

**Arbeidsgiverbetalingen i permitteringsordningen
og
lovfesting av rett til drøfting og varsling ved permittering**

Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe

**Arbeids- og sosialdepartementet
19. desember 2018**

Innhold

1. Arbeidsgruppens mandat og arbeid	3
2. Sammendrag	5
3. Ulike måter bedriftene kan tilpasse arbeidsstokken til endringer i arbeidskraftbehovet	9
4. Permitteringsordningen – formål og regelverk	15
4.1 Innledning - formål	15
4.2 Gjeldende rett i 2018.....	15
4.3 Om rett til dagpenger under permittering	16
4.4 Endringer i regelverket	17
4.5 Særregler for fiskeindustrien	19
4.6 Om adgangen til utdanning under permittering	20
4.7 Permitteringsordninger i andre land	21
5. Kunnskapsstatus	24
5.1 Omfang	24
5.2 Varighet	27
5.3 Forskning om permitteringsadferd.....	33
6 Ulike modeller for arbeidsgiverbetaling	36
6.1 Innledning	36
6.2 Alternative modeller	37
6.3 Kostnader ved alternative modeller	38
7. Arbeidsgruppens vurderinger av modeller for arbeidsgiverbetalingen.....	44
7.1 Innledning	44
7.2 Hensyn et permitteringsregelverk bør ivareta	44
7.3 Vurderinger av aktuelle styringsparametere	46
7.4 Vurdering av alternative modeller.....	49
7.5 Oppsummering om valg av modeller.....	53
8 Lovfesting av plikt til å drøfte og varsle permittering	56
8.1 Bakgrunn.....	56
8.2 Gjeldende rett.....	57
8.3 Tariffavtalenes regler om drøftings- og varslingsplikt – Hovedavtalen mellom LO og NHO	58
8.4 Arbeidsmiljøloven kapittel 8 om informasjon og drøfting	59
8.5 Vurdering av lovregler om drøfting ved permittering	59
8.6 Vurdering av lovregler om varsling av permittering	62
8.7 Forholdet til tariffavtalenes regler om drøfting og varsling av permittering	64

8.8	Plassering av lovregler om drøfting og varsling av permittering	64
8.9	Skisse til lovregler	65
	Litteraturliste.....	66

1. Arbeidsgruppens mandat og arbeid

Arbeidsgruppen

Arbeids- og sosialdepartementet inviterte hovedorganisasjonene i arbeidslivet til å delta i en arbeidsgruppe for å vurdere innretningen av arbeidsgiverbetalingen i permitteringsordningen i brev av 23. mars 2017. Opprettelsen av arbeidsgruppen skjedde etter drøfting i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i november 2016.

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Ekspedisjonssjef Einar Skancke (leder), (ekspedisjonssjef Rune Solberg fra mai 2017 til januar 2018)
- Maria Walberg, LO
- Norvald Mo, LO/Fellesforbundet
- Margrethe Meder, NHO
- Knut E. Sunde, NHO/Norsk Industri
- Henrik Dahle, Unio
- Christopher Navelsaker, YS
- Frode Steindebakken Rognsaa, Tekna (Akademikerne)
- Tore Eugen Kvalheim, Spekter
- Tore Berg, Virke
- Alexander Henriksen, KS

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Arbeids- og sosialdepartementet. Sekretariatet har bestått av Ola Ribe, Synnøve Nymo, Hilde Arntzen, Per-Morten Larsen og Anne Karine Plahter (Arbeids- og sosialdepartementet), Morten-Petter Johansen (Finansdepartementet) og Betzy Hedding, Håkon Hertzberg og Kristian Heyerdahl (Arbeids- og velferdsdirektoratet).

Mandat

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

"Arbeidsgruppen skal vurdere ulike modeller for arbeidsgiverbetaling som i større grad enn i dag reflekterer samfunnsøkonomiske kostnader. Det vurderes også om arbeidsgiverbetalingen skal variere med konjunktorene og graden av knapphet på arbeidskraft. Arbeidsgruppen kan av eget initiativ ta opp andre spørsmål vedrørende regelverket for dagens permitteringsordning hvis det er enighet i gruppen. Der utvalget ser at det er behov, skal det komme med forslag til endringer, herunder eventuelle behov for lovendringer. For de modellene som foreslås bør økonomiske, praktiske og administrative konsekvenser vurderes. Minst en av modellene skal ligge innenfor dagens utgifter til dagpenger ved permittering. Arbeidsgruppen avgjør selv når det kan slutføre sitt arbeid, likevel slik at rapport er levert senest i juni 2018."

Ved brev av 9. mai 2018 ble mandatet utvidet og tidsfristen forlenget: *"I regjeringsplattformen heter det at "Regjeringen vil lovfeste rett til drøfting og varsling i forbindelse med permittering". For å kunne gjennomføre lovfestingen, er det viktig å innhente partenes syn og helst komme til enighet om hvordan reguleringen bør skje. Vi foreslår at saken følges opp*

ved at arbeidsgruppen gis et tilleggsmandat om å utrede hvordan lovfesting av rett til drøfting og varsling kan gjennomføres, herunder skissere forslag til regelverk om drøfting og varsling i forbindelse med permittering." Og videre: "Arbeidsgruppen bør få utvidet tidsfrist for levering av rapport til innen utgangen av 2018."

Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen har hatt 8 møter (24. april 2017, 12. juni 2017, 10. oktober 2017, 28. november 2017, 26. juni 2018, 5. november 2018, 29. november 2018 og 13. desember 2018). Følgende nyere analyser og forskningsrapporter har vært nyttet som grunnlag for gruppens arbeid:

- *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket*, delrapport 1 og 2, Oslo Economics, 2017 og 2018
- *Fullt og helt, ikke stykkevis og delt? Den norske permitteringsordningen i et komparativt perspektiv*. FAFO, 2018
- Fagartikler om permitteringsordningen i *Arbeid og velferd*: nr. 1/2017 og nr. 2/2018, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forskningsrapportene har vært presentert i arbeidsgruppemøter.

Oversikt over rapporten:

- *Kapittel 2* er et oversiktskapittel.
- *Kapittel 3 – 5* danner et kunnskapsgrunnlag for regelverk og virkningene av dette.
- *Kapittel 6* gir en drøfting av alternative modeller for arbeidsgiverfinansiering, herunder omtale av økonomiske og administrative konsekvenser.
- *Kapittel 7* er en vurdering av modellene skissert i kapittel 6.
- *Kapittel 8* drøfter hvordan regjeringens ønske om lovfesting av rett til drøfting og varsling kan gjennomføres.

2. Sammendrag

Modeller for arbeidsgiverbetaling i permitteringsordningen

Arbeidsmarkedet er omfattende regulert gjennom regler satt av myndigheter og gjennom avtaler mellom arbeidslivets parter, både sentralt og på den enkelte bedrift. Formålet med reguleringene er å verne arbeidstakeren, samtidig som at arbeidskraftpotensialet i befolkningen skal bli nyttet på en god måte. Permitteringer er en av flere muligheter arbeidsgiverne kan bruke for å tilpasse arbeidsstokken ved uforutsette svingninger i arbeidskraftbehovet. Regelverket kan ikke ses uavhengig av andre regelverk som påvirker arbeidsgivernes tilpasningsmuligheter. I kapittel 3 har arbeidsgruppen gitt en oversikt over mulige virkemidler arbeidsgiverne kan bruke for å tilpasse arbeidsstokken til behovet.

I kapittel 4 er permitteringsregelverket beskrevet. Gjennom permittering løses arbeidsgiver midlertidig fra lønnsplikten, samtidig som arbeidstaker midlertidig fritas fra arbeidsplikten. Ved permittering består arbeidsforholdet, arbeidstaker er fortsatt ansatt i virksomheten, og har både rett og plikt til å gå tilbake til arbeidet når det ikke lenger er grunnlag for permitteringen. Slik unngår en oppsigelser i forbindelse med (relativt) kortvarig arbeidsmangel. Arbeidsgiver har lønnsplikt i deler av permitteringsperioden, mens permitterte kan motta dagpenger i de delene av perioden arbeidsgiver ikke har lønnsplikt.

Permitteringsordningen er et virkemiddel for å hjelpe bedrifter og arbeidstakere gjennom en midlertidig periode med etterspørselsbortfall hvor arbeidskraften ikke kan sysselsettes, f.eks. på grunn av mangel på oppdrag. Ordningen gir bedrifter anledning til å beholde viktig kompetanse gjennom midlertidige innskrenkninger, slik at virksomhetene er best mulig rustet til å ta opp produksjonen igjen når det som var årsaken til permitteringen har falt bort. Samtidig som virksomhetene gis mulighet til å beholde kompetent arbeidskraft, blir de permitterte delvis kompensert for inntektstapet gjennom rett til dagpenger. Og det sikrer den enkelte arbeidstaker ansettelsesforholdet i bedriften mens vedkommende er permittert.

Permitteringer er knyttet til situasjonen i den enkelte bedrift. Arbeidsgiver er den sentrale aktøren ved initiering av permittering og beslutning om lengden på denne. Gode insitamenter for arbeidsgiverne skal bidra til å sikre at permitteringsomfanget ikke blir for høyt eller for langvarig, og motvirke bruk av permittering når dette ikke er et tjenlig virkemiddel sett fra samfunnet side. Hovedregelen for rett til dagpenger ved permittering er at det foreligger dokumentert enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at forutsetningene for å permittere foreligger, samt at arbeidsgiver har gjort det som med rimelighet kan forventes for å unngå permittering.

Bruken av permitteringer er temaet i kapittel 5. Permitteringsomfanget varierer med konjunktorene, situasjonen for den enkelte bransje, permitteringsregelverket mv. Antall permitterte utenom fiskeindustrien, har for eksempel de senere årene variert mellom 13 200 (2009) og 2 200 (2014). Også i perioder med uendret regelverk har vi sett store endringer i bruken av permitteringer: I desember 2016 var det samlet 8100 helt og delvis permitterte, mens i oktober 2018 var nivået falt til 3200 (sesongkorrigert). Gjennomsnittlig varighet har de senere årene variert fra vel 15 uker i årene 2013-2015 til om lag 22 uker i 2017.

Permitterte er mindre aktive arbeidssøkere enn ordinært ledige. Få vil være tilgjengelig for ekspanderende bedrifter. Det vil derfor være en potensiell fare for at permitterte arbeidstakere holdes borte fra arbeidsmarkedet i en for lang periode. En mindre del av de permitterte går ut hele permitteringsperioden. Regelverkets utforming vil kunne påvirke når bedriften kaller de permitterte tilbake til arbeid. Analyser fra Oslo Economics/Frischsenteret viser at bare om lag halvparten av de permitterte fortsatt er ansatt i bedriften et halvt år etter at permitteringen er avsluttet. Det kan indikere at permitteringer brukes i en del tilfeller hvor dette ikke var det riktige virkemidlet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at permitteringen bidro til å motivere noen permitterte til å skifte jobb.

Staten tar en betydelig del av kostnadene ved permittering, ved at arbeidsgiverne blir fritatt for lønnsplikt i perioder hvor arbeidskontrakten fortsatt gjelder. Myndighetene er opptatt av at belastningen på de offentlige budsjettene ikke blir for stor, at konkurransevridning bør unngås og, ikke minst, at regelverket skal stimulere til god bruk av arbeidskraften. Virkemidlene myndighetene har i dag er antallet lønnsplikt dager en arbeidsgiver må betale i permitteringsperioden og maksimal lengde på fritak for lønnsplikt.

Arbeidsgruppen er enige i at regelverket bør balansere arbeidslivets behov for permitteringsmuligheter med samfunnets ønske om best mulig bruk av arbeidskraften. Ved strukturelle endringer eller særlig lange konjunkturedganger vil permitteringer sjelden være et godt virkemiddel, da arbeidslivet er i kontinuerlig endring. Arbeidsgruppens oppgave har vært å se på mulige modeller for arbeidsgiverbetaling som kan bidra til å gi en bedre balanse mellom bedriftenes og samfunnets behov. Arbeidsgruppen er videre enige i at en ved utformingen av permitteringsordningen, bør legge til grunn en rimelig kostnadsfordeling mellom bedriftene, den ansatte og staten.

Arbeidsgruppen har i kapittel 6 sett nærmere på ulike innretninger av arbeidsgivers medfinansiering i permitteringsperioden. Det er skissert modeller innenfor en varighet på både 26 uker (lovens hovedmodell) og 52 uker (regelverket i 2018).

Innen disse modellene har en vurdert tre alternativer; a) lønnsplikt bare i starten på en permitteringsperiode, b) lønnsplikt i starten og bolker med lønnsplikt senere i permitteringsperioden og c) lønnsplikt i starten og løpende dellønnsplikt gjennom hele permitteringsperioden. Arbeidsgruppen har skissert modeller der verdiene på de aktuelle variablene er fastsatt slik at modellene ikke gir store økonomiske forskjeller hverken for den permitterte, det offentlige eller for en bedrift med gjennomsnittlig lengde på permitteringen. For den enkelte bedrift vil det imidlertid kunne være større forskjeller, avhengig av lengden på permitteringen. Modellene er nærmere vurdert i kapittel 7. Permitteringsregelverket som ligger til grunn for avtalen om 2019-budsjettet i Stortinget, er ikke vurdert av arbeidsgruppen. Det vises til særmerknad om endringene i permitteringsregelverket i budsjettforliket 2019 fra LO, NHO, Fellesforbundet, Norsk Industri, Spekter, Unio og YS i kapittel 7.4.

Arbeidsgruppen peker på at det er hensyn som tilsier at lønnspliktsperioden i starten av en permitteringsperiode ikke bør være for kort. Normale kortvarige fluktuasjoner i arbeidskraftbehovet bør ikke slå ut i overvelting av lønnskostnader fra bedrifter til staten. Mange

kortvarige permitteringer innebærer også mye administrativt arbeid for arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom behandlingen av dagpengesøknader.

På den annen side er det også hensyn som tilsier at lønnspliktsperioden i starten heller ikke bør være for lang. Hvis den er for lang, vil permittering bli svært kostbart for bedrifter som opplever en nedgang i arbeidskraftsbehovet de ikke kan påvirke. Det kan føre til at oppsigelser blir valgt hyppigere. Lang lønnspliktsperiode i starten vil også motvirke muligheten til rullerende permitteringer, som kan være særlig egnet ved langvarige permitteringer. Det kan også føre til at tilbakekallingen av de permitterte kan bli trukket lengre ut i tid når det er usikkerhet om oppdragsmengden, da arbeidsgiverne allerede har tatt kostnadene ved permittering i starten av permitteringen.

Disse hensynene vil kunne tillegges ulik vekt avhengig av konjunktursituasjonen og evt. andre spesielle forhold. I en oppgangskonjunktur er behovet for permitteringer generelt mindre, og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved permittering vil være større. Det kan trekke i retning av flere lønnsplikt dager i starten av en permitteringsperiode i økonomisk gode tider, enn i en nedgangskonjunktur med sviktende etterspørsel. Også vurderingen av hvor lang fritaksperioden fra lønnsplikt bør være, vil avhenge av konjunktursituasjonen. Generelt bør den være kortere når konjunkturerne er gode, slik det har blitt praktisert i lang tid.

Arbeidsgruppen peker på at muligheten til å begrense særlig lange permitteringer kan skje gjennom at noe av finansieringsansvaret for arbeidsgiverne påløper senere i permitteringsforløpet. Det kan gjennomføres ved bolker av én ukes varighet med lønnsplikt ved passende intervall eller ved at arbeidsgiverne pålegges løpende lønnsplikt. I rapporten skisseres fem lønnsplikt dager etter hhv. 10 og 20 uker med dagpenger ved 26 ukes varighet på fritaksperioden for lønnsplikt, og fem dager etter hhv. 12, 24 og 36 uker med dagpenger ved varighet på 49 uker. Løpende dellønnsplikt er eksemplifisert med 10 prosent lønn og med tilsvarende prosentvis reduksjon i dagpengene, etter gjennomførte lønnsplikt dager i starten av permitteringen. Begge modellene med lønnsplikt i permitteringsperioden må forventes å gi noe lavere gjennomsnittlig permitteringsperiode, da arbeidsgiverne får sterkere økonomiske insitamenter til regelmessig å vurdere behovet for fortsatt permittering.

Administrativt vil en modell med lang lønnsplikt i starten og deretter mottak av dagpenger til permitteringen er over, være den enkleste for arbeids- og velferdsforvaltningen. Blant de to modellene med lønnsplikt senere i permitteringsløpet, er uker med lønnsplikt (modell b) betydelig mer komplisert enn en løpende lønnsplikt (modell c). Modell b, med regelmessige uker med lønnsplikt, innebærer at arbeids- og velferdsforvaltningen må sikre at den og arbeidsgiver teller uker på samme måte. Hvis den permitterte tar kortvarig arbeid i permitteringsperioden, vil arbeids- og velferdsforvaltningens telling av uker med dagpenger kunne være forskjellig fra arbeidsgiverens telling av uker uten lønnsplikt. Ved modell c legger en til grunn at den løpende lønnsplikten vil være et forhold mellom den enkelte permitterte og arbeidsgiveren.

Arbeidsgruppen mener at administrativ enkelhet er viktig for en hensiktsmessig bruk av permitteringsordningen. Det vil være til fordel for både arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidsgiverne og den permitterte. Ved utforming av permitteringsordning, må gevinster avveies mot at arbeids- og velferdsforvaltningen og arbeidsgiver bolkevis eller løpende må holde oversikt over blant annet arbeidstakernes inntektsforhold i andre arbeidsforhold. I den sammenhengen bør det utvikles gode administrative løsninger.

Arbeidsgruppen mener det ikke er ønskelig å fastlegge én modell som skal gjelde uavhengig av økonomisk situasjon. Arbeidsgruppen mener at uansett valg av modell er det viktig å ha en permitteringsordning som raskt kan tilpasses ulike konjunktursituasjoner. Historien viser også at kriser i økonomien er ulike. Det tilsier at vi bør ha et fleksibelt regelverk.

Lovfesting av rett til drøfting og varsling

Arbeidsgruppens mandat ble utvidet til "*... å utrede hvordan lovfesting av rett til drøfting og varsling kan gjennomføres, herunder skissere forslag til regelverk for drøfting og varsling i forbindelse med permittering.*" I kapittel 8 blir det redegjort for gjeldende rett, tariffavtalenes regler om drøfting og varsling ved permittering, samt arbeidsmiljølovens regler om informasjon og drøfting.

I dette kapitlet vurderes også lovregler for arbeidsgivers drøfting og varsling, blant annet hvem det skal drøftes med og når drøfting skal skje, hvordan det skal varsles og varslingsfristens lengde, forholdet til tariffavtalenes regler om drøfting og varsling og lov plassering av slike regler. I skissen til lovregler foreslås det at drøfting av permittering skal skje med arbeidstakernes tillitsvalgte så tidlig som mulig, og at permittering i utgangspunktet skal gis med 14 dagers skriftlig varsel. Det foreslås også at lovreglene om drøfting og varsling ikke skal gjelde for virksomheter som er bundet av tariffavtale som regulerer drøfting og varsling ved permittering. Det foreslås at lovreglene tas inn i arbeidsmiljøloven.

I tilknytning til tilleggsmandatet har arbeidsgruppens medlemmer fra LO, Fellesforbundet, NHO, Norsk Industri, YS, Unio, KS og Spekter en merknad hvor det blant annet uttales at deres organisasjoner ikke ønsker en lovfesting av drøftings- og varslingsregler ved permittering. Arbeidsgruppens medlemmer fra Akademikerne og Virke har også en merknad til dette, hvor det blant annet uttales at deres organisasjoner støtter en lovfesting av regler om drøfting og varsling. Organisasjonenes merknader står i kapittel 8.1.

3. Ulike måter bedriftene kan tilpasse arbeidsstokken til endringer i arbeidskraftbehovet

De fleste bedrifter vil over tid oppleve variasjoner i aktiviteten. Dermed oppstår også et behov for å tilpasse arbeidstokkens størrelse. Permittering er en av flere mulige virkemidler bedriftene kan bruke for å tilpasse arbeidskraften til behovet. Endringer i permitteringsregulverket gjør at tilpasningen på marginen fører til annen bemanning. Og jo mer administrativt tungt oppfølgingen av ordningen er, jo mindre vil den bli brukt. Eksempelvis vil innstramming av permitteringsregulverket for å motvirke noen negative konsekvenser føre til mer bruk av oppsigelser og innleie, eller annet som også kan ha negative effekter. Det er viktig at man ved endringer i permitteringsregulverket vurderer de totale konsekvensene av endret politikk, ikke bare konsekvensen mht. antall permitterte.

Bedriftene må tilpasse seg innen de rammer regel- og avtaleverket setter. Arbeidsmiljøloven er det viktigste rammeverket. I tillegg kommer enkelte andre lover. Lov om lønnsplikt under permittering har bestemmelser om lønnspliktperioder for arbeidsgiver og folketrygdloven har bestemmelser om rettigheter til dagpenger for arbeidstaker under permittering. I tillegg er det avtaler mellom arbeidslivets parter som regulerer vilkårene for permittering, plikt til å konferere med tillitsvalgte om permittering, varsling om permittering m.m.

En enkelt bedrift kan også redusere sin utsatthet for variasjon i arbeidskraftbehovet ved å skille ut deler av virksomheten som har særlig stor variasjon i arbeidskraftbehovet. Det betyr ikke at tilpasningsbehovet forsvinner, men at produksjonen og tilpasningen flyttes til en annen bedrift, som igjen kan få et tilpasningsbehov. Slike tilpasninger er ikke omfattet av dette avsnittet.

Bedriftene har flere mulige virkemidler som bidrar til arbeidskraftfleksibilitet. Formålet med dette kapitlet er å gi en bred overordnet beskrivelse av disse mulighetene før en senere drøfter permitteringsregulverket i detalj. Enkelte av ordningene som nevnes, brukes i liten utstrekning som svar på midlertidig bortfall av etterspørsel, og er derfor av mer teoretisk interesse. Det gjelder blant annet produksjon for lager, innleie fra andre produksjonsbedrifter, variasjon i produktpris og interne omstillinger.

Bedriftene kan tenkes å tilpasse arbeidsstokken til aktuell aktivitet på følgende måter:

1. Øke og redusere den faste bemanningen
2. Ulike typer ansettelser
3. Fleksibel arbeidstid
4. Overtid
5. Interne omstillinger
6. Avtaler om redusert arbeidstid
7. Permittering
8. Innleie fra produksjonsbedrift
9. Innleie fra bemanningsbyrå
10. Entreprise
11. Variasjon i lagerbeholdning
12. Variasjon i produktpris
13. Varierende produktivitet
14. Forsikring

Øke og redusere den faste bemanningen

Det kan opprettes nye stillinger/ansettes nye personer i perioder med økende behov for arbeidskraft og avvikle stillinger/gå til oppsigelser i perioder med redusert behov for arbeidskraft. Oppsigelser/ansettelser er det mest aktuelle virkemiddelet ved varige/langsiktige endringer i arbeidskraftsbehovet. Opp- og nedbemanninger ved mer kortvarige endringer i arbeidskraftsbehovet er uegnet både grunnet oppsigelsestiden (som i praksis gjerne er lengre enn den lovbestemte fristen), og fordi hyppige opp- og nedbemanninger ikke er gunstig for arbeidsmiljøet, den enkeltes trygghet og bedriftens stabilitet.

Både ansettelse og oppsigelse er tid- og ressurskrevende prosesser. Ansettelse og oppsigelse må skje i samsvar med reglene i arbeidsmiljøloven, jf. kapittel 14 og 15. Oppsigelsesfristen etter loven er én måned i de fem første årene av et ansettelsesforhold, med mindre annet er avtalt, jf. § 15-3 (1), og en oppsigelse medfører i utgangspunktet ikke kostnader utover lønn i oppsigelsestiden. Omfanget av henholdsvis oppsigelse og nye ansettelse i eksisterende bedrifter i løpet av ett år utgjør i størrelsesorden 7 prosent av beholdningen av alle stillinger (kilde: SSB, Notater 2018/14).

Ulike typer ansettelse

Arbeidsmiljøloven regulerer ulike former for ansettelse, der hovedregelen er at arbeidstaker skal ansettes fast, mens det i særlige tilfeller er adgang til å ansette midlertidig jf. § 14-9. Omfanget av et midlertidig arbeidsforhold kan variere – alt fra korte tilkallingskontrakter til for eksempel lengre vikariater eller prosjektansettelser. En fast ansettelse vil også kunne variere i omfang – fra en liten deltidsstilling til 100 % arbeid. Avlønning reguleres individuelt eller i tariffavtale. Enkelte bransjer kan gi lønn basert på provisjon. Det kan også kombineres med at det utbetales et fast månedsbeløp som motregnes provisjonsinntekten.

Bedriftene kan benytte korttidsansettelser/midlertidig ansettelse for å øke kapasiteten i perioder med høy aktivitet, bl.a. for å dekke sesongvariasjoner eller arbeidsstopper. Dette forutsetter at vilkårene for midlertidig ansettelse, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9, er oppfylt. I 2017 hadde 8,4 prosent av alle sysselsatte et midlertidig ansettelsesforhold. Om lag halvparten av de midlertidig ansatte var vikarer eller deltok i utdanning (lærlinger, trainee mv.) Omfanget av midlertidige tilsetninger falt i tråd med en underliggende trend fram til 2009 og har senere holdt seg om lag uendret. Fra 1. juli 2015 er det også adgang til å ansette midlertidig for en periode på inntil ett år uten nærmere vilkår. Det gjelder imidlertid visse begrensninger i virksomhetenes bruk av denne adgangen.

