svingninger skal bedriftene selv håndtere, og at dette ikke gir rett til dagpenger. Dette er ikke i

tråd med rundskrivets formuleringer. Her er det nettopp vist til at markedsmessige svingninger er det som kan gi rett til dagpenger, men ikke dette alene. Det må også være dokumentert at bedriftene har forsøkt å tilpasse seg disse markedsmessige svingningene. Dertil vil det kunne stilles strengere krav til forsøk på tilpasning dersom de markedsmessige svingningene var påregnelige. Ved upåregnelige svingninger vil det ikke være rimelig å stille like strenge krav til bedriftenes tilpasninger. Nærmere vurderinger som skal foretas i forhold til dette vil bli presisert i det reviderte rundskrivet.

Det må presiseres at selv om saksbehandlere har benyttet uheldige formuleringer i begrunnelser og at henvisning til forarbeider er feil, betyr ikke det nødvendigvis at avslag er et feil utfall i de aktuelle sakene. En klagebehandling kan stadfeste et avslag, men begrunnelsen for å opprettholde vedtak om avslag kan godt bli omformulert.

Tilgjengelig tallmateriale som kan gi informasjon om praksis

På nåværende tidspunkt har vi tilgjengelig avslagsprosent ved første gangs behandling og klagebehandling. Vi har også oversikt over Trygderettens kjennelser på området.

Ved første gangs behandling hadde vi i 2010 en avslagsprosent på dagpenger ved permittering på 11 %. I 2011 var avslagsprosenten på 20 % og i de første åtte månedene i år var den på 30 %. Isolert sett kan dette oppfattes som at det har vært en innskjerping av praksis. Utviklingen er imidlertid forenlig med at etaten tidligere har hatt en for liberal praksis i forhold til regelverket, og at en nå har en mer riktig praksis.

NAV Klageinstans fikk i 2009 og 2010 henholdsvis 83 og 73 klagesaker til behandling. I 2011 økte saksmengden til 325 klagesaker, og til nå i 2012 er det mottatt 543 klagesaker. Mesteparten av klagen knytter seg til vurderingen av hvorvidt permitteringsårsaken gir rett til dagpenger. Isolert sett kan også dette oppfattes som en innskjerping av praksis. Omgjøringsprosenten i NAV Klageinstans er imidlertid svært lav. I årets åtte første måneder er den på kun 2 prosent. I 2011 var den på 12 prosent. Dette kan indikere at førstegangsvedtakene nå er mer i tråd med regelverket.

Vi har også gjennomgått Trygderettens kjennelser. 33 kjennelser er avsagt i perioden 20. april til 29. juni 2012. Sakene vil til dels være førstegangsbehandlet før den siste presiseringen som ble lagt ut i april 2012. De er likevel ikke eldre enn at saksbehandlerne har vært kjent med de presiseringer som ble lagt ut i 2011. Gjennomgangen viser at Trygderetten har stadfestet 31 av disse 33 sakene. Det er to saker som er hjemvist for ytterligere utredning. Trygderetten finner at det i disse to sakene ikke er tilstrekkelig dokumentert hvilke anstrengelser arbeidsgiver har gjort for å unngå permittering. Det er så langt lite som tyder på at NAV har lagt seg på en annen fortolkning av loven enn det som Trygderetten har lagt til grunn i sin ankebehandling.

Vi ser at dette kan oppfattes som en innskjerping av praksis der hvor etaten tidligere har hatt en for liberal praksis i tolkningen av regelverket. Vår vurdering av tallmaterialet så langt tyder på at vår praksis nå er mer i tråd med gjeldende regelverk. Lav omgjøring i NAV Klageinstans og Trygderetten underbygger dette.

Plan for videre arbeid

Arbeidet med revidering av rundskrivet er nå i avslutningsfasen. Det gjenstår en intern kvalitetssikring.

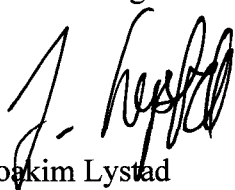
Det arbeides også med en saksbehandlingsstandard på dagpengeområdet når det gjelder ny søknad om ordinære dagpenger og ny søknad om dagpenger under permittering. Saksbehandlingsstandarder beskriver hele arbeidsprosessen ved søknad om dagpenger under permittering, og er knyttet opp til alt relevant informasjons- og veiledningsmateriell som saksbehandlerne trenger for å fatte et korrekt vedtak. Dette er en del av etatens satsing på ett kvalitetssystem og vil også støtte opp under en mer ensartet praksis. Saksbehandlingsstandarder planlegges implementert fra 2. kvartal 2013.

Arbeids- og velferdsetaten vil løpende vurdere tilgjengelig statistikk, endringer i klageadferd og trygderettskjennelser for å påse at vi har en riktig praktisering av regelverket. Vi vil også se om det er mulig å gjøre ytterligere vurderinger på bakgrunn av tallmaterialet innen svarfristen 10. desember, jf. brevet fra departementet av 24. oktober.

Etter en første vurdering av tilgjengelig informasjon ser det ut til at vi har en mer riktig praktisering av regelverket. En slik praktisering fører til flere avslag enn tidligere. Dette vil nok kunne oppfattes som om det har blitt en større avstand mellom adgangen til å permittere som følger av avtalen mellom partene og retten til dagpenger under permittering.

Vi ser at det reises flere problemstillinger i kjølvannet av at andelen avslag på søknad om dagpenger ved permittering øker. Vi bidrar gjerne i videre arbeid med eventuell utvikling av regelverket på området.

Med vennlig hilsen



Joakim Lystad
arbeids- og velferdsdirektør



Kjersti Monland
ytelsesdirektør