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold og at arbeidsavtalen blant annet skal inneholde "lengde og plassering av den avtalte daglige og ukentlige arbeidstid" (jf. § 14-6 første ledd bokstav j). Men loven stiller ikke særskilte krav til arbeidsomfanget eller stillingsprosent/stillingsandel, bortsett fra tilfeller der arbeidstaker de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid. I slike tilfeller gir loven arbeidstaker rett på stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at det ikke lenger er behov for merarbeidet (jf. § 14-4 a).

Arbeids- og sosialdepartementet fremmet i april 2018 lovforslag (Prop. 73 L (2017-2018))

med flere forslag til endringer i arbeidsmiljøloven. Stortinget traff endelig vedtak i saken 11. juni 2018. Det ble blant annet vedtatt å presisere hva lovens bestemmelse om fast ansettelse innebærer. Definisjonen vil særlig tydeliggjøre kravet til forutsigbarhet for et konkret og reelt arbeidsomfang ved fast ansettelse. Et konkret stillingsomfang vil typisk være en stillingsprosent, men kan også angis konkret på andre måter. Det ble også vedtatt en presisering i § 14-6 første ledd bokstav j om at de som arbeider periodevis og spredt, også skal ha forutsigbarhet gjennom arbeidsavtalen for når arbeidet skal utføres. Endringene trer i kraft 1. januar 2019.

Fleksibel arbeidstid

Arbeidsmiljøloven inneholder bestemmelser som regulerer mulighetene til fleksibel arbeidstid. Bedrifter kan gjennomsnittsberegne arbeidstiden, jf. aml. § 10-5 og la bl.a. egne ansatte variere arbeidstiden pr. dag, over uken, måneden eller året. Dette kan skje i form av fleksible arbeidstidsordninger, der ansatte opparbeider seg plusstid innenfor rammene for gjennomsnittsberegning. Plusstiden tas ut som fritid i perioder hvor det er mindre å gjøre i virksomheten.

Ulike arbeidstidsordninger kan inneholde gjennomsnittsberegning, og utvide arbeidstiden både daglig og ukentlig i perioder. Avtaler om dette kan gjøres på ulike nivåer innenfor ulike rammer som er angitt i loven, jf. aml. § 10-5. Det kan avtales unntak i avtaler med den enkelte arbeidstaker (individuelle avtaler), tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet (lokale avtaler) eller med fagforening med innstillingsrett (sentrale avtaler). Avtaler på et høyere nivå kan inneholde mer omfattende unntak enn avtaler på lavere nivå. Dette er blant annet begrunnet med styrkeforholdet mellom partene.

Overtid

Bruk av overtid forutsetter at det er et særskilt og tidsavgrenset behov for ekstra arbeidsinnsats. Overtidsarbeid benyttes ofte ved høy aktivitet i en periode eller ved å dekke opp ulike typer fravær som sykefravær mv. Ifølge arbeidskraftundersøkelsen har det vært liten variasjonen i ukentlig arbeidstid over konjunktursyklusene de siste 15 årene. Det kan likevel synes å være en trendmessig nedgang. Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for alle bosatt i Norge og som var i arbeid var 35,3 timer i 1997 og 34,1 timer per uke i 2017. Timer per uke har vært om lag uendret det siste tiåret. Overtid er vanlig i svært mange yrker og næringer. Målt på årsbasis har det ifølge arbeidskraftundersøkelsen vært et relativt stabilt omfang i bruken av overtid de siste årene, og omfanget utgjør 2,8 prosent av alle utførte ukeverk i 2017. Nasjonalregnskapet, som omfatter alle som arbeider i norske virksomheter, viser om lag samme antall arbeidet timer i gjennomsnitt i 2016 som i 2001 (ca. 1430 timer per år).

Interne omstillinger

Bedriften kan foreta interne omstillinger (flytte ansatte fra én produksjonsprosess til en annen). Ved høy aktivitet i en produksjonslinje kan ansatte overføres til denne fra arbeidsområder som har mindre press, gitt at kompetanse i de ulike ansatte grupper tillater dette og at endringen ligger innen arbeidsgivers styringsrett. Ved lav aktivitet kan ansatte overføres til områder i bedriften som trenger vedlikehold mv. Det kan også være aktuelt å utnytte tid med lav aktivitet til kvalifisering og opplæring mv., men dette forutsetter at

bedriften har økonomisk bæreevne til dette. Muligheten til interne omstillinger vil normalt være større i store bedrifter og særlig hvis bedriften produserer flere typer produkter.

Avtaler om redusert arbeidstid

Dersom det foreligger enighet mellom bedriften og de ansatte, kan bedriften tilpasse arbeidstiden til aktiviteten. Det innebærer at bedriften inngår avtale om redusert arbeidstid i en periode, og oftest med tilhørende reduksjon i lønn. Hvis reduksjonen er tilstrekkelig stor, (minst 50 pst.) vil ofte permittering benyttes, jf. nedenfor. I et regime basert på akkordlønn/ betaling etter produksjon vil det kunne være arbeidstakerne som bærer risikoen gjennom at de går ned i lønn når etterspørselen og dermed produksjonen faller.

Permittering

Permittering kan gjennomføres ved saklig grunn. Hvis bedriften opplever et bortfall av etterspørsel på grunn av at den mister et anbud, opplever mangel på råstoff, uventede klimatiske variasjoner eller andre forhold, vil permittering kunne være et aktuelt tiltak. Adgangen til å permittere har forankring i sedvanerett som er utviklet gjennom rettspraksis og praksis i arbeidslivet. Mange tariffavtaler, for eksempel Hovedavtalen mellom LO og NHO, har også regler om permittering. Reglene som er nedfelt i tariffavtaler mellom organisasjonene i arbeidslivet, danner en praksis som også uorganiserte virksomheter følger. Lov om lønnsplikt under permittering fastslår at arbeidsgiver har lønnsplikt under permittering, og regulerer nærmere når arbeidsgiver er fritatt for lønnsplikten, dvs. den fastsetter når arbeidsgiver skal dekke lønn for den permitterte uten å motta arbeidsytelse. Loven gir også regler om beregning av permitteringslønn. Folketrygdloven regulerer når den permitterte arbeidstakeren kan motta dagpenger fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

Innleie fra produksjonsbedrift

Hvis mangelen på arbeid skyldes tap av kontrakt til en annen bedrift i bransjen, kan muligheten for utleie av deler av arbeidsstokken til den som fikk kontrakten være aktuelt. Dette utelukker imidlertid ikke at den bedriften som opplever arbeidsbortfallet kan ha saklig grunn til å permittere. Innleie fra produksjonsbedrift er mest aktuelt ved kortvarig arbeidskraftbehov og brukes mest mellom bedrifter i samme konsern. Langvarig utleie er lite aktuelt da det vil kunne virke negativt for den aktuelle bedriften i konkurranse om nye oppdrag.

Leie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-13 og er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast ansatt hos virksomheten som leier ut.

Innleie fra bemanningsbyrå

Bedrifter kan leie inn arbeidskraft i perioder med høy aktivitet. Det generelle forbudet mot innleie av arbeidskraft ble opphevet i 2000. Adgangen til å leie inn arbeidskraft fra bemanningsbyråer er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-12, samt arbeidsmarkedsloven § 27. Adgangen til innleie av arbeidskraft fra bedrifter som har til formål å leie ut arbeidskraft er begrenset. Vilkårene for innleie er omtrent tilsvarende som vilkårene for å kunne ansette midlertidig. I tillegg åpner loven for innleie etter avtale med de tillitsvalgte hos innleier når virksomheten er tariffbundet. Bedriften står således ikke fritt til å leie inn arbeidskraft for å dekke opp korttidsbehov /tilpasse arbeidsstokken til svingninger i oppdragsmengden.

Stortinget vedtok 11. juni 2018 en endring i vilkårene for adgangen til innleie fra bemanningsforetak etter arbeidsmiljøloven § 14-12 andre ledd. Endringen innebærer at det kun er virksomhet som er bundet av tariffavtale som er inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven som kan inngå (lokal) avtale om innleie med de tillitsvalgte. Endringen trer i kraft 1. januar 2019.

I 2013 ble det som en del av gjennomføringen av vikarbyrådirektivet innført bestemmelser om likebehandling mellom innleide arbeidstakere og ordinært ansatte. Næringen *formidling og utleie av arbeidskraft* hadde ifølge den registerbaserte sysselsettingsstatistikken (SSB) en sysselsettingstopp i høykonjunkturåret 2008 med om lag 62 000 sysselsatte (både bosatte og ikke bosatte og inkludert egne administrativt ansatte). Det utgjorde 2,6 prosent av alle sysselsatte. Økningen fram til 2008 må også ses i sammenheng med utvidelsen av EU/EØS i 2004. I 2016 var antallet redusert til 49 800 eller 2,0 prosent av de sysselsatte. Den næringsvise strukturstatistikken for næring 78 *arbeidskrafttjenester* viser 52 900 sysselsatte i 2017.

Bruk av innleid arbeidskraft påvirkes av flere forhold. Behovet for fleksibilitet, usikkerhet om framtidig behov for arbeidskraft, vansker med å rekruttere lokal arbeidskraft, men også økonomiske argumenter er trukket fram. Bruken av innleie kan være påvirket av bedriftenes og de ansattes ønske om å redusere omfanget av permitteringer. Innleie vil derfor kunne bli sett på som et alternativ til permitteringer av mange bedrifter med variabelt arbeidskraftbehov. Av alle sysselsatte i *formidling og utleie* var 1/4 registrert som ikke bosatte i Norge i 2016. Dette synes å være en viktig rekrutteringskanal i enkelte bransjer hvor bedriftene har problemer med å fylle stillingene fra det innenlandske arbeidsmarkedet. Samtidig tyder utviklingen på at innleie av arbeidskraft benyttes som et mer eller mindre permanent tillegg til egen bemanning i deler av arbeidslivet, særlig innen byggenæringen. Arbeidstakere med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa utgjør en økende andel av de sysselsatte innen *utleie av arbeidskraft*. I tillegg kommer de som er ansatt i en produksjonsbedrift og leid ut til en annen produksjonsbedrift. Denne formen for utleie er det ikke noen egen statistikk for. Men det er liten grunn til å tro at dette har noe stort tallmessig omfang.

Innleie synes å ha et særlig høyt omfang i *bygg og anlegg*, mest i bygg og mest i Oslo/Akershus. Og det har vært en økning de senere årene. Fafo anslår at andelen utleie til bygg og anlegg for arbeideryrker økte fra 7 til 9 prosent fra 4. kvartal 2015 til 4. kvartal 2016 i landet som helhet, og herav en økning i Oslo/Akershus fra 11 til 14 (Fafo-notat 2017:12).

Ifølge Fafo-rapport 2018:38 *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv, Sluttrapport*, økte antall sysselsatte lønnstakere i bransjen *utleie av arbeidskraft* fra 44 005 i 2015 til 53 307 i 2017. Statistikken splitter mellom lønnstakere med og uten innvandrerbakgrunn. 24 150 av de utleide hadde ikke innvandrerbakgrunn, mens 29 157 (54,7 pst.) hadde innvandrerbakgrunn. 37 prosent av lønnstakerne totalt kommer fra EU-land i Øst-Europa.

Entreprise

Entrepriser kan i visse tilfeller være et alternativ til innleie av arbeidskraft. Bruk av entreprise innebærer imidlertid at hele oppdraget settes ut og bl.a. at bedriften selv ikke har kontroll og

instruksjonsmyndighet ovenfor arbeidstakerne som utfører arbeidet. Bruk av entrepriser kan være aktuelt både i situasjoner hvor bedriften står overfor en ekstra stor, kortvarig etterspørsel eller ved delleveranser den selv ikke ønsker å bygge opp egen kapasitet og kompetanse for å dekke. Enkelte arbeidsgivere benytter selvstendig næringsdrivende til å utføre oppgaver som normalt utføres av ansatte. Omfanget synes relativt lite (SSB analyse 2018/24: Selvstendig næringsdrivende og deres avhengighet av enkeltkunder).

Variasjon i lagerbeholdning

Enkelte vareproduserende bedrifter kan i noen tilfeller separere produksjon og etterspørsel over tid gjennom variasjon i lagerbeholdning. Dette synes mest aktuelt i bedrifter som har standardiserte produkter eller klare sesongvariasjoner i sin etterspørsel. Denne muligheten synes å ha blitt mindre over tid, da utviklingen i de fleste bransjer går i retning av skreddersøm og produksjon etter ordre. Produksjon for lager fordrer at avviket mellom produksjon og etterspørsel har et kjent forløp gjennom året eller over konjunktorene.

Variasjon i produktprisen

I mange markeder vil det også være mulig å påvirke etterspørselen ved å la produktprisen variere. Prisen kan senkes i perioder med overkapasitet (lav etterspørsel, god faktortilgang og/eller gode produksjonsforhold) og prisen kan økes i perioder med underkapasitet (høy etterspørsel, dårlig tilgang på innsatsfaktorer og/eller dårlige produksjonsforhold). Det synes mest aktuelt i markeder hvor det er liten konkurranse eller hvor produktet har relativt kort holdbarhet. I de delene av næringslivet som har sterk konkurranse fra utenlandske bedrifter synes muligheten for prisvariasjon å være begrenset.

Variierende produktivitet

Bedriften vil kunne ønske å beholde en arbeidsstokk som i en periode er noe overdimensjonert for raskt å kunne tilfredsstille en økning i etterspørselen ved varierende og noe uforutsigbar etterspørsel. Kapasitetsutnyttningen/produksjonen ("slakken") varierer, mens antallet ansatte holdes fast. Det synes særlig aktuelt innenfor servicesektoren (hvor det kan være betydelig variasjon i etterspørselen for eksempel på grunn av været) og andre områder hvor arbeidskraften er å betrakte som en del av bedriftens faste kostnader. Men det kan også være en aktuell situasjon for bedrifter som konkurrerer om oppdrag ved anbud. Personer som er ansatt eller permitterte, er arbeidskraft bedriften kan bruke som grunnlag for å vinne nye oppdrag. En kan også tenke seg mellomløsninger der både lønninger eller arbeidstid og slakk endres ved endret aktivitet. Da vil belastningen ved den reduserte kapasitetsutnyttningen deles av arbeidsgivere og arbeidstakere.

Forsikring

Bedriftene kan beskytte seg mot kostnader/tapte inntekter ved uforutsett driftsstans/fysisk skade gjennom en kommersiell forsikring. Dette synes mest aktuelt ved driftsstans som følger av brann eller naturskade, som må antas å inntreffe tilfeldig og relativt sjelden.

4. Permitteringsordningen – formål og regelverk

4.1 Innledning - formål

Gjennom permittering løses arbeidsgiver midlertidig fra lønnsplikten, samtidig som arbeidstaker midlertidig fritas fra arbeidsplikten. Ved permittering består arbeidsforholdet, arbeidstaker er fortsatt ansatt i virksomheten, og har både rett og plikt til å gå tilbake til arbeidet når det ikke lenger er grunnlag for permitteringen. Slik unngår man oppsigelser i forbindelse med (relativt) kortvarig arbeidsmangel. Arbeidsgiver har lønnsplikt i deler av permitteringsperioden, mens den permitterte med rett til dagpenger kan motta dagpenger i de delene av perioden arbeidsgiver ikke har lønnsplikt.

Permitteringsordningen er et virkemiddel for å hjelpe bedrifter og arbeidstakere gjennom en midlertidig periode med etterspørselsbortfall og mangel på oppdrag. Ordningen gir bedrifter anledning til å beholde viktig kompetanse gjennom midlertidige innskrenkninger, slik at virksomhetene er best mulig rustet til å ta opp produksjonen igjen når det som var årsaken til permitteringen har falt bort. Samtidig som virksomhetene gis mulighet til å beholde kompetent arbeidskraft, sikres den enkelte permitterte delvis kompensasjon for inntektstapet gjennom rett til dagpenger. Og det sikrer den enkelte arbeidstaker ansettelsesforholdet i bedriften mens vedkommende er permittert.

4.2 Gjeldende rett i 2018

Adgangen til å permittere og de nærmere vilkårene for permittering er ikke lovfestet, men framforhandlet mellom partene i arbeidslivet. Adgangen til å permittere er dels regulert i tariffavtaler eller utviklet gjennom sedvanerett og avtaler ved den enkelte bedrift. Hovedavtalens bestemmelser om permittering har dannet mønster for praksis også utenfor avtalens område.

Arbeidsgivers lønnsplikt under permittering og arbeidstakers rett til dagpenger under permittering er lovfestet. Lov om lønnsplikt under permittering (permitteringslønnsloven) regulerer arbeidsgivers lønnsplikt i permitteringsperioden, mens folketrygdloven og dagpengeforskriften gir arbeidstakere som er permittert med minst 50 prosent rett til dagpenger i de delene av permitteringsperioden arbeidsgiver ikke har lønnsplikt (det gjelder særlige regler for fiskeindustrien). På denne måten blir kostnadene delt mellom staten, arbeidsgiverne og arbeidstakerne.

Permittering kan være hel eller delvis. Ved hel permittering er arbeidstakeren helt fritatt for arbeidsplikt i en sammenhengende periode. Ved delvis permittering arbeides det enkelte dager eller med redusert daglig arbeidstid.

Etter permitteringslønnsloven (2018) betaler arbeidsgiver permitteringslønn (gjennomsnittlig ukelønn) til den permitterte arbeidstakeren de første ti dagene av permitteringsperioden (*arbeidsgiverperiode I*). Deretter følger tre dager hvor den permitterte mottar verken lønn eller dagpenger (*ventedager*). Antall ventedager for permitterte er som for andre dagpengemottakere. Så følger en periode på inntil 30 uker hvor bedriften er fritatt fra lønnsplikt (*fritaksperioden*), og hvor den permitterte mottar dagpenger (*trygdeperioden*).

Deretter følger en ny arbeidsgiverperiode med lønnsplikt på fem dager (*arbeidsgiverperiode II*), og en påfølgende ny fritaksperiode på inntil 19 uker. Etter maksimal varighet må bedriften enten betale alminnelig lønn eller det må varsles om oppsigelse.

Ved brann, ulykke eller naturomstendigheter gjelder ingen arbeidsgiverperiode. Unntaket for naturomstendigheter er ment å gjelde ekstraordinære forhold. Det omfatter derfor ikke ordinære klimamessige svingninger, men er i praksis brukt ved klimamessige forhold slik som ekstrem kulde eller vind ut over det normale, flom og ras oppstått uten forutgående varsel. I disse tilfellene har bedriften hatt små muligheter til å forutse eller motvirke driftsstansen.

4.3 Om rett til dagpenger under permittering

I utgangspunktet skal dagpenger under arbeidsløshet gi inntektssikring for de som har mistet arbeidet helt eller delvis, dersom de kan anses som reelle arbeidssøkere. Permitterte, som har et arbeidsforhold og bare midlertidig er helt eller delvis uten arbeid, kan likevel få dagpenger selv om de i mindre grad enn andre dagpengemottakere kan sies å være reelle arbeidssøkere. At det gis dagpenger under permittering innebærer med andre ord et unntak fra hovedregelen, begrunnet ut ifra et ønske om å unngå oppsigelser og dermed opprettholde nødvendig kompetanse i virksomhetene.

Dagpenger under permittering er ment som et sikkerhetsnett ved hendelser som virksomheten ikke kan påvirke, jf. ftrl § 4-7. Det er ikke meningen at arbeidsgiver skal kunne innrette virksomheten slik at arbeidstakere skal kunne permitteres og motta dagpenger i perioder det normalt er lite arbeid. I tillegg til de generelle vilkårene for rett til dagpenger, for eksempel arbeidstidsreduksjon på minst 50 prosent, krav til tidligere arbeidsinntekt mv., kreves det at permitteringen skyldes mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiveren ikke kan påvirke. Ved dokumentert enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at forutsetningene for å permittere foreligger, samt at arbeidsgiver har gjort det som med rimelighet kan forventes for å unngå permittering, skal det som hovedregel gis rett til dagpenger under permittering.

Det er i prinsippet ingen begrensninger for lengden på en permitteringsperiode, men i praksis vil perioden som oftest være begrenset til den perioden det gis dagpenger under permittering.

Oppsummert om permitteringsregelverket i 2018:

- Arbeidsgiverperiode I: 10 dager (2 uker) lønnsplikt
- Ventedager: 3 dager før dagpenger
- Fritaksperiode 1 for arbeidsgiver (trygdeperiode 1): 30 uker med dagpenger
- Arbeidsgiverperiode II: 5 dager (1 uke) lønnsplikt
- Fritaksperiode 2 for arbeidsgiver (trygdeperiode 2): 19 uker med dagpenger

Samlet periode med lønn eller dagpenger i en løpende permittering er 52 uker i 2018, bestående av til sammen tre uker med permitteringslønn og 49 uker med dagpenger. De tre

ventedagene regnes som en del av dagpengeperioden. Uker med dagpenger telles på samme måte om det er helt eller delvise permitteringer.

Ansatte i offentlig virksomhet og kulturinstitusjoner

Som hovedregel har ikke offentlig ansatte krav på dagpenger ved permittering. Det samme gjelder ansatte ved kulturinstitusjoner som blir drevet med vesentlig støtte (50 pst. eller mer) fra det offentlige. Begrunnelsen for dette er at det offentlige ikke skal subsidiere egen virksomhet med offentlige midler. Et unntak er offentlige virksomheter som drives etter de samme prinsippene som privat næringsvirksomhet, og som er organisert som selvstendige enheter. Her blir det lagt vekt på om driften fullt ut baserer seg på salg av varer og tjenester til oppdragsgivere eller kunder i det åpne markedet. Begrensningen for ansatte i offentlig virksomhet og kulturinstitusjoner gjelder ikke hvis permitteringen skyldes arbeidstvist, brann, ulykke, naturkatastrofe eller andre uforutsette hendelser.

4.4 Endringer i regelverket

Regelverket om lønnsplikt under permittering har vært endret mange ganger siden 1990, hovedsakelig begrunnet i endringer i konjunktorene.

Ved vedtakelsen av permitteringslønnsloven i 1988 var arbeidsgivers lønnspliktperiode 2 uker ved hel permittering. I forbindelse med lovens ikrafttredelse i 1990 ble perioden redusert til 3 dager og ble ikke endret igjen før i 2004, da den ble økt til 10 dager ved hel permittering.

Det ble lagt vekt på at en arbeidsgiverperiode på bare 3 dager velter for mye av bedriftenes lønnskostnader over på trykkesystemet. Undersøkelser viste også at permittering ble brukt i for stor grad og at det var et betydelig antall gjengangere blant de virksomhetene som permitterte. Det ble antatt at en innstramning ville bidra til å motvirke at arbeidsgiver brukte permittering i tilfeller hvor oppsigelse var det riktige.

I forbindelse med finansuroen vinteren 2009 ble dagpenge- og permitteringsregelverket endret slik at antall dager arbeidsgiver har lønnsplikt ble redusert fra 10 til 5 dager ved hel eller minst 40 prosent permittering. Samtidig ble perioden med rett til dagpenger økt fra 30 til 52 uker.

I løpet av 2010 og 2011 ble den økonomiske situasjonen bedre med en markert nedgang i antall permitteringer. Særlig bedret situasjonen seg i næringene som hadde hatt flest permitterte under finanskrisen: bygg, anlegg og industri. Sysselsettingen tok seg opp og arbeidsløsheten gikk ned. Som følge av endringene ble antall lønnsplikt dager ved minst 40 prosent permittering økt fra 5 til 10 dager fra januar 2012. Det ble samtidig gjort forskriftsendringer om at lønnsplikten til arbeidsgiver skulle inntre etter 30 uker med permittering og om at retten til dagpenger under permittering skulle reduseres fra 52 til 30 uker.

Omfanget av permitteringer fortsatte å synke i 2012 og 2013 og førte til at det med virkning fra januar 2014, ble gjort nye justeringer i regelverket. Det ble vedtatt å innføre en arbeidsgiverperiode på 20 dager for alle permitteringer, hele og delvise. Samtidig ble perioden med

fritak fra lønnsplikt redusert til 26 uker. Krav om 40 prosent permittering ble tatt bort. I praksis vil det være kravet i dagpengesystemet som vil være styrende. For å ha rett på dagpenger kreves siden 2003 minst 50 prosent reduksjon i arbeidstiden.

Tabell 4.1. Oversikt over regelverksendringer for lønnsplikt under permittering (hel permittering) og maksimalt antall uker med fritak for lønnsplikt innenfor en løpende avregningsperiode, 1990 – 2019

år	merknader	dager	maksimalt (uker)	i løpet av (mnd.)
før 1990		10	12	12
1990		3	12	12
1991		3	20	12
1992		3	26	12
1994		3	52	18
2000		3	52	18
2002	asfaltbransjen	3	26/36	18
2003	bestemte næringer	3	26/42	18
2004		10	42	18
2005		5	42	18
2006		10	34	18
2008		10	30	18
2009		5	52	18
2012		10	30	18
2014		20	26	18
2015		10	30	18
2016	ny arbeidsgiverperiode etter 30 uker	10	49	18
2019		15	26	18

Dels som følge av lavere oljepris opplevde Norge svak sysselsettingsutvikling, økt arbeidsledighet og økt omfang av permitteringer utover i 2014. Det var samtidig betydelig usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen. For å gjøre det lettere for virksomhetene å planlegge arbeidskraftbehovet framover ble det gjort endringer i regelverket. Det ble tatt hensyn til at partene i arbeidslivet hadde pekt på store utfordringer og behov for lempinger i reglene. Med virkning fra 1. juli 2015 ble perioden med fritak fra lønnsplikt økt til 30 uker, og arbeidsgiverperioden ble redusert til 10 dager for alle permitteringer.

Fallet i oljeprisen førte til lavere vekst og økt ledighet. Antall meldinger om innskrenkninger og permitteringer til NAV økte gjennom 2015 fram til høsten samme år. LO og NHO pekte på

behovet for en lengre permitteringsperiode for at de bedriftene som opplevde driftsstans, men samtidig så lysere utsikter noe fram i tid, skulle unngå oppsigelser og miste verdifull kompetanse. Samtidig med forlengelsen til 52 uker (49 uker med dagpenger) ble det fra 1. juli 2016 innført en ny arbeidsgiverperiode etter 30 uker med fritak for lønnsplikten for å motvirke unødvendig lange permitteringsperioder.

4.5 Særregler for fiskeindustrien

For fiskeindustrien gjelder særlige regler:

- Fiskeindustrien er unntatt fra lov om lønnsplikt under permittering, dvs. at arbeidsgivere i fiskeindustrien ikke har lønnsplikt under permittering.
- Krav om 40 prosent arbeidstidsreduksjon for rett til dagpenger (mot ellers 50 prosent).
- Perioden med rett til dagpenger under permittering er 52 uker (for andre permitterte har perioden variert over tid, men er i 2018 begrenset til maks. 49 uker i løpet av en 18 måneders periode).
- Det påløper ingen ventedager før dagpengene utbetales (andre permitterte har tre ventedager).
- Avbrudd i permitteringen for arbeid hos permitterende arbeidsgiver kan være på inntil 26 uker uten at det må fremmes nytt krav om dagpenger (ellers: 6 uker).

Bakgrunnen for særreglene i fiskeindustrien oppfattes å være den fluktuerende tilgangen på råstoff. I forlengelsen av dette kan det diskuteres hvorvidt særreglene for fiskeindustrien bør gjelde for oppdrettsnæringen, som har en langt jevnere tilgang på råstoff gjennom året. Regelverket skriver seg fra en tid hvor oppdrettsnæringen ikke hadde noen stor plass i Norge, noe som kan begrunne at oppdrettsnæringen ideelt sett burde holdes utenfor unntaket. Praksis fra Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen viser at det ikke har vært gjort noe klart skille i anvendelsen av regelverket mellom ansatte i fiskeforedlingsindustrien og oppdrettsnæringen. Det begrunnes med at det ofte er vanskelig å skille mellom ansatte i de to kategoriene da mange bedrifter deltar i hele verdikjeden og driver med både oppdrett, slakt, filetering, frysing/foredling og salg. Mange foredlingsbedrifter jobber for oppdrettere med slakt etc. samtidig som de tar imot fangst av villfisk fra tradisjonelle fiskefartøy. På denne bakgrunnen behandles oppdrettsnæringen av praktiske årsaker etter særreglene for permitterte i fiskeindustrien.

Forholdet til EØS-regelverket

EØS-avtalens regler begrenser muligheten til å gi offentlig støtte da dette vil kunne påvirke konkurransen. Reglene for offentlig støtte følger av EØS-avtalens art. 61 (1), som lyder *"Støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virer eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenlig med EØS-avtalen i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene"*. Tildeling av offentlig støtte vil som oftest være ulovlig, men EØS-avtalen inneholder enkelte unntaksbestemmelser. At staten overtar arbeidsgivers lønnskostnader i form av å utbetale dagpenger i en periode, innebærer en form for statsstøtte. Siden permitteringsreglene er

generelle, dvs. stiller alle arbeidsgivere likt, innebærer ikke støtten brudd på statsstøtte-reglene etter EØS-avtalen. Skatte- og avgiftspolitikken er i hovedsak nasjonal. Når det er mulig å ha særregler for fiskeindustrien skyldes dette at fiskeri og fiskeindustri ikke er en del av EØS-avtalen.

4.6 Om adgangen til utdanning under permittering

Adgangen til å ta utdanning/opplæring samtidig som man mottar dagpenger skal imøtekomme behovet for en arbeidsmarkedsmessig begrunnet utdanning og opplæring, men er likevel begrenset for å hindre at trygden skal finansiere lengre utdanningsløp. Det er på visse vilkår også adgang til å starte egen virksomhet mens man mottar dagpenger. Det vil ikke bli omtalt videre her.

Hovedregelen etter folketrygdloven § 4-6 er at personer som er under utdanning eller opplæring ikke har rett til dagpenger. Begrunnelsen er det sentrale vilkåret for rett til dagpenger om å være *reell arbeidssøker*. I dette ligger et krav om aktivt å søke arbeid og i utgangspunktet være fullt ut disponibel for ethvert arbeidstilbud, heltid eller deltid, hvor som helst i landet. Arbeidssøkeren kan da ikke samtidig ha utdanning som hovedbeskjeftigelse. Dagpenger og utdanning kan derfor bare unntaksvis kombineres. Det er for øvrig ingenting som hindrer permitterte fra å ta en hvilken som helst utdanning mens de er permitterte, men da mister de altså dagpengene.

Fra hovedregelen om at personer som er under utdanning, ikke kan motta dagpenger er det gjort unntak i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet (dagpengeforskriften § 4-3). Forutsetningen for samtlige unntak er at Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen har godkjent opplæringsopplegget før oppstart eller ved søknad om dagpenger og at vedkommende er villig til å avbryte utdanningen ved tilbud om arbeid.

Unntakene er:

- Utdanning eller opplæring utenfor normal arbeidstid. For å imøtekomme et ønske om mer fleksibilitet ble det fra våren 2016 gitt adgang til inntil ti dagers undervisning/utdanning på dagtid per semester, uten at dagpengene faller bort.
- Utdanning som er påbegynt seks måneder før permitteringen startet (har vært kombinert med full tids arbeid). For disse kan utdanningen/opplæringen anses å være forenlig med fulltidsarbeid selv om det inngår mer enn ti virkedager per semester med undervisning på dagtid.
- Utdanning eller opplæring av kortere varighet (inntil tre måneder) innenfor normal arbeidstid.
- Deltakelse på arbeidsrettede tiltak/kurs i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Utdanning på fulltid ved opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Deltakelse i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.

4.7 Permitteringsordninger i andre land

Flere land har permitteringslignende ordninger. De går ofte under betegnelsen korttidsarbeid; *short term work* (engelsk), *Kurtzarbeit* (tysk). Ordningene er mest vanlig i industrisektoren. Ordningene gir bedriftene adgang til å redusere arbeidstiden, og dermed lønnskostnadene, med 10 til 100 prosent og gir de ansatte en kompensasjon på 55 til 80 prosent for bortfalt lønn (Oslo economics 2018)¹. Beskrivelsene i det følgende er basert på Fafo (2018).²

De fleste land har ordninger som innebærer at staten går inn og tar en del av risikoen på vegne av arbeidsgiverne når aktiviteten stopper opp/reduseres som følge av driftsstans, konjunkturedgang eller negative sjokk i økonomien. Det er vanlig at bedriftene må søke myndighetene om godkjenning før permittering. Typisk er regelverket forankret dels i lov og dels i avtaleverk, og partene spiller en viktig rolle. I alle landene bidrar de tre partene (myndighetene, bedriftene og de ansatte) til å finansiere ordningen. Myndighetene betaler typisk ledighetstrygd, de permitterte bidrar ved ventedager og/eller kompensasjonsgrader som er lavere enn ordinær lønn og arbeidsgiverne bidrar i ulik grad med lønn og sosiale kostnader.

Når det gjelder kostnadsfordelingen mellom de tre partene, skiller Norge (og Danmark) seg ut ved at arbeidsgiver kun betaler i begynnelsen av permitteringsløpene. I enkelte andre land (Tyskland og Østerrike) betaler arbeidsgiverne en avgift gjennom hele permitteringsløpet.

En annen tydelig forskjell mellom ordningene i de ulike landene, er i hvilken grad lavere aktivitet i en bedrift fordeles på *mange* eller *få* arbeidstakere i bedriften. Norge framstår her som et ytterpunkt: I Norge er det *få* som permitteres, men de som permitteres, permitteres ofte på full tid. I for eksempel Tyskland er det motsatt; der fordeles permitteringsbyrden på *mange* sysselsatte og arbeidstidsreduksjonen for de berørte blir tilsvarende mindre.

Nærmere om ordningen i enkelte land

Sverige

Sverige har for tiden ikke en permitteringsordning, men det ligger klart et opplegg som Riksdagen kan vedta. Ordningen som er klargjort er ment for særlige omfattende og midlertidige kriser, slik som finanskrisen i 2008/2009.

Den tidligere permitteringslønsordningen ble avviklet i 1995. I årene som har fulgt har svenske bedrifter kunne permittere sine ansatte, men bedriftene må betale full lønn. I realiteten har Sverige derfor ingen fungerende permitteringsordning. Under og etter finanskrisen (2008 – 2009) signaliserte arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene ønske om en permitteringslignende ordning.

¹ *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket. Delrapport 1.* Oslo economics 2018

² Svalund og Oldervoll, *Fullt og helt, ikke stykkevis og delt? - Den norske permitteringsordningen i et komparativt perspektiv*, Fafo-rapport 2018:11

I 2009 kom det i stand en avtalebasert ordning i verkstedindustrien om "lokale kriseoverenskommelser". Avtalen innebar at lønnen kunne reduseres ned mot 80 prosent. Samtidig kunne det inngås avtaler om opplæring mv. under slike "kriseperioder". Staten var ikke inne i denne avtalen. Denne avtalen dannet mal for videre avtaler – etter hvert kom også staten med som part. I 2013 ble det skissert en avtale om "Statlig støtte ved korttidsarbeid" under spesielt dype lavkonjunkturer. Det er denne ordningen som ligger klar til å bli vedtatt i Riksdagen. Den nye ordningen er et spleiselag mellom de tre partene. Ved maks redusert arbeidstid (60 prosent arbeidstid), skal de tre partene fordele kostnadene mellom seg med 1/3 hver.

Danmark

I Danmark kan arbeidsgiverne redusere arbeidstiden til sine ansatte i perioder med ugunstige konjunkturer. Hovedordningen i Danmark kalles "arbeidsdeling". I tillegg finnes det en ordning som kalles "hjemsendelse" som benyttes ved forhold som mangel på råvarer, ødelagte maskiner eller dårlig vær.

På samme måte som i Norge, er ordningene en del av dagpengesystemet. *Hjemsendelse* er avtalebasert mellom partene i arbeidslivet og varierer mellom tariffområdene. I bygg og anlegg og i fiskerier betaler arbeidsgiver g-dager i stedet for lønn i to dager før arbeidstaker har rett på supplerende dagpenger om de er medlem i en arbeidsledighetskasse (a-kasse). G-dager er en sum fastsatt av staten (lavere enn lønn).

I ordningen *arbeidsdeling* er det en varslingsplikt på minst en uke før arbeidsfordeling kan settes i verk. Daglig arbeidstid skal ikke endres. Arbeidsdelingen kan roteres: én uke på jobb, én uke av, ev. to uker av og på (minste permitteringsperiode er to hele dager per uke). Arbeidsfordeling kan brukes i totalt 13 uker i en 26 ukers periode, sammenhengende eller spres utover. Etter fire uker kan det søkes om en ny 13 ukersperiode. Arbeidsgiver betaler 3 g-dager i starten av en arbeidsdelingsperiode. Supplerende dagpenger kan mottas i 30 uker innenfor en to-års periode. Ordningen ble mye brukt under finanskrisen og omfanget er siden redusert sterkt (til under 0,1 pst. av arbeidsstyrken).

Finland

Arbeidsgiverne i Finland kan permittere sine ansatte av økonomiske årsaker og ved produksjonsårsaker. Det er ingen kostnader for bedriftene og permitteringene kan vare lenge – inntil 500 dager. Partene kan lokalt bli enig om kortere varslingstider (normalt 14 dager) og utvelgelse av hvem som skal bli permittert.

Det finske permitteringssystemet ble etablert på 1970-tallet med datidens svenske ordning som forbilde. Permittinger kan skje på heltid eller deltid. De permitterte får arbeidsledighetsforsikring, normalt på samme måte og nivå som arbeidsledige. Permitterte bruker av dagpengeperioden. Virksomhetene i Finland har ingen direkte kostnader knyttet til å permittere. I 2009 utgjorde de permitterte om lag 1,5 prosent av alle sysselsatte. I tillegg kommer gruppepermittinger som særlig benyttes ved dype kriser som finanskrisa. Til sammenligning var andelen i Norge under det halve (0,6 prosent) på samme tid.

Belgia

I Belgia gis det mulighet til permittering i en rekke situasjoner, blant annet ved sviktende oppdragsmengde av midlertidig varighet. Bedriftene er fritatt fra lønn den første måneden, de permitterte får kompensasjon på 65 prosent.

Hvis aktivtetsnivået vurderes å være strukturelt, vil søknad om permittering kunne bli avslått. Ulike permitteringsårsaker har ulik varslingsplikt. Ved sviktende oppdragsmengde, må permitteringsvarsel sendes myndighetene senest sju dager før permitteringen iverksettes. Ved permittering er arbeidsgiver fritatt for lønnsplikt de første 28 dagene. Deretter følger en uke med lønnsplikt. Arbeidsgiver må søke myndighetene på nytt om ny permittering skal gjennomføres. Ved delvis permittering kan permitteringsperioden utvides til opptil 12 måneder avhengig av arbeidstid i permitteringsperioden. Arbeidstakerne har krav på kompensasjon tilsvarende 65 prosent av inntektsbortfallet inntil et tak (om lag 2/3 av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn). Det er relativt mange permitterte (knappe 2,5 pst. av arbeidsstyrken i 2016), men sannsynligvis betydelig omfang av delvis permitteringer.

Tyskland

Gjennom ordningen "kurzarbeit" har bedriftene i Tyskland mulighet til å overføre lønnsplikten til det offentlige i økonomisk vanskelige tider.

Et krav i ordningen er at arbeidstidsreduksjoner er uunngåelig. Videre må driftsinnskrenkningene være "vesentlige". For at en driftsinnskrenkning skal tilfredsstille kravet til vesentlighet, må minst 1/3 av virksomhetens ansatte være utsatt for en månedlig arbeidstids- og inntektsreduksjon på minst 10 prosent. Maksimal varighet er 12 måneder, men myndighetene kan forlenge denne inntil 24 måneder. Når betingelsene for ordninger er tilfredsstilt, løses bedriften fra ordinær lønnsplikt for den reduserte arbeidstiden. For arbeidstakerne blir innbetaling til ledighetsforsikringen redusert i hht. antall timer utenfor arbeid. Øvrige forsikringsinnbetalinger overføres til arbeidsgiverne og kommer i tillegg til arbeidsgivernes egne forsikringsinnbetalinger. Det innebærer løpende permitteringskostnader per permittert. I forbindelse med finanskrisen overtok myndigheten noen av disse kostnadene.

Arbeidstakeren kompenseres for inntektsbortfallet på om lag samme måte som arbeidsledige; om lag 60-67 prosent kompensasjon, avhengig av familiesituasjon og forsørgelsesbyrde. For de som blir oppsagt vil ikke permittering påvirke dagpengene. Andelen av de sysselsatte som var på ordningen var særlig høy under finanskrisen (drøyt 2,5 pst.), men har senere ligget langt lavere (rundt 0,3 pst.).

I tillegg til den nevnte ordningen kommer mulighet for sesongpermitteringer.

Østerrike

Bedriftene i Østerrike kan søke om støtte til permittering (*Kurtzarbeit*) ved en midlertidig reduksjon i arbeidskraftbehovet på 10 til 90 prosent av normalt nivå. Varigheten er seks måneder, men det er mulig å søke om forlengelse. Maksimum er 18 måneder.

Permitteringen skal være hjemlet i tariffavtale og det skal inngås en avtale med arbeidstakernes faste representanter i bedriften. Avtalene har ofte krav om betaling av arbeidstakernes forsikringsbetalinger og avhengig av avtalen, tilleggsbetaling som supplement til dagpenger. Dagpengene tilsvarer om lag 55 prosent av netto lønn (utenom barnetillegg). Arbeidsgiverne må som i Tyskland, fortsette forsikringsinnbetalingene tilsvarende full arbeidstid. Ved ev. oppsigelse, vil ikke permitteringsperioden ha betydning for dagpengene. Omfanget hadde en topp våren 2009 med nær én prosent permitterte og er siden sterkt redusert. Lavere omfang enn i Tyskland forklares med at Østerrike har en ordning med "midlertidig suspensjon" uten foregående varslings, og som fritar arbeidsgiverne for alle arbeidskraftkostnadene, samtidig som de som blir ledig med en slik igjenansettelsesavtale, får dagpenger med noe lempeligere vilkår enn andre ledige.

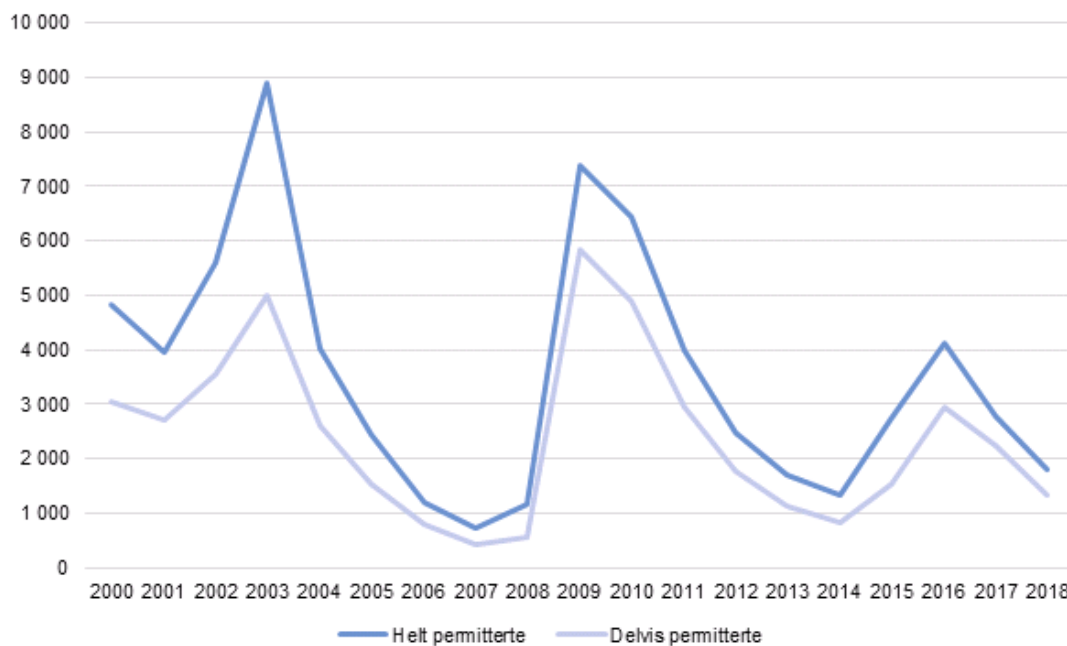
5. Kunnskapsstatus

5.1 Omfang

Omfanget av permitteringer varierer over tid og konjunkturer, gjennom året (sesong) og mellom ulike bransjer. Også i perioder med uendret regelverk har vi sett store endringer i bruken av permitteringer.

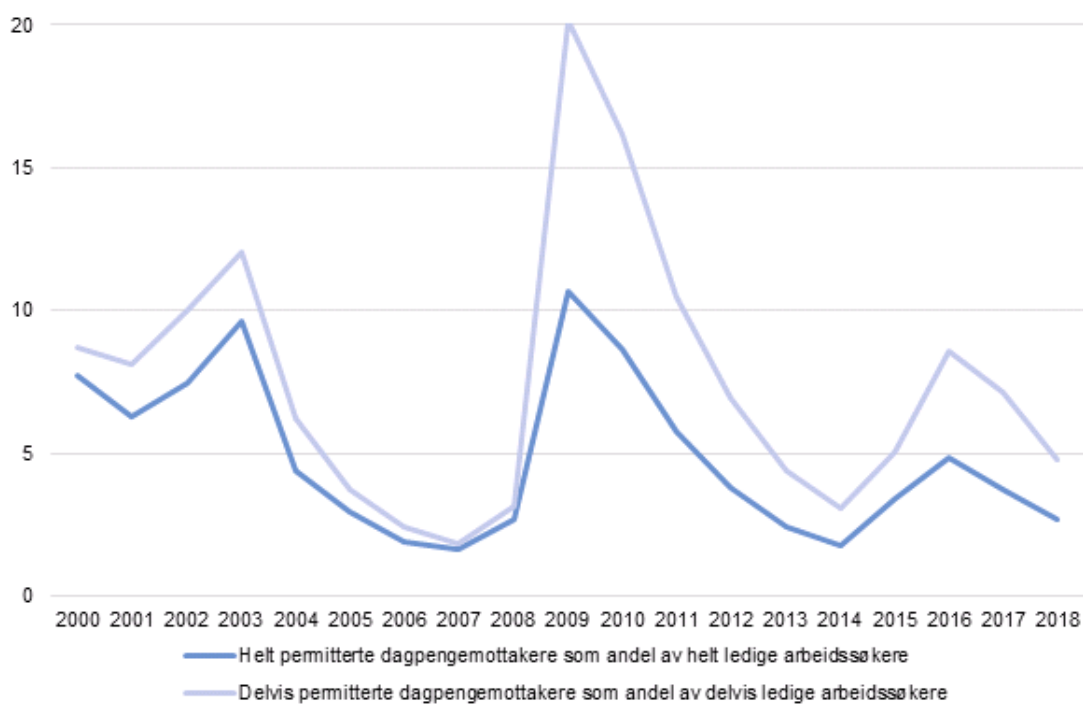
Det har vært store svingninger i antall permitterte fra 2000 fram til i dag (figur 5.1 – 5.3). Omfanget av permitteringer varierer med blant annet konjunktursituasjonen, forholdene i de enkelte næringer og regelverket for permitteringer. I de to nedgangskonjunkturer i periodene 2002-2004 og 2008-2009 var antall permitterte på et betydelig høyere nivå enn i den siste nedgangskonjunktureren (2014-2016), som ble drevet av fallende oljepriser og -investeringer. Antall permitterte som andel av henholdsvis arbeidssøkere og arbeidsstyrken, varierer også med konjunkturerne. Det vises blant annet i figur 5.3 hvor antall permitterte som andel av arbeidsstyrken er høyere i lavkonjunkturer enn i høykonjunkturer. Over tid ser vi at omfanget av permitteringer samvarierer i stor grad med den samlede arbeidsledigheten, men at de relative bevegelsene i permitteringerne er langt større.

Figur 5.1. Utviklingen i antall helt og delvis permitterte. Årsgjennomsnitt januar 2000 – oktober 2018



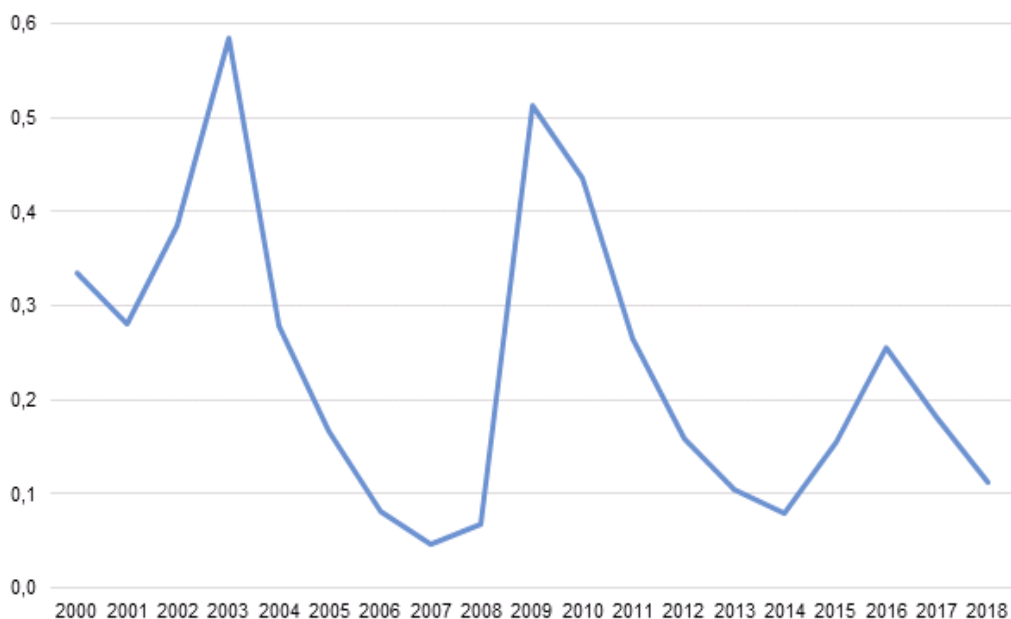
Kilde: NAV

Figur 5.2. Permitterte dagpengemottakere som andel av arbeidssøkere, til og med oktober 2018. Prosent



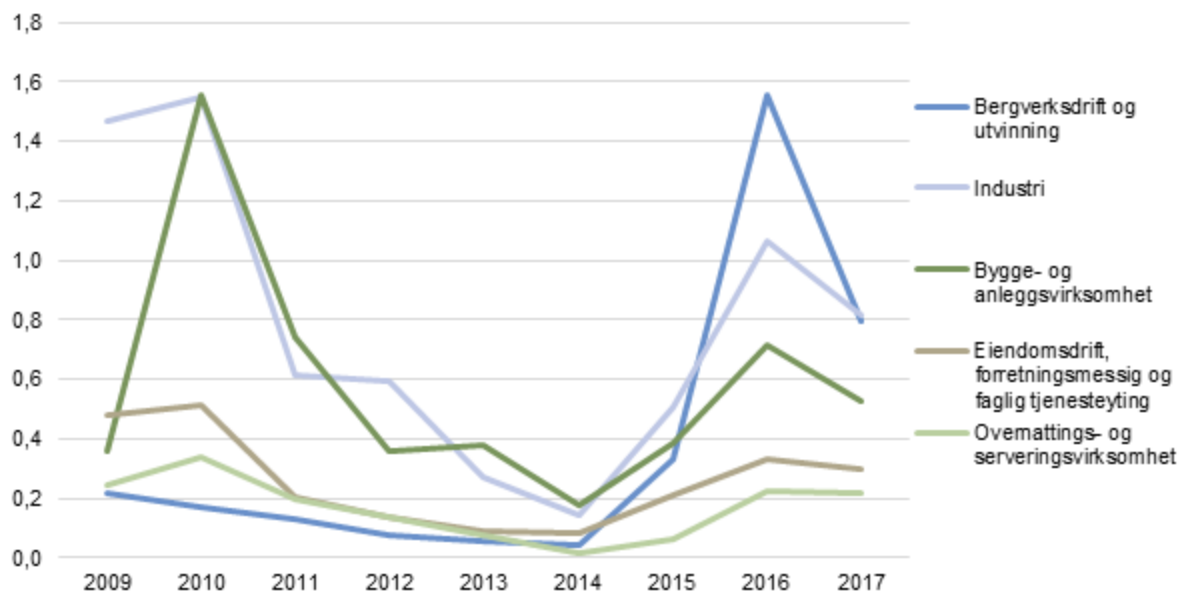
Kilde: NAV

Figur 5.3. Helt og delvis permitterte dagpengemottakere som andel av arbeidsstyrken, til og med oktober 2018. Prosent



Kilde: NAV

Figur 5.4. Avsluttede permitteringer som andel av antall sysselsatte i utvalgte næringer. Etter avgangstidspunkt. Prosent



Kilde: NAV og SSB

Figurene 5.3 og 5.4. illustrerer at omfanget av permitteringer varierer med konjunktursituasjonen og var høyt etter finanskrisen i 2008/2009 og ved oljeprisfallet i 2014/2015. Disse to hendelsene slo inn med aktivitetsfall i bygg og i offshore (inkl. leverandørindustri). Virkninger av oljeprisfallet slo også inn i overnattings- og servicevirksomhet (særlig på deler av Vestlandet). Figuren viser at omfanget av permitteringer var lavt i alle næringene i

perioden etter finanskrisa og fram til oljeprisfallet. Dette illustrerer at negative etterspørsels-sjokk som den enkelte bedrift ikke kan påvirke, raskt slår ut i endringer i omfanget av permitteringer.

5.2 Varighet

Som følge av flere opp- og nedgangskonjunkturer har regelverket for maksimal permitteringsperiode og antall dager med lønnsplikt (arbeidsgiverperiode) blitt endret flere ganger de siste årene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har data for varighet som permittert på individnivå for personer som ble registrert som permittert fra januar 2008 til januar 2018. I denne perioden har det vært fem endringer i regelverket for permitteringsperiode og arbeidsgiverperiode, jf. kapittel 4.

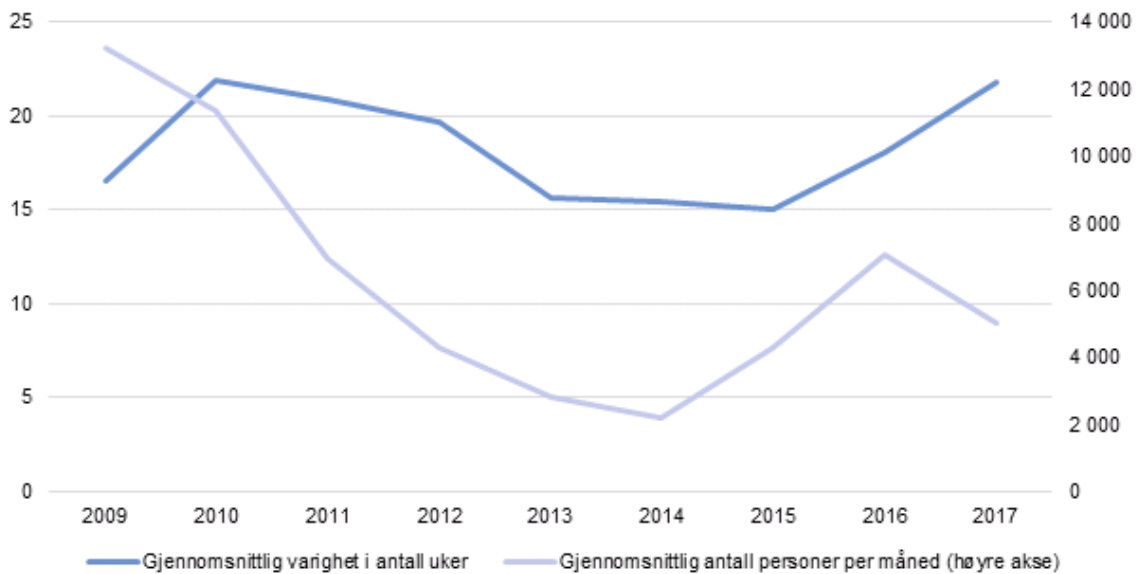
Arbeids- og velferdsdirektoratet har sett nærmere på varigheten som permittert med grunnlag i registerdata over arbeidsledige i perioden januar 2008 til januar 2018, begrenset til å omfatte personer som ikke har vært permitterte eller arbeidsledige i løpet av de siste 18 månedene i forkant av permitteringsperioden. Dette er for å sikre at alle i utvalget har rett på full permitteringsperiode. Mottakere av dagpenger under permittering fra fiskeindustrien er utelatt ettersom permitteringsreglene for denne gruppen ikke er like som for ordinært permitterte. Videre er alle personene i utvalget dagpengemottakere, noe som sikrer at de har vært i arbeid før permitteringsperioden og oppfyller inntektsvilkårene for mottak av dagpenger.

Dataene er basert på forløpsdata, det vil si at en permitteringsperiode følges fra starttidspunkt inntil den er avsluttet. Permitteringsperiodens slutt er definert ved at en person er ute av arbeidsledighetsregisteret i minimum to måneder eller at personen har hatt overgang til ordinære dagpenger. Registreringene i datasettene er gjort på månedsbasis, og angir kun hvilken måned individene ble registrert som arbeidsledig og hadde avgang fra arbeidsledigheten. Dette gjør at minimumsvarigheten i dataene er fire uker. Det vil ikke ha noen betydning om man kun ser på endringer i mønsteret for permitteringsvarighet, ettersom minimumsvarigheten er lik for alle perioder som analyseres.

Det er stor forskjell på antall permitterte i de ulike periodene, bl.a. avhengig av konjunktursituasjonen. For eksempel var gjennomsnittlig antall permitterte henholdsvis 13 000 og 12 000 personer i 2009 og 2010, mens det i 2014 kun var rundt 2 000 helt og delvis permitterte (figur 5.1).

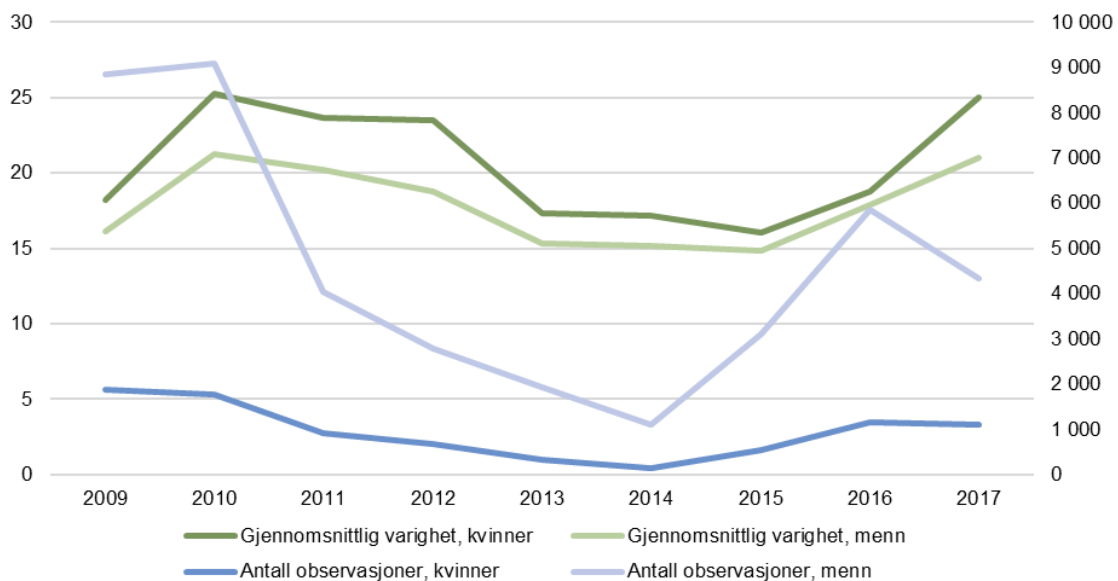
Gjennomsnittlig varighet blant permitterte samvarierer med endringer i den maksimale permitteringsperioden (figur 5.5 og 5.6). I 2010, da maksimal lengde på en permitteringsperiode med dagpenger var på 52 uker, var gjennomsnittlig varighet for avsluttede permitteringer på tilnærmet 22 uker. Den gjennomsnittlige lengden på en avsluttet permitteringsperiode var på omtrent 14 uker da varigheten på dagpengeperioden ble redusert til 26 uker etter 1. januar 2014.

Figur 5.5. Varighet avsluttede permitteringer og gjennomsnittlig beholdning av permitterte, etter avgangstidspunkt. Januar 2009 – desember 2017



Kilde: NAV

Figur 5.6. Varighet i uker blant avsluttede permitteringer (venstre akse) og antall observasjoner (høyre akse) fordelt på kjønn, etter avgangstidspunkt. Januar 2009 – desember 2017



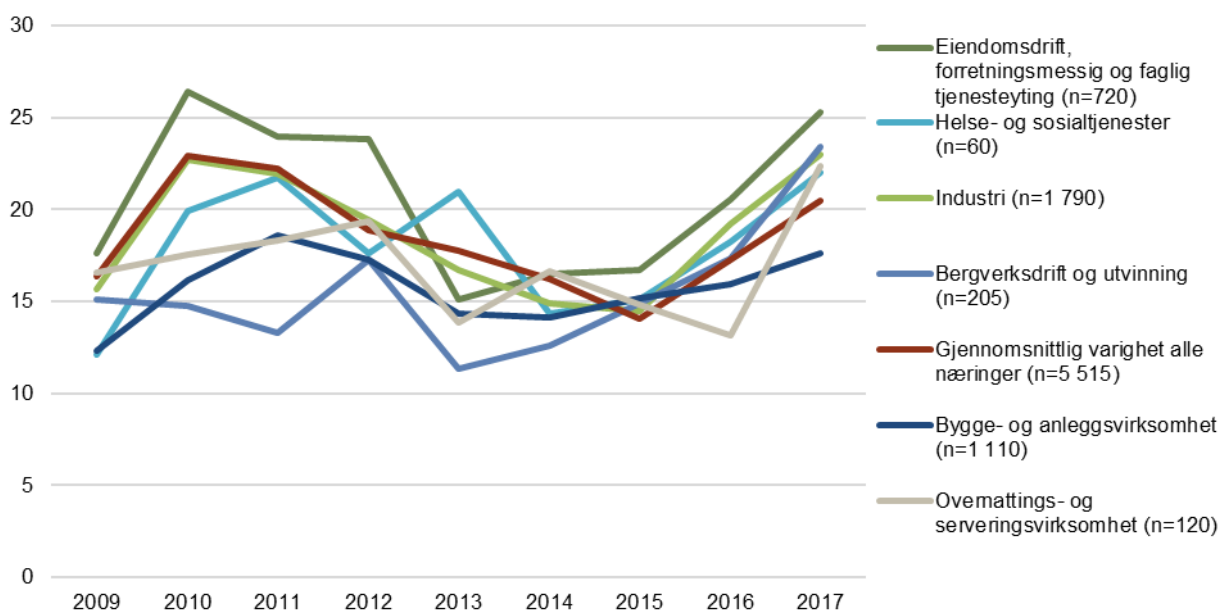
Kilde: NAV

Omfanget av permitteringer er vesentlig lavere og varierer mindre med konjunktorene for kvinner enn for menn (figur 5.6). Det må ses i sammenheng med at det er færre kvinner enn menn som arbeider i konjunkturutsatte bransjer. Kvinner har noe lengre permitteringsperioder i gjennomsnitt når de først blir permitterte.

Selv om det er betydelig sammenfall i varigheten avhengig av konjunktursituasjonen og maksimal permitteringsperiode, viser figur 5.7 at varigheten av permitteringer også varierer

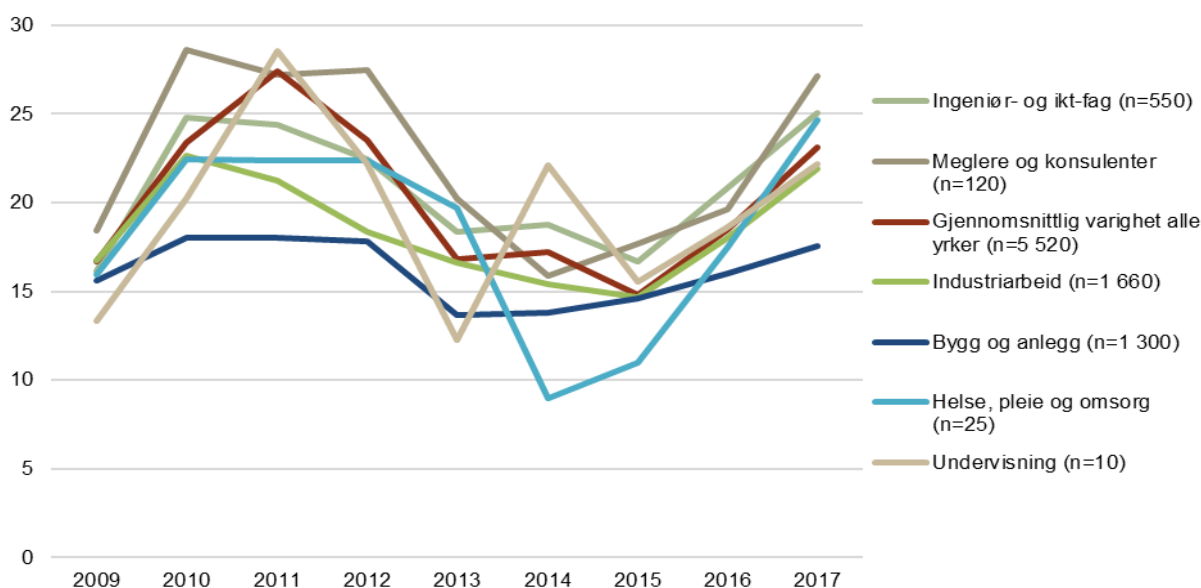
noe med næringen de ledige er permittert fra. Den varierer også etter yrke (figur 5.8), men noe mindre etter inntektsgrunnlag (figur 5.9). Antallet permitterte varierer imidlertid i stor grad med inntektsgrunnlaget (figur 5.10). Det er betydelig færre permitterte blant personer som hadde en inntekt på 8 G eller mer før permitteringen sammenlignet med lavere inntektsgrupper.

Figur 5.7. Varighet avsluttede permitteringer for utvalgte næringer, etter avgangstidspunkt. n= gjennomsnittlig antall observasjoner i perioden. Antall uker. Januar 2009 – desember 2017



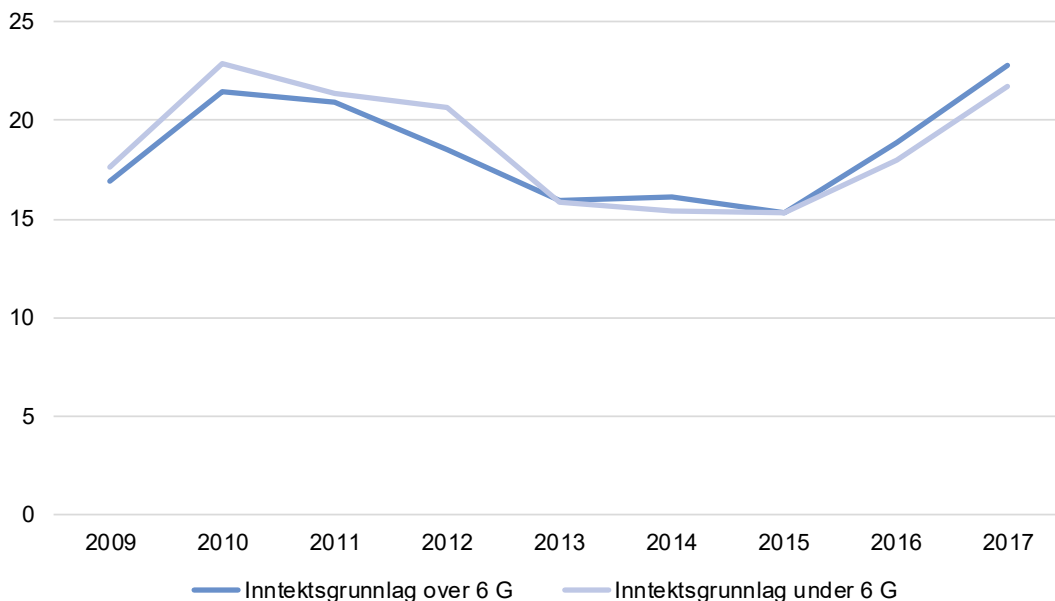
Kilde: NAV

Figur 5.8. Varighet avsluttede permitteringer for utvalgte yrker, etter avgangstidspunkt. n= gjennomsnittlig antall observasjoner i perioden. Antall uker. Januar 2009 – desember 2017



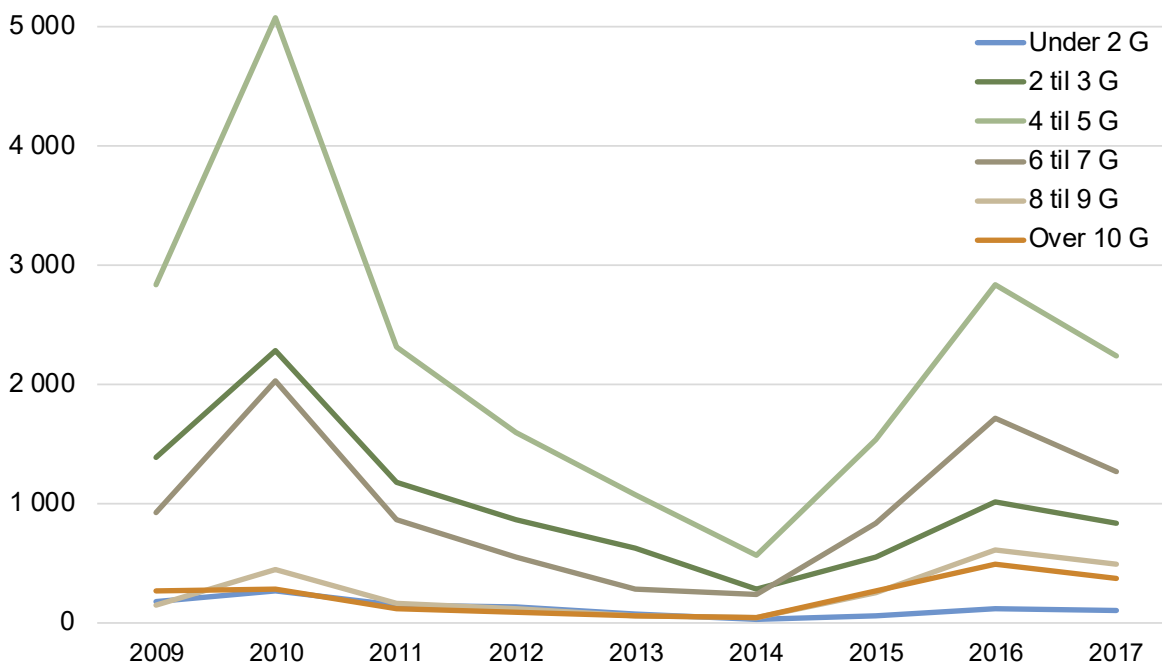
Kilde: NAV

Figur 5.9 Gjennomsnittlig varighet avsluttede permitteringer, etter avgangstidspunkt og inntektsgrunnlag. Antall uker



Kilde: NAV

Figur 5.10 Antall avsluttede permitteringer fordelt på inntektsgrunnlag, etter avgangstidspunkt



Kilde: NAV

Regelverkets betydning for varighet

For å se nærmere på varigheten i de ulike regelverksperiodene, deles dataene inn i en periode som er ett år *før* endringen i permitteringsregelverket, og en periode som er *etter*

endringen³. Utgangspunkt er tidspunktet en person blir registrert som permittert. I valget av «før»- og «etter»-perioder har Arbeids- og velferdsdirektoratet tatt hensyn til at innstramminger i permitteringsregelverket kun gjelder for nye tilfeller fra og med datoen for regelverksendringen, mens utvidelser har tilbakevirkende kraft og dermed også gjelder for de som allerede er permittert. For alle utvidelsene i maksimal permitteringsperiode siden 2009 har gjennomsnittlig varighet økt (tabell 5.1). Det samme gjelder for innstramminger, her har gjennomsnittlig varighet gått ned etter hver regelverksendring.

Tabell 5.1. Varighet avsluttede permitteringer, før og etter utvidelser og innstramminger av maksimal permitteringsperiode. Uker

	Utvidelse						Innstramming			
	2009		2015		2016		2012		2014	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Gjennomsnitt	14,9	20,5	14,1	17,5	19,1	21,0	17,9	15,6	15,0	14,5
Median	12,3	16,6	12,1	16,6	16,9	16,9	12,4	12,4	12,4	12,4

Videre har Arbeids- og velferdsdirektoratet sett på hvor de permitterte ender opp etter avsluttet permitteringsperiode med fokus på; tilbake til jobb, tilbake til samme jobb eller tilbake til annen jobb. Overgang til arbeid er definert ved at den permitterte er registrert i arbeid to måneder etter siste måned personen var registrert som permittert, mens retur til tidligere arbeidsgiver er definert ved at personen var registrert hos samme arbeidsgiver før og etter permitteringsperioden. Overgang til annen arbeidsgiver er definert ved at personen er registrert hos en annen arbeidsgiver enn før permitteringsperioden. Arbeidsgivere er identifisert ved hjelp av organisasjonsnummer.

Andelen av permitterte dagpengemottakere som gikk tilbake til arbeid etter permitteringen var avsluttet var høyest i 2009 og 2016, hvor maksimal permitteringsperiode med dagpenger var på henholdsvis 52 og 49 uker (tabell 5.2). Blant de permitterte som gikk tilbake til jobb var det flest som gikk tilbake til samme jobb som før permitteringen. Denne andelen var noe lavere i årene hvor maksimal permitteringsperiode var kort – da var det flere som gikk til en annen arbeidsgiver etter permitteringen. Det kan ha sammenheng med at konjunktorene var gode når maksimal permitteringsperioden var kort.

Tabell 5.2. Overgang til arbeid, avsluttede permitteringer. Prosent

År	2009	2012	2014	2015	2016
Tilgangsperiode	1. januar – 1. juli 2009	1. januar – 1. desember 2012	1. januar – 1. september 2014	1. januar – 1. juli 2015	1. juli – 1. desember 2016

³ Basert på data og metode fra artikkelen «Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte», publisert i Arbeid og velferd nr.1-2017

Maksimal permitteringsperiode med dagpenger	52 uker	30 uker	26 uker	30 uker	49 uker
Andel som går ut maksimal permitteringsperiode	7,5	14,3	16,8	19,4	4,1
Andel som har nådd en permitteringsperiode på 30 uker	25,2	14,3		19,4	26,3
Andel som går tilbake til arbeid etter endt permitteringsperiode	75,5	73,8	74,0	72,8	77,6
Andel som går tilbake til tidligere arbeidsgiver etter endt permitteringsperiode	63,9	59,6	60,8	54,1	63,1
Andel som går tilbake til annen arbeidsgiver etter endt permitteringsperiode	11,6	14,2	13,1	18,7	14,5

Tabell 5.3 Varighet avsluttede permitteringer for utvalgte næringer, etter avgangstidspunkt.
n=gjennomsnittlig antall observasjoner i perioden. Antall uker

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bergverksdrift og utvinning (n=205)	15	15	13	17	11	13	15	17	23
Bygge- og anleggsvirksomhet (n=1 110)	12	16	19	17	14	14	15	16	18
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting (n=720)	18	26	24	24	15	17	17	21	25
Helse- og sosialtjenester (n=60)	12	20	22	18	21	14	15	18	22
Industri (n=1 790)	16	23	22	19	17	15	15	19	23
Overnattings- og serveringsvirksomhet (n=120)	17	18	18	19	14	17	15	13	22
Gjennomsnittlig varighet alle næringer (n=5 515)	16	23	22	19	18	16	14	17	20

Tabell 5.4 Varighet avsluttede permitteringer for utvalgte yrker, etter avgangstidspunkt.
n=gjennomsnittlig antall observasjoner i perioden. Antall uker

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bygg og anlegg (n=1 300)	16	18	18	18	14	14	15	16	18

Helse, pleie og omsorg (n=25)	16	22	22	22	20	9	11	17	25
Industriarbeid (n=1 660)	17	23	21	18	17	15	15	18	22
Ingeniør- og ikt-fag (n=550)	16	25	24	22	18	19	17	21	25
Meglere og konsulenter (n=120)	18	29	27	27	20	16	18	20	27
Undervisning (n=10)	13	20	29	22	12	22	16	19	22
Gjennomsnittlig varighet alle yrker (n=5 520)	17	23	27	24	17	17	15	18	23

Note: Gjennomsnittlig varighet i tabell 5.3 og 5.4 avviker noe fordi gruppene ikke er helt like, blant annet er ikke alle dagpengemottakere registrert med både yrkeskode og næringskode.

5.3 Forskning om permitteringsadferd

Innledning

Det er bred enighet om at faste ansettelsesforhold skal være normalen i det norske arbeidslivet, med liten bruk av midlertidige ansettelsesformer. For å støtte opp om dette, kreves ordninger som binder ansatte til bedriften også i perioder med driftsstans og lav aktivitet.

Permitteringsordningen bærer (systematisk) risiko som den enkelte bedrift eller kommersielle forsikringsselskap ikke kan bære. Ordningen bidrar til å rette opp eventuell markedssvikt som begrenser lønnsomme bedrifters tilgang til kapital i nedgangstider. Dermed kan permitteringsordningen bidra til å redusere omfanget av (unødvendige) konkurser og oppsigelser. Selv om eksistensen av ordningen gir økt samfunnsøkonomisk effektivitet, er det ikke gitt at ordningen slik den har vært utformet til nå er den beste. Nedenfor oppsummeres resultater fra tilgjengelig forskning på feltet.

Permitteringsregelverket i Norge har blitt endret en rekke ganger. Det er lengden på arbeidsgiverperioden og trygdeperioden (fritaksperioden) som har vært gjenstand for endringer, mens øvrige elementer i ordningen stort sett har vært holdt konstant.

Endringene kan gi et utgangspunkt for å måle hvordan endret regelverk endrer bedriftenes permitteringsadferd. Evalueringene kompliseres imidlertid av at politikkendringene stort sett har falt sammen med endrede konjunkturer. Ofte brukes helt ledige (med mest mulig like kjennetegn) som en sammenligningsgruppe. Bruk av sammenligningsgruppe styrker troverdigheten til studiene.

Oslo Economics⁴ har nylig studert hvordan endringer i arbeidsgiver- og trygdeperioden har påvirket bedriftenes permitteringsadferd. Konklusjonen er at bedriftene i noen grad tilpasser seg regelverket. En mer sjenerøs permitteringsordning fører til økt bruk av permitteringer og gjennomgående lenggere permitteringsperioder. Tilsvarende funn har tidligere blitt framsatt av Røed og Nordberg (2001), Proba samfunnsanalyse (2015)⁵ og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017)⁶.

⁴ Skrove Falch med flere, *Virkinger av endringer i permitteringsregelverket*, Rapport 2/2018, Oslo Economics

⁵ *Permitteringer og avgang fra arbeidslivet*. Rapport 2015 – 06, Proba samfunnsanalyse

⁶ *Arbeid og velferd* nr. 1, 2017, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Sommeren 2016 ble det innført en ny arbeidsgiverbetaling etter 30 uker med dagpenger. Arbeids- og velferdsdirektoratet sammenlikner permitterte med ordinært arbeidsledige i samme periode for å rense bort effekter av konjunktorene. De konkluderer i sin analyse med at denne regelendringen har ledet til tidligere retur til jobb.⁷ Det viser at bedriftene i noen grad er i stand til å endre sin permitteringsadferd når rammebetingelsene endres.

Bedriftene kan i noen grad tilpasse seg regelverket

Ifølge Oslo Economics er det særlig lengden på trygdeperioden (fritaksperioden) som har sterk og veldokumentert effekt. Også lengden på arbeidsgiverperioden synes å påvirke permitteringsadferden, men her er effektene langt svakere og noe mer usikre. Oslo Economics har formulert en modell der bedriftene som blir utsatt for lav aktivitet må gjøre ett av tre: i) Beholde de sysselsatte på vanlig måte, ii) gå til oppsigelse eller iii) permittere. Når permitteringsregelverket gjøres mer sjenerøst (lønnspliktperioden kortes ned og/eller maksimalperioden uten lønnsplikt øker), vil bruken av permitteringer øke. Samtidig vil tilsvarende færre bli oppsagt og/eller bli værende sysselsatt.

I rapporten har forskerne, ved bruk av den modellen de har estimert, kvantifisert effektene av lengden av fritaksperioden: En forlengelse av trygdeperioden (fritaksperioden) fra 26 til 52 uker anslås å gi en dobling i antall som opplever å bli tatt ut i permittering og det øker gjennomsnittlig lengde på permitteringsperiodene fra 13 til 16 uker. Det tolkes som at permitteringer noen grad benyttes i situasjoner der det strengt tatt ikke er nødvendig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017) finner at varigheten av permitteringsperiodene i betydelig grad påvirkes av regelverket, dvs. lengden på trygdeperioden og/eller arbeidsgiverperioden: *"Det at regelverket har en så tydelig effekt på hvor lenge de permitterte er arbeidsledige (...) indikerer at både arbeidsgiver og de permitterte tilpasser seg permitteringsregelverket. De permitterte, ved at de i liten grad begynner å søke jobber før permitteringsperioden går mot slutten. Økt permitteringsperiode forskyver dette utover i tid, og øker tiden man går arbeidsledig, og sannsynligheten for å komme i jobb reduseres. Arbeidsgivere, på sin side, velger å permittere i en lengre periode ved en utvidelse, og motsatt ved en innstramning (...)."*

En ny arbeidsgiverperiode etter 30 uker har gitt økt tilbakevending

Permitteringsreglene ble endret sommeren 2016. Blant annet ble det innført en ny arbeidsgiverperiode på én uke etter 30 ukers permittering. Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018) har studert hvordan denne regelendringen har påvirket sannsynligheten for tilbakevending til jobb. Konklusjonen er at sannsynligheten for retur til jobb øker når arbeidsgivers andre betalingsperiode inntreffer, og særlig øker returen tilbake til tidligere arbeidsgiver. Forskerne har forsøkt å korrigere for at regelendringen falt sammen med en bedring i arbeidsmarkedet.

Langt vanligere å bli ordinært ledig enn å bli permittert

Oslo Economics finner at 0,55 prosent av de ansatte i norske bedrifter opplever å bli permittert i løpet av ett år. Til sammenligning er sannsynligheten for å bli registrert ordinært ledig mer enn det dobbelte (1,3 prosent).

⁷ *Arbeid og velferd* nr. 2, 2018, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Permitteringsforløpene er ikke jevnt fordelt over bedriftene

Permitteringsbruken er konsentrert til et begrenset antall bedrifter. I underkant av ti prosent av bedriftene benytter permitteringsordningen, og de som bruker den, bruker den gjerne gjentatte ganger. Permitteringer er særlig vanlig i bedrifter som er sterkt konjunkturavhengig og/eller i stor grad er avhengig av å vinne anbud om oppdrag. Bedrifter som regelmessig må permittere for å oppnå bedriftsøkonomisk lønnsomhet, vil ikke være samfunnsøkonomisk lønnsom (samme kilde).

Det skjer noe når maksimalperioden nærmer seg slutten

Sannsynligheten for å forlate permittering øker naturlig nok kraftig når maksimal permitteringsperiode nærmer seg slutten (Røed og Nordberg 2001 og Oslo Economics 2018). Bare en liten del av forløpene (mindre enn 20 prosent) har varighet lik maksimalperioden, ifølge Oslo Economics (2018). Gjennomsnittlig varighet for permitteringsforløpene i perioden 2004 - 2013 var tre måneder (samme kilde).

Halvparten kommer tilbake til permitterende bedrift

Formålet med permitteringsordningen er at de permitterte skal gå tilbake til bedriften etter en (forventet kortvarig) periode uten arbeid. Ulike rapporter har noe ulike anslag på andelen av de permitterte som kommer tilbake til permitterende bedrift etter permitteringsperioden. Oslo Economics (2018) finner at tilbakevendingen til opprinnelig bedrift etter at permitteringsperioden er slutt, er så lav som 54 prosent (betinget på å være ansatt i bedriften seks måneder etter permitteringsperiodens slutt), Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017) finner at den er noe høyere (68 prosent, betinget på å være ansatt i den to måneder senere) og Proba samfunnsanalyse finner at den er så høy som 80 prosent (betinget på at den permitterte er ansatt i permitterende bedrift én måned senere). Oslo Economics peker på at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Proba samfunnsanalyse ikke har tatt hensyn til at mange går tilbake til opprinnelig bedrift kun for en kort oppsigelsesperiode. Andelen som går tilbake til opprinnelig bedrift og blir der en lengre periode, er trolig lavere enn det en tidligere har lagt til grunn.

1/3 går over til ordinær ledighet

Oslo Economics finner at jo lenger en permittering har vart, jo større sannsynlighet er det for overgang til ordinær ledighet. I sum er det 32 prosent av forløpene som ender med ordinær ledighet. Forskerne peker i denne sammenheng på at arbeidsgiverne ikke har noe å vinne på å benytte permitteringer hvis de forventer at aktiviteten ikke vil ta seg opp igjen. I slike situasjoner vil oppsigelser være billigere for bedriftene. Utsettelse av oppsigelser hemmer omstillinger og innebærer ekstra kostnader for den permitterte og for samfunnet.

Bare 6 prosent går over i ny jobb

Overganger tilbake til permitterende bedrift eller over i ordinær ledighet initieres normalt av bedriftene. Disse to overgangene utgjør de store strømmene. Overgangene som initieres av den permitterte er langt mindre. Bare 6 prosent av de permitterte går over i en annen bedrift/ny jobb. Forskerne ved Oslo Economics konkluderer med at det som regel er arbeidsgiver som bestemmer både omfang og lengden på permitteringsforløpene. Forskerne sammenligner permittertes overgang til ny jobb med ordinært lediges overgang til jobb.

Funnet er at permitterte naturlig nok har lavere jobbovergang. Dette er tilfellet gjennom hele permitteringsperiodens varighet, og forskjellen er klart størst tidlig i perioden. Dette underbygger at de permitterte er mindre tilgjengelige for andre arbeidsgivere enn de ville vært dersom de isteden hadde blitt oppsagt.

Permitteringer reduserer risikoen for konkurs

Et mer sjenerøst permitteringsregelverk ser ut til å redusere risikoen noe for konkurs etterfølgende år. Siden økt sjenerøsitet samtidig gir flere permitteringer, er det likevel ikke sikkert det bidrar til økt samlet sysselsetting. Det pekes også på at det ikke alltid er samfunnsøkonomisk lønnsomt å redde en arbeidsplass. I noen tilfeller vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt at bedrifter går konkurs og at ansatte kan skape verdier i andre deler av arbeidslivet.

6 Ulike modeller for arbeidsgiverbetaling

6.1 Innledning

Eksistensen av permitteringsordninger er begrunnet i at det ved en midlertidig svikt i avsetningsgrunnet for bedriftens produkter eller tjenester kan være samfunnsøkonomisk fornuftig å ha et tredje alternativ til enten å måtte gå til oppsigelse eller måtte beholde en uvirksom arbeidsstokk med fulle lønnskostnader. Bedriften kan da raskt hente tilbake riktig kompetanse når utsiktene bedres. Det vil også være i arbeidstakernes interesse.

Grunnet for permitteringer er forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke. Muligheten til å kunne permittere får særlig fokus i lavkonjunkturperioder eller etter spesielle hendelser slik som et midlertidig oljeprisfall. Mange bedrifter og virksomheter vil i slike situasjoner være berørt. Men også i en normal konjunktursituasjon kan det være bransjespesifikke forhold eller uforutsette hendelser for enkeltbedrifter som underbygger behovet for permitteringsordningen. Det tilsier at muligheten til å permittere bør være der uavhengig av konjunktursituasjonen. Som gjennomgangen i kapittel 4 viser, har lengden på permitteringsperioden variert over tid. I permitteringslønnsloven er det fastlagt at perioden for fritak fra lønnsplikt er 26 uker, men i perioder med lavkonjunktur har denne perioden vært utvidet opp til 52 uker, jf. tabell 1 i kapittel 4.

Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, er utfordringen når en skal fastlegge rammene for permitteringsordningen at omfanget og lengden på permitteringene blir "riktige".

Permitteringsordningen må ikke (i for stor grad) bidra til permittering av arbeidstakere som strengt tatt kunne vært sysselsatt i bedriften, og heller ikke benyttes der arbeidsforholdet burde vært avvirket. Rammene for ordningen bør bidra til at permitteringsperioden ikke blir lengre enn nødvendig. Det kan også i mange tilfeller være et viktig hensyn at permitteringsperioden for *den enkelte* arbeidstaker ikke blir for lang, fordi det kan føre til tap av kompetanse og arbeidstrening. Rullerende permitteringer kan bidra til redusere denne effekten, og bør kunne benyttes der deler av arbeidsstokken må permitteres. Det kan være mindre aktuelt hvis store deler av arbeidsstokken eller hele avdelinger må permitteres, for eksempel på grunn av forsinket leveranser fra underleverandører.

For å motvirke for hyppig og for omfattende bruk av permitteringer, må arbeidsgiver stilles overfor deler av kostnadene ved permitteringer. 2018-regelverkets bestemmelse om lønnsplikt de ti første dagene motvirker at permitteringer brukes for hyppig. I utformingen av ulike alternative modeller, ligger det derfor til grunn at det bør være "en inngangsterskel" med lønnsplikt ved starten av en permitteringsperiode. På den annen side vil en for høy "inngangsterskel" kunne forhindre bruk av rullerende permitteringer samt føre til hyppigere bruk av oppsigelser.

Lønnsplikt bare ved starten av en permitteringsperiode kan bidra til at arbeidstakere går permittert med dagpenger i for lang tid. Økt arbeidsgiveransvar i en eller annen form utover den første lønnspliktperioden kan motvirke dette, men vil innebære økte kostnader for bedrifter som allerede er i en krevende situasjon. Dette viser at ulike og til dels motstridende hensyn må avveies ved utformingen av rammene for ordningen. De alternative modellene som er skissert i kapitlet vektlegger disse hensynene på litt ulik måte.

I dette kapitlet presenteres seks ulike modeller for arbeidsgiverbetalingen. For hver modell vises det hvordan utgiftene til bedriftene, kompensasjonen til de permitterte og offentlige budsjetter påvirkes. Verdien på de aktuelle styringsvirkemidlene er fastsatt slik at modellene ikke gir store økonomiske forskjeller hverken for den permitterte, det offentlige eller for en bedrift med gjennomsnittlig lengde på permitteringene.

6.2 Alternative modeller

Kapitlet presenterer tre dimensjoner vedrørende arbeidsgiverbetalingen;

- i) **Maksimal lengde på permitteringsperioden:**
To varigheter, hhv. 26 uker og 52 uker. 26 ukers fritak for lønnsplikten er hovedregelen i loven. 52 ukers varighet er identisk med det regelverket som ble innført 1. juli 2016.
- ii) **Antall dager med lønnsplikt i begynnelsen av perioden:**
To alternativer: fem og ti dager
- iii) **Innretning av en eventuell lønnsplikt gjennom permitteringsperioden:**
Bolkevis eller kontinuerlig arbeidsgiverbetaling

Følgende seks modeller omtales:

Modell 26a: Ti dagers lønnsplikt i starten av permitteringsperioden. Deretter fritak for lønnsplikt i maksimalt 26 uker.

Modell 26b: Fem dagers lønnsplikt i begynnelsen av perioden og to bolkevise perioder á fem dager etter hhv. 10 og 20 uker med dagpenger. Maksimal varighet som i modell 26a.

Modell 26c: Fem dagers lønnsplikt i begynnelsen av perioden og deretter 10 prosent løpende lønnsplikt gjennom perioden. Maksimal varighet som i modell 26a.

Modell 52a: Ti dagers lønnsplikt i starten av perioden og én ny periode á fem dager med lønnsplikt 30 uker ut i dagpengeperioden. Maksimal permitteringsvarighet 52 uker (dvs. 49 uker med fritak for lønnsplikt).

Modell 52b: Fem dagers lønnsplikt i begynnelsen av perioden og tre bolkevise perioder á fem dager etter hhv. 12, 24 og 36 uker med dagpenger. Maksimal varighet som i modell 52a.

Modell 52c: Fem dagers lønnsplikt i begynnelsen av perioden og deretter 10 prosent løpende lønnsplikt gjennom perioden. Maksimal varighet som i modell 52a.

Tabell 6.1. Oppsummering av modeller som er omtalt

Modeller	Permitteringsperiode	Lønnsplikt dager ved permitteringsstart	Løpende arbeidsgiverbetaling	Lønnsplikt senere i perioden
Modell 26a	26 uker	10 dager	Nei	Nei
Modell 26b	26 uker	5 dager	Nei	5 dager etter 10 og 20 uker
Modell 26c	26 uker	5 dager	10 pst.	Nei
Modell 52a	52 uker	10 dager	Nei	5 dager etter 30 uker
Modell 52b	52 uker	5 dager	Nei	5 dager etter 12, 24 og 36 uker
Modell 52c	52 uker	5 dager	10 pst.	Nei

A-modellene har størst kostnader tidlig i permitteringsforløpet og ingen kostnader senere i forløpet. For b- og c-modellene er det omvendt; disse modellene har lavere kostnader i begynnelsen av perioden, men større kostnader senere i permitteringsforløpet.

Modell 26a og 52a er regelverk som har vært praktisert og benyttes som referanser. De seks modellene gir ulike *marginale kostnader* (dvs. kostnader ved en ekstra dag/uke permittering) og vil ha ulike *administrative konsekvenser*. I regneeksemplene er det benyttet gjennomsnittlig årslønn for 2016 og normalarbeidstid (kilde: Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017).

6.3 Kostnader ved alternative modeller

For bedriftene

Figur 6.3 og 6.4 viser *gjennomsnittskostnader per virkedag* for permitterende bedrifter under de seks modellene. Konklusjonen er at i et bredt varighetsintervall rundt dagnes nivå er det liten forskjell mellom modellene hva gjelder gjennomsnittskostnader og akkumulerte kostnader for bedriftene. De marginale kostnadene derimot avviker nokså mye, se figur 6.1 og 6.2. Dermed er det også grunn til å tro at de potensielle positive adferdseffekter som

søkes oppnådd vil være forskjellige i de ulike modellene, se kapittel 7. Videre er det klart at modell a er den dyreste for bedriftene ved korte permitteringsperioder.

For de permitterte

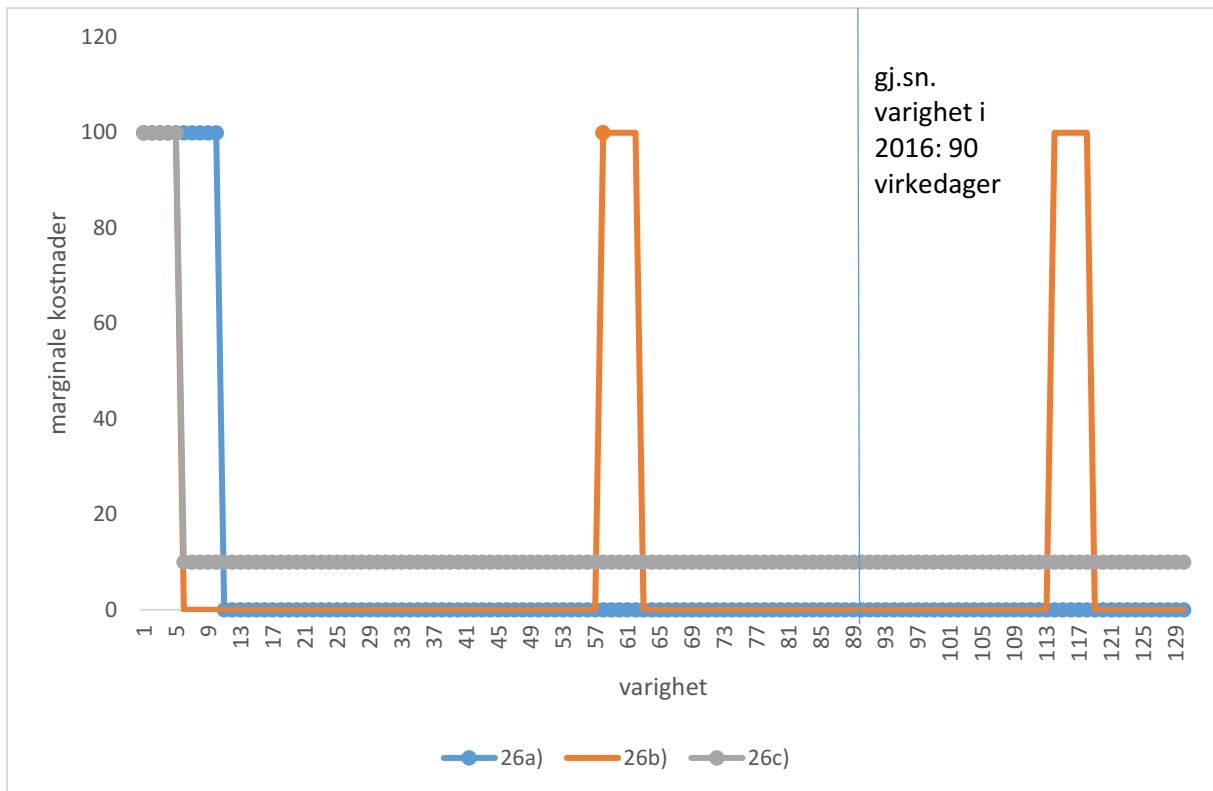
Figurene 6.5 og 6.6 viser *akkumulert kompensasjon til de permitterte*. I et relativt langt intervall rundt en varighet på 2016-nivå er det små forskjeller mellom modellene. Ved kortvarige permitteringer gir modell a noe høyere ytelse til de permitterte, mens ved langvarige permitteringer vil modellene b og c være noe mer gunstig, sett fra de permittertes side.

For offentlige utgifter til dagpenger

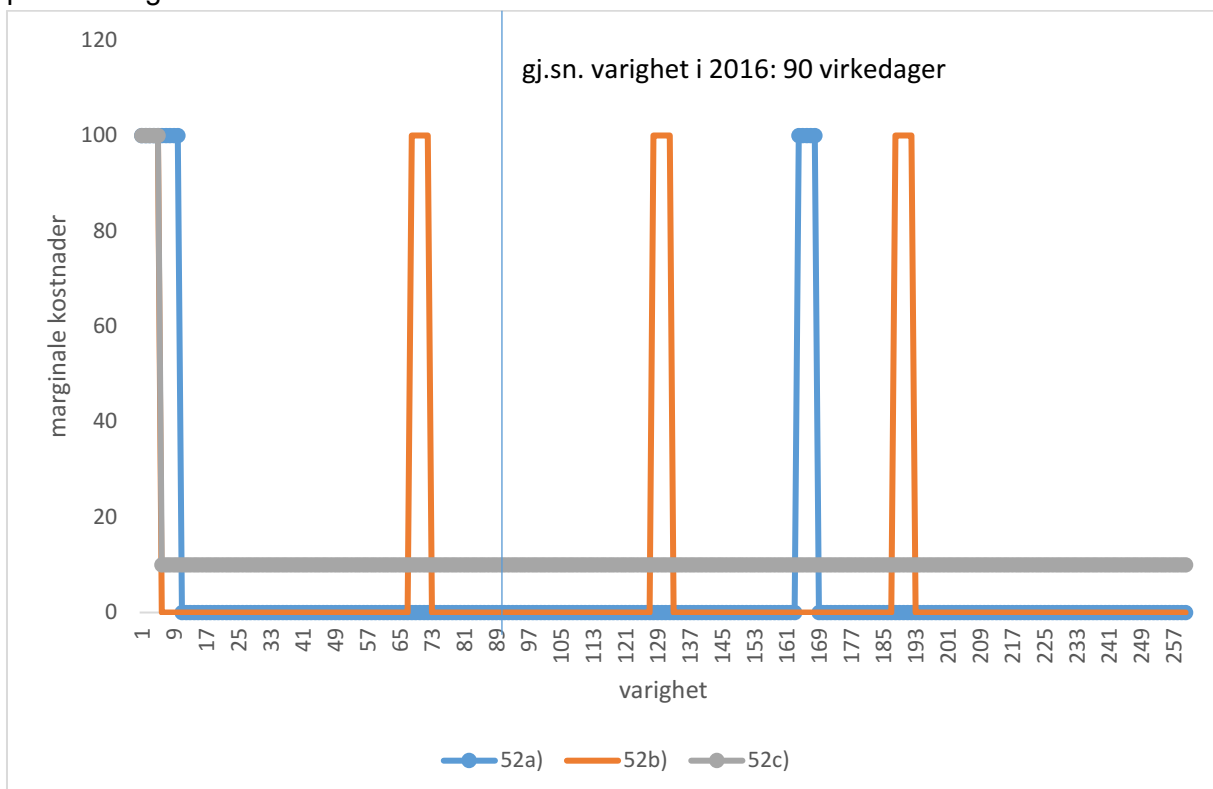
Også konsekvensene for *offentlige utgifter* vil være små, om vi ser bort fra adferdseffekter. Ved en varighet på 2016-nivå gir modell a og b de samme utgifter, mens modell c gir noe lavere utgifter. Ved svært kortvarige permitteringer vil utgiftene være lavest i modell a mens ved langvarige permitteringer vil modell b og c gi lavere utgifter. Figurene 6.7 og 6.8 viser akkumulerte offentlige utgifter knyttet til de ulike modellene.

Modell 26b og 52b har samlet sett flere dager med lønnsplikt enn modell 26a og 52a. Et poeng med både modell 26b og 52b er at det skal være flere enn ett "stoppunkt" for arbeidsgiver der behovet for forlenget permittering vurderes nøye. På den annen side er kostnaden for bedriften ved oppstart av permitteringer lavere i disse modellene. Samlet sett vil kostnaden for bedriften ved modellutforming 26b og 52b bare i særlige lange tilfeller være høyere enn ved modell 26a og 52a, se figurene 6.3 og 6.4. En må kunne anta at en del bedrifter vil ha en lengde på permitteringsperiodene som gjør at samlet antall dager med lønnsplikt blir færre enn 15 (modell 26b) og 20 (modell 52b).

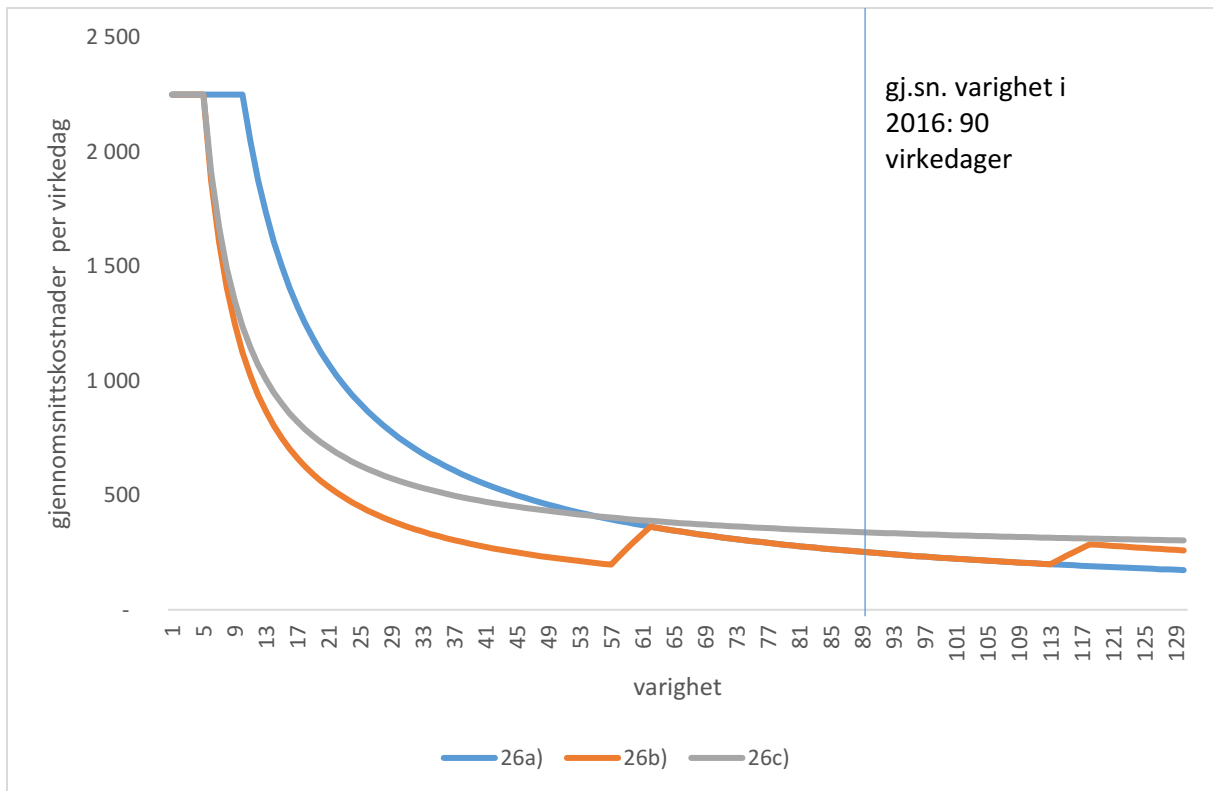
Figur 6.1: Modellene 26a – c. Marginale kostnader per virkedag for bedriftene ved permittering. Prosent av lønn



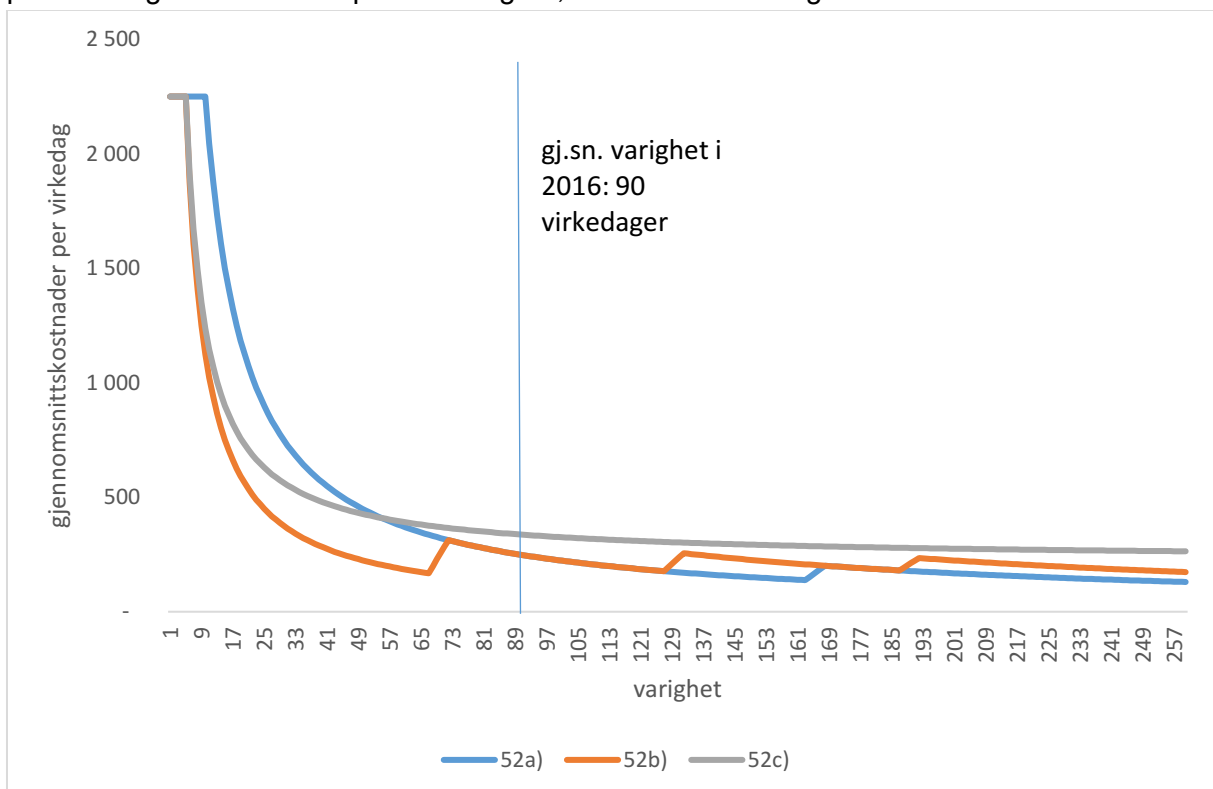
Figur 6.2: Modellene 52a – c. Marginale kostnader per virkedag for bedriftene ved permittering. Prosent av lønn



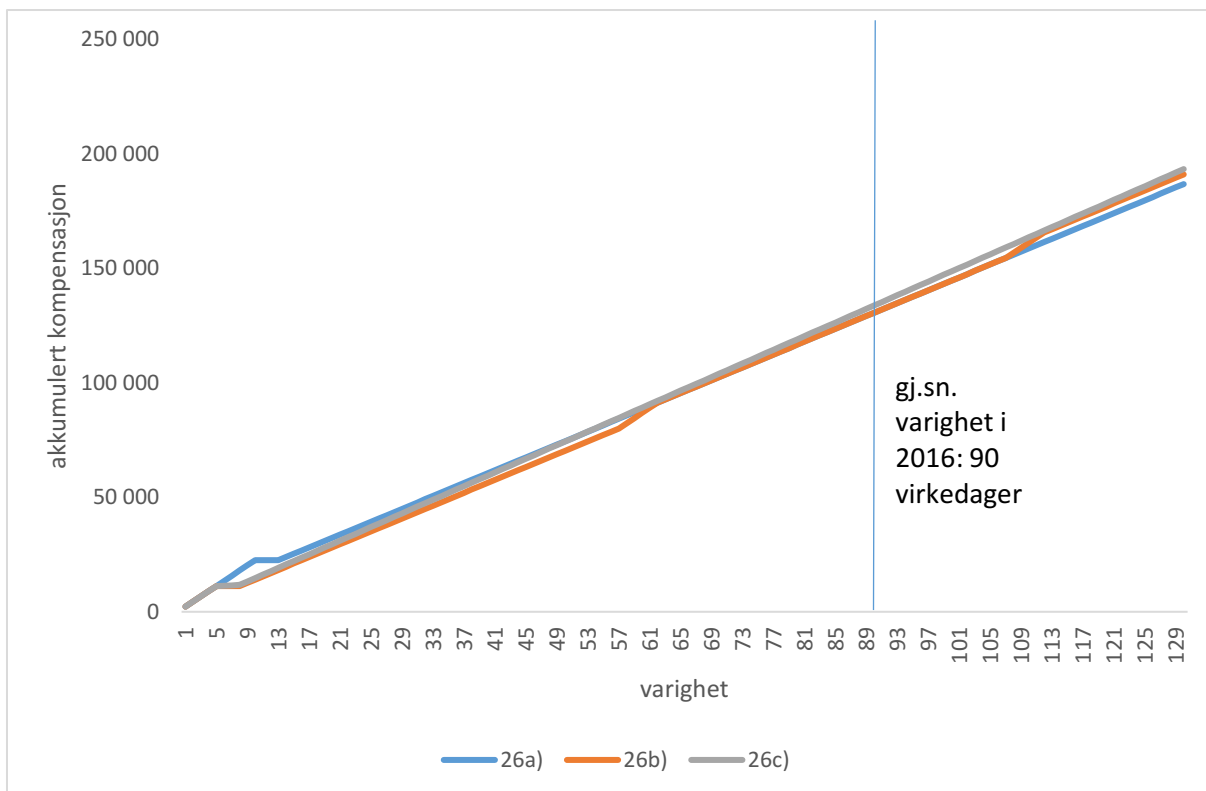
Figur 6.3: Modellene 26a – c. Gjennomsnittskostnader per virkedag for bedriftene ved permittering. Gitt timelønn på kr 300 og 37,5 timers arbeidsdag



Figur 6.4: Modellene 52a – c. Gjennomsnittskostnader per virkedag for bedriftene ved permittering. Gitt timelønn på kr 300 og 37,5 timers arbeidsdag

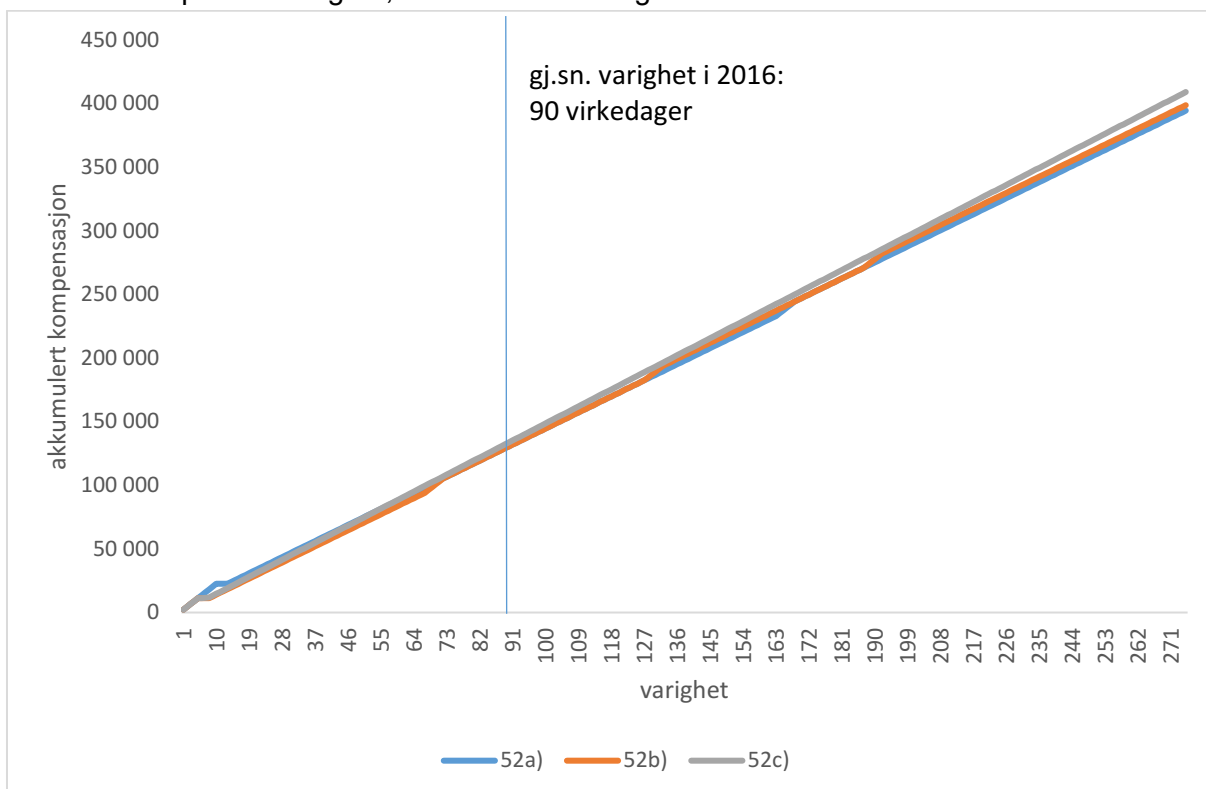


Figur 6.5: Modellene 26a – c. Akkumulert kompensasjon for de permitterte over virkedager. Gitt timelønn på kr 300 og 37,5 timers arbeidsdag



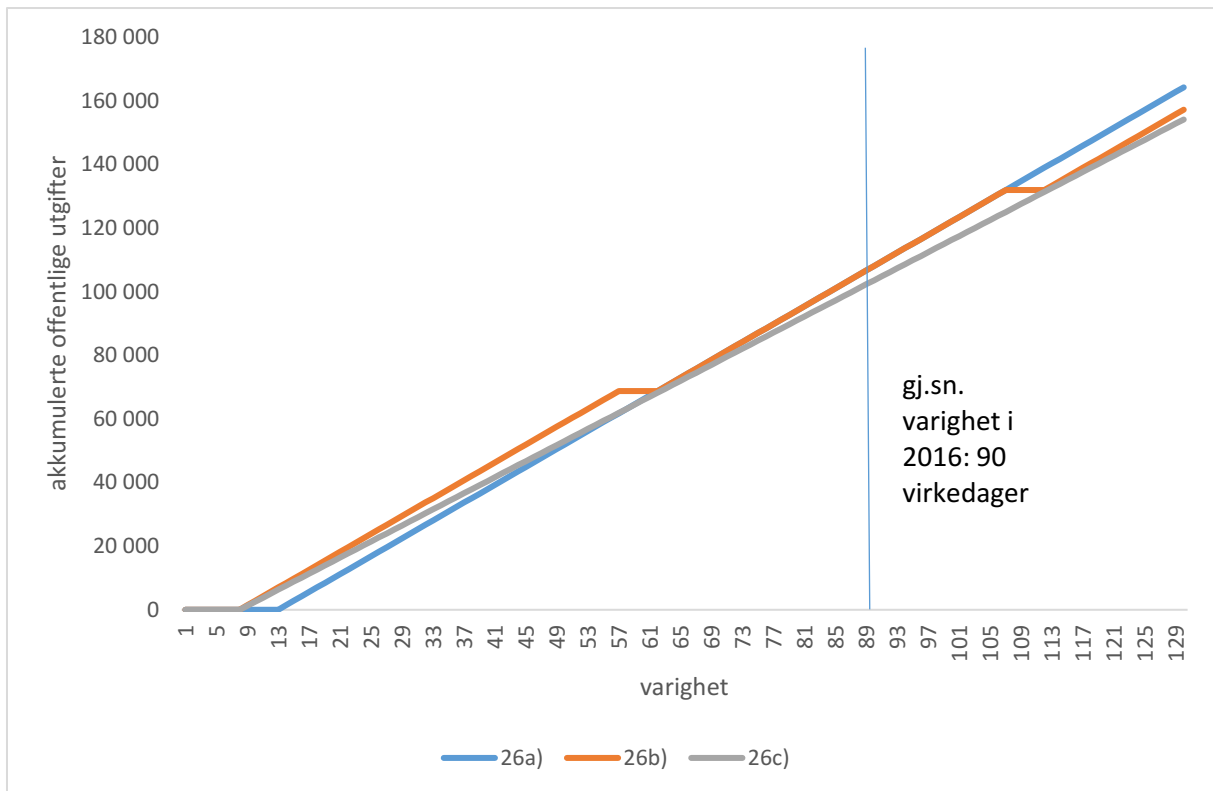
Fotnote: Den første virkedagen mottas en kompensasjon på kr 2250, ikke null, slik det kan se ut.

Figur 6.6: Modellene 52a – c. Akkumulert kompensasjon for de permitterte over virkedager. Gitt timelønn på kr 300 og 37,5 timers arbeidsdag

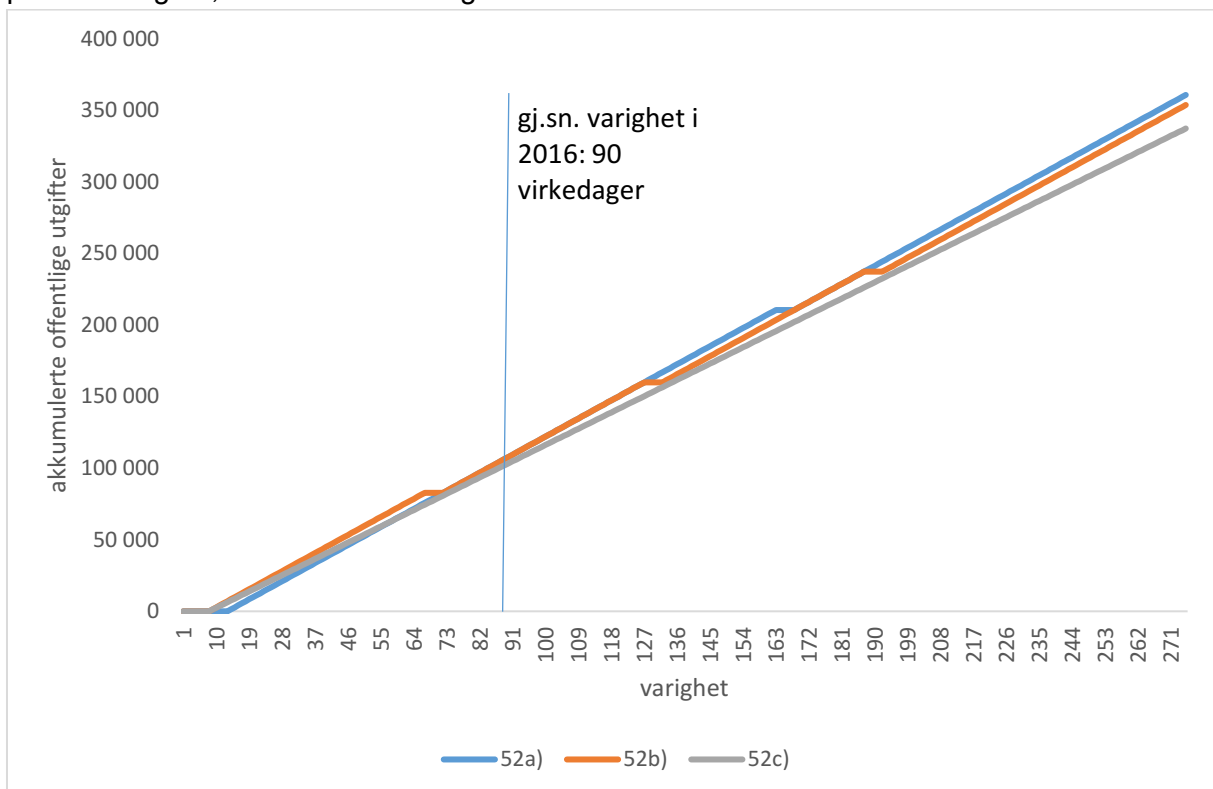


Fotnote: Den første virkedagen mottas en kompensasjon på kr 2250, ikke null, slik det kan se ut.

Figur 6.7: Modellene 26a – c. Akkumulerte offentlige utgifter over virkedager. Gitt timelønn på kr 300 og 37,5 timers arbeidsdag



Figur 6.8: Modellene 52a – c. Akkumulerte offentlige utgifter over virkedager. Gitt timelønn på kr 300 og 37,5 timers arbeidsdag



7. Arbeidsgruppens vurderinger av modeller for arbeidsgiverbetalingen

7.1 Innledning

Permitteringsordningen er en del av regelverket for reguleringen av arbeidsmarkedet. Det skal støtte opp under og fremme et godt fungerende arbeidsmarked. Et hensiktsmessig permitteringsregelverk skal bidra til å fremme faste ansettelser og høy jobbsikkerhet for arbeidstakerne.

7.2 Hensyn et permitteringsregelverk bør ivareta

Redusere usikkerhet

Permitteringsordningen er begrunnet i økonomisk usikkerhet. Det offentlige kan i større grad enn enkeltbedrifter bære risikoen for midlertidig og uforutsett driftsstans. For deler av bransjene vil private forsikringer kunne dekket dette behovet. For andre deler for eksempel bygg og anlegg og i industrien, hvor permitteringer er relativt hyppige, vil private forsikringer kunne bli svært dyre. Det er dessuten uklart om kommersielle forsikringsselskap er villig til å gi forsikring mot systematisk risiko/svake konjunkturer. Det kan føre til uønsket høye kostnader på bedriftenes varer og tjenester, samt et mindre omfang av enkelte sektorer enn samfunnsøkonomisk ønskelig, også på grunn av sine ringvirkninger eller betydning for lokalsamfunn. Låneopptak eller forsikringsordninger synes ikke å være et reelt alternativ til permitteringsordningen.

Dempe nedgangskonjunkturer

Store svingninger i aktiviteten/produksjonen i økonomien har samfunnsøkonomiske kostnader. Utbetalingene til dagpenger ved økende ledighet, blant annet til permitterte virker som en automatisk stabilisator for økonomien. I tillegg bruker myndighetenes penge- og finanspolitikken til å stabilisere produksjonen. Endringer i permitteringsreglene er en del av den økonomiske politikken og regelverket bør vurderes i et konjunkturperspektiv.

Motvirke unødvendige oppsigelser

Permitteringsregelverket skal hindre unødvendige oppsigelser som følge av midlertidig lavere aktivitet som virksomhetene ikke kan påvirke. Ved mulighet til permitteringer vil bedriftene unngå høye rekrutterings- og opplæringskostnader og vil kunne ha en kompetent arbeidstokk å trekke på når bedriften konkurrerer om nye oppdrag. Forskning har dokumentert at oppsigelser for noen fører til at de ikke kommer i jobb igjen, men blir permanent utenfor arbeidslivet. Å redusere unødvendige oppsigelser kan derfor gi langsiktige økonomiske gevinster for samfunnet, da mange av de som faller ut av arbeid ender på offentlige overføringer.

Motvirke et uønsket høyt omfang av permitteringer

I et arbeidsliv med løpende omstillinger og endringer, vil mange bedrifter kunne komme i en situasjon med periodevis liten etterspørsel. Svært kortvarige svingninger i etterspørselen bør bedriftene i størst mulig grad håndtere uten bruk av permitteringer.

Noen omstillinger vil være av strukturell karakter, med vedvarende endringer i næringsstrukturen. I slike tilfeller er ikke permittering et tjenlig virkemiddel.

Permitteringsregelverket bør ikke redusere bedriftenes motivasjon for løpende tilpasninger til etterspørselen. Da kan omfanget bli uønsket høyt og mange permitteringer vil kunne bli langvarige. Arbeidskraften må ikke unødig hindres i å flytte til andre arbeidsgivere hvor arbeidskraften gir bedre avkastning.

En for gunstig permitteringsordning vil stimulere bedrifter til å etablere seg i markeder med stor usikkerhet. Det vil kunne binde opp uønsket mye arbeidskraft i sektorer som gir liten avkastning av arbeidskraften på grunn av mye permitteringer.

Et høyt omfang av permitteringer betyr økte offentlige utgifter som må finansieres med skatter eller avgifter. Utgifter knyttet til permitteringer må vurderes opp mot andre statlige utgifter.

Å la arbeidsgiverne bære en del av kostnadene når de permitterer, kan motvirke for høyt permitteringsomfang. Gjennom regelverket kan en påvirke både omfang og lengde.

Motvirke at permitterte blir gående lenge passive

De fleste permitterte regner med å komme tilbake til jobben de fortsatt er ansatt i, men som de er permittert fra. Det fører til mindre behov eller motivasjon for å lete etter andre permanente jobber, selv om inntekten i permitteringsperioden går ned. De har imidlertid insitament for å ta korttidsjobber andre steder, for å få tilnærmet normal lønn i slike perioder. For arbeidstakere med lønn over 6 G vil inntektsbortfallet bli større jo mer de tjener over 6G, og interessen for å finne permanent ny jobb vil derfor være sterkere.

Å være lenge borte fra arbeidsmarkedet kan gi langsiktige negative konsekvenser for arbeidskarriere og lønnsutvikling. Dette kan være kostnader som kan være vanskelig å overskue for den enkelte permitterte ved starten av en permitteringsperiode. Selv om dagpengereguleringen har et generelt krav om å være aktiv arbeidssøker, vil NAV i liten grad følge opp dette kravet overfor permitterte.

Hvis framtidig sysselsettingsbehov i den permitterende bedriften viser seg å bli mindre enn antatt, slik at bedriften finner å måtte gå til oppsigelser, betyr det at de permitterte har brukt deler av sine dagpengerrettigheter. Etter hvert som permitteringsperioden skrider fram, øker risikoen for at den mulige gjenstående periode med ordinære dagpenger blir for kort til at en oppsagt permittert rekker å finne nytt arbeid med den tiden som da står til rådighet. Analysen til Frisch/Oslo Economics viser at om lag halvparten av de permitterte ikke lenger er i bedriften et halvt år etter permitteringen tok slutt. I stedetfor å begynne å søke på nye jobber med en gang, har mange ventet på å bli tilbakekalt.

Arbeidstakernes interesse taler for at permitteringsomfanget og særlig langvarig permittering bør begrenses. Muligheten til rullerende permitteringer kan bidra til dette.

Fremme god bruk av arbeidskraften

Permittering vil dempe tilgangen av arbeidstakere til bedrifter som er i vekst. Det svekker arbeidstilbudet og kan bidra til mindre produksjon enn hva en kunne hatt, og også bidra til uheldig pris- og kostnadspress. I tider med høy ledighet er det mindre samfunnsøkonomiske kostnader ved permittering, da det er færre alternative jobber den permitterte kan gå inn i. Endringer i permitteringsregelverket er gjerne begrunnet i endret ledighetssituasjonen og behovet for arbeidskraft generelt i samfunnet.

Lave administrative kostnader

Permitteringsordningen innebærer administrative kostnader for Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen ved behandling av dagpengesøknader fra de som blir permitterte. Permitteringer innebærer også administrative kostnader for arbeidsgiverne og arbeidstakerne. De administrative kostnadene kan holdes lave ved et enkelt permitteringsregelverk og ved at omfanget av kortvarige permitteringer holdes lavt.

Rimelig fordeling av kostnadene

Både arbeidsgivere, arbeidstakere og staten vil ha nytte av permitteringsordningen når dette tiltaket er nødvendig og riktig. Det er derfor naturlig at kostnadene ved permitteringer fordeles på de tre aktørene og at dette tillegges vekt når regelverket fastlegges. De potensielle kostnadene for samfunnet vil øke med lengden på permitteringen.

7.3 Vurderinger av aktuelle styringsparametere

Permitteringsordningen har to elementer som myndighetene kan endre når de ønsker å påvirke permitteringsomfanget:

- 1) Lengden en arbeidsgiver er fritatt for lønnsplikt ved permittering (og lengden den enkelte kan motta dagpenger under permittering). Det innebærer at regelverket påvirker permitteringsvarigheten gjennom krav til når det er lønnsplikt.
- 2) Lønnsplikt i begynnelsen av en permitteringsperiode og senere i forløpet

Det vil særlig være de kortsiktige (marginale) kostnadene som kan påvirke atferden til arbeidsgivere og arbeidstakere.

I kapittel 6 er det presentert to modeller mht. varighet. Én gir arbeidsgiver fritak for lønnsplikt på 26 uker (hovedregelen i lønnspliktloven) og én gir fritak for lønnsplikt i 49 uker (jf. regelverket fra 1. juli 2016), begge beregnes innenfor en 18 måneders periode. For hver av disse to varighetsbegrensningene har en vurdert tre former for arbeidsgiverbetaling:

- a) all lønnsplikt i starten av permitteringen,
- b) noen dager med lønnsplikt i starten og bolkevis i permitteringsperioden og
- c) noen dager med lønnsplikt i starten og deretter en løpende lønnsplikt i resten av permitteringen.

Det gir 6 modeller hhv. 26a, 26b og 26c og 52a, 52b (pga. lengden vil det være aktuelt med flere bolker enn ved en kortere permitteringsperiode) og 52c.

Permitteringsperiodens lengde

Forventet nivå på arbeidsledigheten er en viktig indikator for fastsetting av lengden på permitteringsperioden uten lønnsplikt. Ledigheten sier noe om behovet for arbeidskraft i ekspanderende virksomheter. Makroøkonomiske framskrivinger og statistikk om omfanget av ledige stillinger mv. vil kunne understøtte vurderingen.

Vurderinger av regelverk foretas regelmessig av myndighetene i de årlige budsjettprosessene basert på vurderingen av konjunkturutviklingen. Myndighetenes endringer i fritaksperiodens lengde i budsjettene, kan gi noe usikkerhet for næringslivet om hva permitteringsperioden vil være i framtida, selv om utviklingen i mange av de aktuelle indikatorene vil være allment kjente.

Forskningen viser at maksimal permitteringsperiode påvirker gjennomsnittlig permitteringslengde. Det er imidlertid lite forskningsmessig eller erfaringsbasert kunnskap som gir grunnlag for å fastlegge permitteringsperiodens lengde.

26 uker med fritak for lønnsplikt etter den initiale lønnspliktp perioden på ti dager (2 uker) i lov om lønnsplikt under permittering kan tale for at lovgiver har vurdert at standarden bør være en dagpengeperiode ved permittering på 26 uker i en normalsituasjon. Lengden har vært økt opp til 52 uker i lavkonjunkturperioder.

Etter den initiale lønnsplikten i starten av en permitteringsperiode, kan det være svake insitamenter til arbeidsgiverne om å avslutte påbegynte permitteringer før maksimal periode nås, med mindre arbeidsgiveren er helt sikker på at etterspørselen etter bedriftens produkter tar seg opp eller at arbeidsgiveren er bekymret for å miste kompetanse til andre arbeidsgivere.

Myndighetenes fastsettelse av maksimal fritaksperiode for lønnsplikt skal bidra til å motvirke at permittert arbeidskraft blir gående ledig mens andre bedrifter ønsker seg mer arbeidskraft. Ved et system med bolkevis eller løpende lønnsplikt i permitteringsperioden vil fastsettingen av maksimal varighet kunne få en mindre sentral rolle.

Lønnsplikt

Lønnsplikt i starten av en permittering

Lønnspliktdager i begynnelsen av en permittering er en egenandel for bedrifter som *påløper hvis bedriften* permitterer. Hvis antallet dager blir for få, kan det gi insitamenter for arbeidsgivere til å permittere i kortere perioder hvor det er lite å gjøre, istedenfor å bruke tid på å planlegge bruken av arbeidsstokken. For eksempel var det for en del år siden mange som permitterte i julen eller påsken da det var lite å gjøre i disse dagene. Slike uheldige tilpasninger bør unngås. Det taler for at antallet lønnspliktdager i starten ikke bør være for få.

Mange lønnsplikt dager i starten av et forløp kan motivere arbeidsgiverne til å vente med å ta de permitterte tilbake i arbeid når lønnsplikt dagene først er tilbakelagt. Det kan gi lengre permitteringsperioder enn nødvendig.

Mange lønnsplikt dager i begynnelsen av en permitteringsperiode gjør det økonomisk fordelaktig å permittere noen lenge, framfor mange i en kortere periode. For den enkelte arbeidstaker vil langvarig fravær fra arbeid være krevende. I tillegg til inntektsreduksjonen, vil kompetanse i noen grad kunne forvitte. Få lønnsplikt dager i begynnelsen av perioden vil kunne fremme bruk av rullerende permitteringer og bidra til å fordele kostnadene ved permittering på flere.

Den permitterte vil kunne ønske mange lønnsplikt dager i begynnelsen av en permittering for å motvirke inntektsbortfallet av tre ventedager før dagpenger kan utbetales. Det er imidlertid grunn til å tro at bedriftens behov vil være bestemmende og at antallet lønnsplikt dager vil følge minimumskravet i loven.

Antallet lønnsplikt dager i starten har også betydning for arbeidsgivernes samlede kostnader ved permittering. Antallet bør derfor også ses i sammenheng med senere lønnsplikt i permitteringsperioden.

Lønnsplikt fordelt mellom starten og senere i permitteringsforløpet

Formålet med lønnsplikt etter de initiale lønnsplikt dagene, er å motivere arbeidsgivere og arbeidstakere til løpende å vurdere nødvendigheten av fortsatt permittering og slik motvirke uønsket lange permitteringer. Analyser i Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at lønnspliktuken (arbeidsgiverperiode II) etter 30 uker med dagpenger bidro til å fremskynde tilbakekallingen av permitterte. Det gir grunn til å tro at en vil kunne få enda bedre samsvar mellom reelt permitteringsbehov og permitteringsomfang ved at noe mer av permitteringsutgiftene påløper i permitteringsforløpet. Lønnsplikt i permitteringsforløpet kan skje i form av bolker med lønnsplikt eller med en løpende lønnsplikt. Lønnsplikt i løpet av en permitteringsperiode kan bidra til å redusere faren for at arbeidsgiver permitterer på ubestemt tid, når oppsigelse ville vært det riktige.

7.4 Vurdering av alternative modeller

De aktuelle modellene omtalt i kapittel 6 er:

Tabell 7.1 Modeller som er vurdert

Permitteringsperiode	Lønnsplikt dager ved permitterings-start	Løpende arbeids-giverbetaling	Lønnsplikt senere i perioden
26 uker	10 dager	Nei	Nei
26 uker	5 dager	Nei	5 dager etter 10 og 20 uker
26 uker	5 dager	10 pst.	Nei
52 uker	10 dager	Nei	5 dager etter 30 uker
52 uker	5 dager	Nei	5 dager etter 12, 24 og 36 uker
52 uker	5 dager	10 pst.	Nei

Merknad:

Budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og KrF om 2019-budsjettet, som ble vedtatt av Stortinget, innebærer en modell med 15 dagers lønnsplikt i starten av en permitteringsperiode. Dette alternativet er ikke vurdert spesielt, men arbeidsgruppen vil vise til de generelle vurderingene av lønnsplikten som gjøres i dette kapitlet.

Særmerknad fra LO, NHO, Fellesforbundet, Norsk Industri, Spekter, Unio og YS:

"Vi konstaterer at i forliket mellom regjeringspartiene og KrF ble det enighet om at permitteringsadgangen fra 1.1.2019 skal ha 15 dagers lønnsplikt for arbeidsgiver i starten av en permittering, mot 10 dager som har vært tilfelle siste fire år. Med bakgrunn i mandatet for arbeidsgruppen har vi vurdert ulike alternativer mht fremtidig utforming. Ingen av våre omtalte modeller omhandler forslaget i budsjettavtalen. Vi beklager at budsjettavtalen inneholdt forslag om endring av lønnspliktperioden, samtidig som arbeidsgruppen med partene i arbeidslivet og Arbeids- og sosialdepartementet var i sin slutfase. Gjennom ulike dokumenter til Stortinget er det gitt informasjon om mandatet for denne arbeidsgruppen. Tilbakemeldingen fra næringslivet er at 15 dagers egenandel i starten vil bidra til at permitteringer i mindre grad vil bli brukt, samt at konsekvensene blir mer bruk av oppsigelser og dermed økt behov for innleie og midlertidig ansettelser. Vi anser dette i sum som en uønsket samfunnsutvikling, og endringen i politikikutvikling illustrerer godt at permitteringsregelverket ikke bør vurderes isolert."

Modell med 26 ukers permitteringsperiode

Modell 26a: Lønnsplikt bare i starten av et permitteringsforløp

Permitteringslønnsloven har ti dages lønnsplikt i starten av et permitteringsforløp. Modellen motvirker kortvarige permitteringer. Hvis bedriften har noe produktivt å sette arbeidskraften til

som alternativt til permittering, må ønsket permitteringsperioden antas å være klart lengre enn to uker før permittering iverksettes. Når det først er besluttet å igangsette en permittering, vil høye initiale kostnader innebærer at færrest mulig permitteres og at disse blir permittert til det er helt sikkert at bedriften har arbeid for dem. 26 ukers varighet av fritak for lønnsplikt må ses som aktuelt i høykonjunkturperioder. I slike perioder bør normalt permitteringene være korte. Hvis ikke, bør arbeidskraften fristilles til bedrifter som har økt behov for arbeidskraft.

Denne modellen har lave administrative kostnader for Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen ved behandlinger av dagpengesøknader, både ved at den demper antallet nye permitteringer samtidig som de som blir permitterte, blir værende permittert til bedriften har behov for arbeidskraften.

Modell 26b: Lønnsplikt i starten og nye perioder med lønnsplikt i permitteringsperioden

Modellen har et lavere antall initiale lønnspliktdager enn modell 26a, men har senere bolker med lønnsplikt. Hvor langt inn i permitteringsperioden bolkene med lønnsplikt bør inntreffe, avhenger av hvor mye en ønsker å påvirke permitteringslengdene og kostnadene til bedriftene. Det er flest permitterte med kort varighet og antallet avtar ut over i permitteringsperioden. Med en reduksjon fra ti til fem lønnspliktdager i starten og nye fem lønnspliktdager etter hhv. 10 og 20 uker med dagpenger antas utgiftene til dagpenger å bli mindre påvirket. Arbeidsgivernes kostnader til lønn vil variere med permitteringslengden. Den initiale lønnspliktperioden bør ikke være kortere enn hver av de senere bolkene med lønnsplikt.

Modell 26b antas å føre til noen flere (korte) permitteringer sammenliknet med modell 26a og et noe større omfang av "rullerende" permitteringer, dvs. at permitteringen blir fordelt på flere ansatte. Lønnspliktboldene vil bidra til at en del av de permitterte kalles raskere tilbake til arbeid i bedriften. Flere korte permitteringer og fordelingen av permitteringen på noen flere, vil gi noe økte administrative kostnader for Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen, da flere søknader om dagpenger/gjenopptak av dagpenger må behandles.

Prinsippet med en lønnspliktperiode inne i permitteringsperioden er en del av regelverket i 2018 og slik godt kjent i Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen. En modell med flere lønnspliktperioder krever mer administrative ressurser, da regelverket blir noe mer komplisert som følge av flere stoppunkter for dagpengene. Flere bolker med lønnsplikt innebærer at permitteringsperiodetelleren i arbeids- og velferdsforvaltningens saksbehandlingssystem (Arena) bør forbedres. Sannsynligvis vil det være behov for manuelle kontroller. Under forutsetning av dispensasjon fra taushetsplikt, vil det sannsynligvis være mulig for arbeids- og velferdsforvaltningen å vise «verdien» på denne permitteringsperiode-telleren for arbeidsgiver. Modellen vil kreve noe tid og kostnader til IKT-utvikling. Gitt en bedre permitteringsperiodeteller, vil administrative merkostnader kunne minskes. Men modellen vil likevel gi merkostnader til økt manuell saksbehandling og veiledning. Modellen krever også noe økt administrative ressurser i bedriftene for å sikre at de permitterte får lønn i lønnspliktperiodene.

Modell 26b anslås å gi reduserte offentlige utgifter på om lag 8 millioner kroner sammenlignet med modell 26a.⁸

Modell 26c: *Lønnsplikt i starten og løpende lønnsplikt i resten av permitteringsperioden*

Modellen har, som modell 26b, et lavere antall lønnsplikt dager i starten og deretter en kontinuerlig lønnsplikt i resten av permitteringen. Med en lønnsplikt på om lag 10 prosent, og uendret permitteringsmønster, synes det rimelig å forvente små endringer for trygdebudsjettet og for arbeidsgivernes kostnader gitt gjennomsnittlig lengde på permitteringen. Med løpende lønnsplikt vil dagpengene reduseres proporsjonalt slik at dagpengeutbetalingen blir litt lavere. Den permitterte vil samlet få utbetalt noe mer enn i de andre modellene i periodene uten lønnsplikt (litt lønn + dagpenger) da lønn er høyere enn dagpengene.

Løpende arbeidsgiverbetaling vil kreve systemendring hos Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen og sannsynligvis også hos arbeidsgiverne. Det innebærer også endrede administrative rutiner, både for arbeidsgiver og for Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen som vil kunne ta noe tid å utvikle og innarbeide. En løpende arbeidsgiverbetaling, etter de initiale lønnsplikt dagene, vil på flere måter likevel kunne være en enklere modell enn en modell med bolker med lønnsplikt i løpet av perioden.

Ved 10 prosent lønnsplikt er det anslått at modell 26c vil gi reduserte offentlige utgifter på om lag 15 millioner kroner sammenlignet med modell 26a. Ved 9 eller 11 prosent lønnsplikt vil modell 26c gi en innsparing på henholdsvis 9 og 21 millioner kroner sammenlignet med modell 26a. Beregningene i de tre alternativene er basert på uendret omfang og varighet av permitteringer. Eventuelle atferdsendringer er ikke hensyntatt i anslagene.

Modell med 52 ukers *permitteringsperiode*

Modell 52a: *Lønnsplikt i starten av et permitteringsforløp og etter 30 uker med fritak*

Modellen innebærer ti dagers lønnsplikt i starten av et permitteringsforløp, deretter gjeninntre en ukes lønnsplikt etter 30 uker med dagpenger (jf. regelverket fra 1. juli 2016). Da dette er et regelverk som har vært praktisert, er kostnadene til trygden, ressurser brukt til administrasjon i Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen og hos arbeidsgiverne kjente.

Modell 52b: *Lønnsplikt i starten og bolker med lønnsplikt i permitteringsperioden*

Modellen har et lavere antall initiale lønnsplikt dager enn modell 52a, og har i tillegg flere senere bolker med lønnsplikt. En mulig utforming kan være fem lønnsplikt dager i starten av et permitteringsforløp, deretter bolkevis lønnsplikt dager for eksempel etter hhv. 12 uker, 24 uker og 36 uker med dagpenger. De samlede lønnskostnadene til arbeidsgiverne forventes ikke mye forskjellig fra modell 52a, gitt uendret permitteringsatferd, da permitteringsomfanget faller med permitteringsvarigheten. Kostnadene for trygden synes også lite påvirket ved gjennomsnittlig permitteringslengde.

⁸ Gitt forutsetninger for antall dagpengemottakere og gjennomsnittlig ytelse i Prop. 1 S (2018-2019). Eventuelle atferdsendringer av endringen er ikke hensyntatt.

Modellen bør bidra til bedre samsvar mellom permitteringsbehov og lengde på permitteringene. Bedriftene vil flere ganger måtte vurdere om det er mer fordelaktig for de å kalle arbeidskraften tilbake eller fortsette permitteringen. Ved samme lengde på alle lønnspliktperiodene bør ikke lønnspliktperiodene i seg selv påvirke hvordan permitteringene gjennomføres. Det vil bli noe mer fordelaktig med fordeling av permitteringene på flere.

Administrative kostnader vil i hovedsak være som omtalt i alternativet 26b. Noen flere lønnspliktperioder kan kreve noe ekstra administrative ressurser sammenliknet med 26b.

Bedrifter som har korte permitteringer, vil få lavere utgifter. Inntektene til de permitterte i disse bedriftene kan bli litt mindre som følge av færre lønnsplikt dager i begynnelsen av permitteringsperioden.

Modellen vil gi økte utgifter til bedriftene som har behov for lange permitteringer, samtidig som de permitterte fra disse bedriftene i gjennomsnitt får litt høyere ytelse (dagpenger og litt lønn) for permitteringsperioden sett under ett. Flere av de permitterte vil komme raskere tilbake i jobb. Det kan bli noen flere oppsigelser.

Modell 52b anslås å gi reduserte offentlige utgifter på om lag 8 millioner kroner sammenliknet med modell 52a. Eventuelle atferdsendringer er ikke hensyntatt i anslaget. Endringer i utgiftene til dagpenger vil avhenge av hvor sterkt bedriftene blir påvirket til å redusere omfanget av permitteringer og ev. mer bruk av oppsigelser.

Modell 52c: *Lønnsplikt i starten og løpende lønnsplikt i resten av permitteringsperioden*

Modell 52c har samme antall initiale lønnsplikt dager som modell 52b, men har løpende lønnsplikt, i stedet for bolker med lønnsplikt. Krav om løpende betaling av litt lønn vil gi arbeidsgiver et sterkere økonomisk insitamant til en løpende vurdering av om permitteringsperioden skal avsluttes eller ikke. Det forventes å gi noe kortere permitteringsperioder enn i 52a. Om det vil gi vesentlig kortere permitteringsperioder enn i 52b er usikkert da permitteringslengden i mindre grad antas å bli påvirket om utgifter til bedriftene kommer i bolker eller er løpende.

Løpende arbeidsgiverbetaling vil kreve systemendring hos Arbeids- og velferdsforvaltningen og sannsynligvis også hos arbeidsgiverne. Det innebærer også endrede administrative rutiner, både for arbeidsgiver og for Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen som vil kunne ta noe tid å utvikle og innarbeide. En løpende arbeidsgiverbetaling, etter de initiale lønnsplikt dagene, vil på flere måter kunne være en enklere modell enn en modell med bolker med lønnsplikt i løpet av perioden. Blant annet synes den enklere å håndtere administrativt da arbeids- og velferdsforvaltningen slipper å bruke en egen permitteringsperiodeteller.

Ved 10 prosent lønnsplikt er det anslått at modell 52c vil gi reduserte offentlige utgifter på om lag 42 millioner kroner sammenliknet med modell 52a. Ved 9 eller 11 prosent lønnsplikt vil modell 52c gi en innsparing på henholdsvis 33 og 51 millioner kroner sammenliknet med

modell 52a. Beregningene i de tre alternativene er basert på uendret omfang og varighet av permitteringer. Eventuelle atferdsendringer er ikke innarbeidet i anslagene.

7.5 Oppsummering om valg av modeller

Bedriftenes kostnader ved permitteringer vil påvirke både permitteringsomfang og varighet. En modell med flere lønnspliktperioder eller løpende betaling av noe lønn vil kunne bidra til å motvirke lange permitteringsperioder. For å få en rimelig kostnadsfordeling mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og staten, bør en slik modell kombineres med færre lønnspliktdager i starten av en permitteringsperiode. Færre lønnspliktdager vil også gjøre det lettere og rimeligere for bedriftene å fordele permitteringskostnadene på flere gjennom å legge til rette for mer bruk av rullerende permitteringer. Forskjellene mellom de ulike modellene ut fra hvilke sentrale hensyn en ønsker å ivareta, er oppsummert i tabell 7.2.

En endret permitteringsordning vil kreve administrative tilpasninger og kan på kort sikt gi økte kostnader, både systemkostnader og til drift. En modell med løpende lønnsplikt kan synes administrativt enklere for arbeids- og velferdsforvaltningen enn en modell med bolkevis permitteringsperioder. Løpende lønnsplikt vil også fremme en mer kontinuerlig vurdering av behovet for fortsatt permittering. Med en løpende permitteringskostnad for bedriftene vil en få et mer robust regelverk. Det kan gi grunnlag for mindre hyppige endringer av permitteringsregelverket over tid. På den annen side vil det å håndtere løpende lønnsplikt kunne være krevende administrativt for den enkelte bedrift, særlig de som mangler et større administrativt apparat.

Modell 26a har fra arbeids- og velferdsforvaltningens ståsted lavest administrative kostnader av de ulike modellene. Dette skyldes at modellen er enkel i sin oppbygning ved at det kun er lønnspliktdager innledningsvis. Modellen er enkel å forstå (og formidle) både for arbeidstakere, arbeidsgivere og arbeids- og velferdsforvaltningen. Modell 52a er mer komplisert på grunn av at den har en bolkevis lønnsplikt på fem arbeidsdager etter 30 uker med dagpenger. Det er utfordrende for arbeids- og velferdsforvaltningen å beregne (eksakt) når den bolkevis lønnspliktperioden nås. For å holde orden på perioden for fritak for lønnsplikt, har saksbehandlingssystemet Arena en permitteringsperiodeteller, men den har visse svakheter. Disse svakhetene avhjelpes manuelt av saksbehandler.

Permitteringsperiodetelleren teller ned forløpende for hvert meldekort som brukeren sender inn. Hvert meldekort gjelder for en fjortendagersperiode, og dersom brukeren har vært permittert i hele perioden, regnes dette som to uker forbrukt. Dette gjelder på samme måte enten brukeren (i hele perioden) har vært hel- eller deltidsperrmittert. Videre teller ikke permitteringsperiodetelleren ned når brukeren har vært syk eller har hatt ferie. Dette i henhold til lov om lønnsplikt under permittering § 3 første ledd tredje punktum.

Videre vil det være slik at arbeidsgiver og arbeids- og velferdsforvaltningen i en del tilfeller ikke vil ha sammenfallende oppfatning om når maksimal fritaksperiode/den bolkevis lønnspliktperioden nås. Dette da det kan være vanskelig å holde oversikt over forbruket, ettersom arbeidstakeren kan gå inn og ut av permittering og permitteringsperioden kan være

brutt/ikke brutt. I tillegg må det holdes oversikt over antall uker permittert i den til enhver tid gjeldende 18-månedersperiode.

Modellene med flere bolkevis lønnspliktperioder, 26b og 52b, har klart høyest administrative kostnader for arbeids- og velferdsforvaltningen. Jo flere bolkevis lønnspliktperioder, jo høyere administrative kostnader. Flere bolkevis lønnspliktperioder er også utfordrende å forholde seg til for arbeidsgivere og arbeidstakere.

Modellene med løpende lønnsplikt, 26c og 52c, vil gi vesentlig lavere administrative kostnader for arbeids- og velferdsforvaltningen sammenlignet med modellene 26b og 52b. Arbeids- og velferdsdirektoratet forutsetter da at den løpende lønnsplikten på 10 prosent blir et forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Videre vil arbeidstaker få 10 prosent mindre i dagpenger under permitteringsperioden, men dekningsgraden økes litt (etter lønnspliktperioden i starten) som følge av litt lønnsutbetaling under hele permitteringsperioden.

B- og c-modellene innebærer mer manuelt arbeid med tilhørende administrative tilleggs-kostnader for bedriftene, da dialogen om antall uker går direkte mellom arbeidstaker og arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg har flere permitterte arbeidstakere midlertidig arbeid hos andre arbeidsgivere. Dette har ikke i utgangspunktet den permittertes arbeidsgiver innsikt i, noe som bidrar til at både b- og c-modellene vil kunne bli mer krevende å praktisere enn modeller uten slike stopp-punkt/uten løpende lønnsplikt, om ikke informasjonstilgangen blir endret på.

Endring i regelverket som skissert i modellene 26b-c og 52b-c vil føre til at bedrifter som permitterer lenge vil måtte betale noe mer (i lønn) for å kunne holde arbeidskraften permittert. Alternativt vil bedriftene måtte kalle de permitterte raskere tilbake, i noen tilfeller for å bli oppsagt. De bedriftene som finner å måtte si opp den permitterte, vil ha de samme oppsigelseskostnadene, selv om disse kan komme noe tidligere ved en bolkevis/løpende arbeidsgiverbetaling. Oppsigelser er ikke til hinder for at en person kan bli nyansatt i bedriften senere. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at knappe en femtedel av ledige personer som ikke er permitterte, kommer tilbake til samme arbeidsgiver.

Størrelsen på de ulike parameterne vil måtte fastsettes ut fra den aktuelle økonomiske situasjonen. Parameterne til de ulike modellene som er eksemplifisert, har verdier som ikke skal gi vesentlig endret økonomisk belastning for arbeidsgiveren med gjennomsnittlig permitteringslengde, arbeidstakerne og staten. Bedrifter som velger å permittere kort vil få lavere kostnader, bedrifter som velger å permittere lenge vil få økte kostnader. Endrede rammebetingelser har som hensikt å fremme god bruk av arbeidskraften gjennom å påvirke permitteringsomfanget og motvirke lange permitteringer.

Arbeidsgruppen har ikke kommet fram til å anbefale én modell framfor en annen. De ulike modellene har sine fordeler og ulemper.

Modellen med få lønnsplikt dager (fem) i starten av en permitteringsperiode har den klare fordel at det økonomisk sett er rimeligere å benytte rullerende permittering framfor å samle permitteringen på få personer. Rullerende permittering kan gjøre at den enkelte permitterte

arbeidstaker, litt avhengig av situasjonen i bedriften, får en kortere permitteringsperiode enn om permittering samles på færre. Det gjør at arbeidstaker får en kortere periode med fravær fra bedriften, noe som er en fordel både når det gjelder lønn, kompetanse og den sosiale tilhørighet til bedriften. Men for at kostnaden med en mer langvarig permittering ikke skal bli for stor for staten, bør en kort lønnspliktperiode i starten normalt kombineres med lønnspliktperiode/-perioder seinere i permitteringsløpet.

Modell med flere lønnspliktdager i starten har administrative fordeler, og den gir en lavere kostnad for bedrifter med lange permitteringer. Det er dessuten en fordel at en lang periode med lønnsplikt kan motvirke bedrifter fra å bruke virkemidlet ved kortvarig nedgang i arbeidskraftbehovet. Ulempen er at den i mindre grad motiverer til rullerende permittering, og at der den blir for lang, vil den være for kostnadskrevene for en del bedrifter som i større grad vil benytte oppsigelser.

Arbeidsgruppen mener at uansett valg av modell, er det viktig å ha en permitteringsordning som raskt kan tilpasses ulike konjunktursituasjoner. Det tilsier at vi bør ha et fleksibelt regelverk. Samtidig vil det være en fordel at regelverket er mer robust overfor endringer i økonomien enn det som har vært tilfelle siden begynnelsen på 1990-tallet.

Tabell 7.2 Vurderinger av i hvilken grad de ulike modellene påvirker hensyn det kan være ønskelig å ivareta

		Motvirke svært korte permitteringer	Motvirke uheldig lange permitteringer	God utnyttelse av arbeidskraften	Fremmer rullerende permitteringer	Enkel administrasjon	Kostnadsdeling (mellom arb.giver, arb.taker og staten)
"Høykonjunktur"							
26	A	++	--	--	--	++	Korte +/ Lange -
	B	-	++	+	+	-	+
	C	-	++	++	+	+	++
"Lavkonjunktur"							
52	A	++	-	-	--	+	-
	B	-	+	+	+	--	+
	C	-	++	++	+	+	++

8 Lovfesting av plikt til å drøfte og varsle permittering

8.1 Bakgrunn

Under henvisning til regjeringens politiske plattform, ble mandatet til arbeidsgruppen utvidet til "... å utrede hvordan lovfesting av rett til drøfting og varsling kan gjennomføres, herunder skissere forslag til regelverk for drøfting og varsling i forbindelse med permittering."

Arbeidsgruppens medlemmer fra LO, Fellesforbundet, NHO, Norsk Industri, YS, Unio, KS og Spekter har følgende merknad knyttet til tilleggsmandatet:

"NHO, LO, Spekter, YS, KS, og Unio viser til gruppens tilleggsmandat om å utrede "hvordan lovfesting av rett til drøfting og varsling kan gjennomføres, herunder skissere forslag til regelverk ...". De nevnte organisasjoner ønsker ikke lovfesting og har enkelte særmerknader.

Disse organisasjonene ser klare utfordringer med å lovfeste drøftings- og varslingsreglene, og vil peke overordnet på noen uten at dette er en uttømmende redegjørelse for vårt syn.

Permitteringsinstituttet bygger på sedvane og tariffavtale med Hovedavtalen NHO-LO/YS som førende i privat sektor. Også KS Hovedavtalen og Hovedavtalen Spekter – LO stat mfl. har regler om permittering. Regelverket om permittering er en viktig del av trepartssamarbeidet og det har tradisjonelt ligget til partene i arbeidslivet å finne helhetlige og gode løsninger på dette området. Rettspraksis baserer seg på reglene i Hovedavtalen(e) så langt det passer også utenfor tariffbundet bedrift. Dette systemet har fungert godt. Det er grunn til også å vise til at gjeldende regler om drøftelser etter aml kap 8 samt den generelle saklighetsnormen som gjelder for utøvelse av styringsrett, ivaretar hensynene til en forsvarlig fremgangsmåte også i ikke tariffbundet bedrift.

Generelt ser man liten grunn til å lovfeste noe som fungerer bra i praksis. I forlengelsen av dette ser vi at man med en lovfesting vil få to uavhengige regelverk på samme institutt, noe som vil kunne skape uklarheter. Vi oppfatter det slik at Regjeringen ikke har som mål å gjøre materielle endringer. Det kan imidlertid vanskelig oppnås full parallellitet mellom avtaleverk og lovgivning, og betydningen av tariffpraksis utenfor tariffbundet bedrift vil da bli mer uklar. Lovverket vil nødvendigvis måtte tolkes ut fra de alminnelige rettskildene – forarbeider, rettspraksis etc., mens tariffavtalene utvikles og fortolkes av partene samt Arbeidsretten."

Arbeidsgruppens medlemmer fra Akademikerne og Virke har følgende merknad knyttet til lovfesting av drøfting- og varslingsregler:

"Arbeidsgruppens medlemmer fra Akademikerne og Virke støtter forslaget om lovfesting av regler om drøfting og varsling og mener at det i tillegg kan fastsettes en regel som angir formålet med permittering."

8.2 Gjeldende rett

Som beskrevet under punkt 4 er det ingen lovregler som regulerer selve adgangen til å permittere eller som stiller krav til hvilken fremgangsmåte arbeidsgiver skal følge i forbindelse med permittering. Det er imidlertid flere lovbestemmelser som forutsetter at det foreligger en ulovfestet adgang til å permittere, herunder:

- lov om lønnsplikt under permittering som blant annet regulerer at arbeidsgiver har en viss plikt til å betale lønn under permittering.
- arbeidsmiljøloven § 15-3 niende ledd som fastsetter kortere oppsigelsesfrist (14 dager) for permittert arbeidstaker som selv sier opp.
- arbeidsmarkedsloven § 8 som krever at arbeidsgiver skal gi melding til Arbeids- og velferdsarbeids- og velferdsforvaltningen ved "massepermittering".
- folketrygdloven § 4-7 som regulerer rett til dagpenger under permittering.

Selve permitteringsinstituttet bygger på langvarig praksis i arbeidslivet og på rettspraksis som strekker seg tilbake til 1930-tallet. Det har vært vanlig å regulere vilkår for permittering og prosedyrer i den forbindelse i tariffavtaler mellom partene. I dag er permittering omfattende regulert i Hovedavtalen mellom LO og NHO kapittel 7. Tilsvarende regler finnes i flere andre hovedavtaler, herunder i hovedavtalene mellom YS - NHO, LO - VIRKE, YS - VIRKE og Spekter og LO Stat med flere. Også i KS' sin hovedavtale er det regler om permittering.

Det foreligger ikke Høyesterettspraksis som omhandler adgangen til å permittere som sådan, men i en dom som gjelder rett til dagpenger under permittering (Rt-2014-336) er det uttalt at *"... permitteringsadgangen følger av arbeidsrettslig sedvanerett"*. Dette standpunktet er også tidligere lagt til grunn i flere underrettsdommer, blant annet i en dom fra Eidsivating lagmannsrett (RG 1978 s. 442) hvor retten la til grunn at arbeidsgiver har en sedvanerettslig adgang til å iverksette permittering.

Når det gjelder rekkevidden av den sedvanerettslige permitteringsadgangen, tar domstolene utgangspunkt i Hovedavtalen(e)s regler. Det følger av en avgjørelse fra Hålogaland lagmannsrett (RG 2001 s. 1098) at *"Arbeidsgivers adgang til å permittere arbeidstakere er ikke direkte hjemlet i lov, men bygger på tariffavtaler, individuelle avtaler og sedvanerett. Innenfor sitt område gir Hovedavtalen mellom LO og NHO nærmere regler om permitteringsadgangen. Lagmannsretten mener som Jakhelln «Oversikt over arbeidsretten» s 273 og Gjone/Aagaard «Bedriftens personalhåndbok» s 170, at Hovedavtalens bestemmelser må antas å gi uttrykk for de regler som sedvanligvis gjelder ved permittering"*.

I en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett fra 2010 (LB-2010-62676) uttaler retten at det *"... er ikke tvilsomt at norsk rett åpner for permittering, også utenfor områder som er dekket av tariffavtaler, og at Hovedavtalens bestemmelser om permittering, derunder dens § 8-1 om at permittering kan foretas når "saklig grunn gjør det nødvendig for bedriften" får tilsvarende anvendelse så langt de passer"*.

Når det gjelder *fremgangsmåten* ved permittering, er det i en dom fra Borgarting lagmannsrett fra 2011 (LB-2010-32815) uttalt at *"Permitteringsinstituttet og nærmere regler om vilkår for iverksettelse, prosedyrer mv. er ikke direkte lovfestet, men har ifølge både teori*

og praksis sikker forankring i sedvane. Hovedavtalen mellom LO og NHO har nærmere regler om permittering. [...] Hovedtrekkene i disse reglene må imidlertid anses som uttrykk for generelle prinsipper som kommer til anvendelse så langt de passer også utenfor avtalens virkeområde". Retten uttaler også at selv om det utenfor Hovedavtalens virkeområde ikke kan stilles krav om at denne avtalens bestemmelser om permittering skal følges i detalj, så må saksbehandlingen i forbindelse med en permittering ivareta "den ansattes interesser på en forsvarlig måte".

I kjennelsen fra Borgarting lagmannsrett fra 2010 uttales det videre at "I hovedavtalen kapittel 9 er det gitt bestemmelser om at permitteringer skal drøftes med tillitsvalgte, som også har rett til innsyn i økonomiske forhold av betydning for permitteringssspørsmålet. Tilsvarende regler finnes i arbeidsmiljøloven kapittel 8 for virksomheter som beskjeftiger mer enn 50 personer. I arbeidsmiljøloven § 15-1 er det pålagt arbeidsgiver å drøfte spørsmålet om oppsigelse med arbeidstaker og dennes tillitsvalgte. I nærværende sak er de ansatte ikke organiserte og har ikke tillitsvalgte. Verken hovedavtalen eller arbeidsmiljølovens bestemmelser i kapittel 8 eller § 15-1 om de tillitsvalgtes rolle ved permittering kommer derfor til anvendelse. Om drøftelsesplikten som gjelder overfor arbeidstaker ved oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-1 likevel kan gis tilsvarende anvendelse ved permittering er etter lagmannsrettens skjønn tvilsomt."

Sammenfatningsvis kan det legges til grunn at Hovedavtalen(e)s regler langt på vei gir uttrykk for gjeldende rett også utenfor tariffavtalenes område, og at dette i utgangspunktet også gjelder "prosedyrereglene" for hvordan permittering skal gjennomføres. Formodentlig kan det således legges til grunn at det gjelder en sedvanerettslig plikt til som hovedregel å varsle permittering 14 dager før den iverksettes. Når det gjelder krav om drøfting, er situasjonen mer usikker. Kjennelsen fra Borgarting lagmannsrett fra 2010 referert ovenfor illustrerer at tariffavtalens drøftingsbestemmelse ikke uten videre kunne anvendes ettersom virksomheten ikke hadde tillitsvalgte. Lagmannsretten la også til grunn at det ikke i stedet kunne oppstilles noen plikt til å gjennomføre individuelle drøftinger.

8.3 Tariffavtalenes regler om drøftings- og varslingsplikt – Hovedavtalen mellom LO og NHO

Som nevnt har mange tariffavtaler, herunder hovedavtalene, regler om permittering. I den videre redegjørelsen for tariffavtalenes regler om arbeidsgivers drøftings- og varslingsplikt er det av praktiske grunner kun vist til bestemmelsene om dette i Hovedavtalen mellom LO og NHO. Denne har dannet mønster for (de fleste) andre tariffavtaler når det gjelder regler for permittering, og gir dermed uttrykk for det som innholdsmessig følger av de andre hovedavtalene/andre tariffavtaler.

Hovedavtalen kapittel 7 regulerer permittering. Etter § 7-2 plikter arbeidsgiver å konferere med de tillitsvalgte før varsel om permittering gis. Det følger også av bestemmelsen at varslingsfristen ikke begynner å løpe før drøfting har vært gjennomført. Når det gjelder innholdet i drøftingen, sier LO og NHO i sine respektive kommentarer til bestemmelsen at partene blant annet bør drøfte "behovet for permittering eventuelt andre muligheter, omfanget og varigheten av permitteringene. Også relevante kompetansehevende tiltak bør

vurderes. [...] Kriteriene for utvelgelse av hvem som skal permitteres og hvem som i så fall rammes, bør også om mulig være gjenstand for drøftelser." Videre fremgår det at det i etterkant av drøftelsene skal lages protokoll hvor det skal fremgå når møtet ble holdt, hvem som var tilstede og hva som ble drøftet. I tillegg bør det fremgå om det ble oppnådd enighet om disse spørsmålene eller om det forelå erklært uenighet.

Permittering skal etter Hovedavtalen § 7-3 som hovedregel gis med 14 dagers varsel. Ved permittering på grunn av uforutsette hendelser som nevnt i arbeidsmiljøloven § 15-3 tiende ledd er det to dagers varsel (men likevel 14 dager ved brann). Fristene gjelder ikke når konflikt i annen bedrift eller tariffstridig konflikt i egen bedrift eller ulegitimert fravær fører til at arbeidstakerne ikke kan sysselsettes på rasjonell måte. Virksomheten plikter dog å gi det varsel som er mulig. Dersom virksomheten iverksetter permittering uten å overholde varslingsfristen, skal arbeidstakerne betales vanlig fortjeneste til fristens utløp.

Hovedavtalen § 7-4 har regler om permitteringsvarselets form og innhold; varselet skal gis skriftlig til den enkelte arbeidstaker med mindre de lokale partene blir enige om noe annet, og i gitte tilfeller er det åpnet for at varsel kan gis ved oppslag i bedriften. Det er dessuten fastsatt at varselet skal angi den sannsynlige lengden på permitteringen. Dersom dette ikke er mulig, skal fortsatt permittering drøftes med de tillitsvalgte senest innen én måned og deretter hver måned hvis man ikke blir enige om noe annet.

8.4 Arbeidsmiljøloven kapittel 8 om informasjon og drøfting

Det følger av arbeidsmiljøloven § 8-1 at i virksomhet som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere skal arbeidsgiver informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Denne informasjons- og drøftingsplikten omfatter informasjon om den aktuelle og forventede utviklingen av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon, informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i virksomheten, inkludert eventuelle innskrenkninger og de tiltak arbeidsgiver vurderer i den forbindelse og av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold, jf. arbeidsmiljøloven § 8-2.

Det er ikke tvilsomt at iverksettelse av permittering etter omstendighetene vil være omfattet av informasjons- og drøftingsplikten.

8.5 Vurdering av lovregler om drøfting ved permittering

Hvem det skal drøftes med

Ved utforming av lovbestemmelser med krav til drøfting i forbindelse med permittering, er et sentralt spørsmål *hvem* arbeidsgiver skal drøfte med; bør drøftingen skje kollektivt, tilsvarende Hovedavtalenes system, eller med den enkelte arbeidstaker, som ved oppsigelse etter arbeidsmiljøloven § 15-1? Også en kombinasjon av kollektiv og individuell drøfting kan tenkes.

Hensikten med drøfting i forkant av en permittering er at partene sammen skal vurdere behovet for permittering og om det eventuelt er alternative løsninger, permitterings omfang og varighet samt hvilke utvelgelseskriterier som skal legges til grunn og hvem som vil bli omfattet. Selv om det er arbeidsgiver som tar den endelige beslutningen, vil man gjennom en drøfting med arbeidstakerne få frem synspunkter og eventuelle motforestillinger knyttet til permitteringen mv., slik at beslutningsgrunnlaget blir best mulig.

Etter hovedavtalenes regler skal drøfting som nevnt foretas med de tillitsvalgte. I virksomheter som er omfattet av hovedavtalene ligger det imidlertid som en forutsetning at arbeidstakerne har tillitsvalgte, noe som ikke nødvendigvis vil være tilfellet i virksomheter utenfor hovedavtalenes virkeområde. Det at de ansatte i en del virksomheter ikke er organisert (og har et tillitsvalgtapparat) kan isolert sett tale for at en lovbestemt drøftingsregel bør være en individuell rettighet, snarere enn en "kollektiv".

På den annen side er det en rekke bestemmelser i arbeidsmiljøloven som viser til arbeidstakernes "tillitsvalgte" uten at det samtidig er forutsatt at arbeidstakerne er organisert. Dette gjelder blant annet reglene om informasjon og drøfting i § 8-1, ved masseoppsigelser, jf. § 15-2 og ved virksomhetsoverdragelse, jf. § 16-5. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)) er det uttalt følgende om begrepet tillitsvalgte: *"Departementet foreslår at gjeldende terminologi i loven med hensyn til uttrykket «tillitsvalgte» som betegnelse for hvem som er arbeidstakernes representanter videreføres. Hvem som skal regnes som tillitsvalgt eller representant for arbeidstakerne bør som nå avgjøres etter en fortolkning av den enkelte bestemmelse. Det avgjørende skal fortsatt være om de arbeidstakere som berøres av de konkrete spørsmål det er tale om, er representert. Departementet presiserer at termen «tillitsvalgt» ikke skal forstås snevert som bare representanter for arbeidstakere som er organisert i tradisjonelle fagforeninger/fagforbund og som er valgt i henhold til en tariffavtale som virksomheten er bundet av. Det kan også være tale om representanter for en fast eller ad-hoc sammenslutning av to eller flere personer uten organisasjonsmessig tilknytning (husforening). Begrepet kan i tillegg omfatte andre valgte representanter for arbeidstakere som ikke er fagforeningsmedlemmer. Dette er i tråd med gjeldende forståelse av arbeidsmiljøloven."*

Det følger således av spesialmerknaden til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 8-1 at *"... drøfting kan legges til arbeidsmiljøutvalg etter § 7-3 [...] dersom dette er hensiktsmessig. I disse tilfellene vil verneombudet og arbeidstakernes representanter i samarbeidsorganet/arbeidsmiljøutvalget oppfylle lovens krav til representativitet."*

Det er altså lagt opp til at arbeidstakerne, dersom de ikke har tillitsvalgte, utpeker representanter, eventuelt benytter andre valgte representanter, som skal være deres (ad-hoc) tillitsvalgte i de aktuelle tilfellene. Det er ingen grunn til at (uorganiserte) arbeidstakere ikke på tilsvarende måte skal kunne utpeke tillitsvalgte til å representere seg ved drøftinger med arbeidsgiver også i permitterings tilfellene. Det er altså ikke noe i veien for å lovfeste at drøfting i forbindelse med permittering skal være med tillitsvalgte og ikke den enkelte arbeidstaker.

Ved vurderingen av om en drøftingsplikt bør være kollektiv eller individuell, kan det også vises til det som ble uttalt i Borgartings kjennelse fra 2010, nemlig at *"Når bedriften ikke har tillitsvalgte, vil drøftelser med hver enkelt ansatt som det kan være aktuelt å permittere, kunne bidra til å flytte ansvaret for de beslutninger som tas over på de ansatte og å spille disse ut mot hverandre, og derved bidra til uro som kan å gjøre situasjonen vanskeligere både for dem og for bedriften."* Selv om det riktignok er en individuell drøftingsplikt i forbindelse med oppsigelse er det likevel forskjeller mellom en oppsigelses- og en permitteringssituasjon som gjør individuelle drøftinger i sistnevnte tilfelle mindre egnet enn ved oppsigelse. I den sammenheng vises det også til at innholdet i drøftinger knyttet til permittering typisk vil dreie seg om overordnede spørsmål som behovet for permittering, omfang og kompetansehevende tiltak, utvelgelse mv., noe som krever at man har et større overblikk, og den samlede situasjonen for de ansatte og virksomheten for øyet. Drøftelser med den enkelte arbeidstaker vil ikke på samme måte ivareta hensikten med drøftelse ved permittering, og tilfører ikke den kompetansen, innsikten og ekstra dimensjonen som slike drøftelser forutsettes å gi.

Også hensynet til effektivitet taler for at drøftingen bør være kollektiv. Gjennomføring av individuelle drøftinger vil være både ressurs- og tidkrevende i en situasjon hvor virksomheten har behov for en rask avklaring og mulighet til å iverksette permittering.

En individuell rett til drøfting vil dessuten gjøre muligheten for rullerende permittering i praksis umulig. For at en skal få til en ordning med at permittering fordeles solidarisk mellom flere forutsetter det at det er en person som kan opptre på vegne av alle berørte arbeidstakere. Det vil det knapt være mulig å få til dersom drøftingen skal skje med hver enkelt arbeidstaker.

Endelig taler hensynet til mest mulig like regler i og utenfor tariffavtalene for at drøfting i forbindelse med permittering bør skje kollektivt.

Krav til innhold i og tidspunkt for drøftingene

Hovedavtalen angir ikke noe nærmere om hva som skal drøftes. Som nevnt ovenfor, følger det imidlertid av kommentarene til Hovedavtalen at partene blant annet bør drøfte behovet for permittering, eventuelt andre muligheter, omfanget og varigheten av permitteringen, mulige kompetansehevende tiltak, samt kriterier for utvelgelse og hvem som blir rammet.

Av arbeidsmiljøloven § 8-1, som etter omstendighetene også vil omfatte permitteringstilfeller, følger det at arbeidsgiver skal *"informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte."* I § 8-2 er det nærmere angitt hvilke situasjoner som er omfattet av informasjons- og drøftingsplikten, og i noen grad hva det skal informeres om/hva som skal drøftes i tilknytning til disse.

Det antas at det ikke er behov for at det nærmere innholdet i drøfting ved permittering blir lovregulert, og at dette heller bør avklares i det enkelte tilfelle. De forhold som trekkes frem i kommentarene til Hovedavtalen gir god veiledning, og det vil være naturlig at disse momentene beskrives i en lovproposisjon i forbindelse med lovfesting av en drøftingsregel.

Når det gjelder tidspunktet for drøfting, følger det av Hovedavtalen § 7-2 at "*Før varsel gis skal det konfereres med tillitsvalgte i samsvar med kap. IX.*" Av kapittel IX fremgår det at drøfting skal skje "*så tidlig som mulig*" (Hovedavtalen § 9-4).

Også av arbeidsmiljøloven § 8-2 andre ledd følger det at informasjon og drøfting om den aktuelle og forventede bemanningssituasjonen og om beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold "*skal skje så tidlig som mulig.*" Det samme gjelder ved masseoppsigelser og ved virksomhetsoverdragelse, jf. arbeidsmiljøloven §§ 15-2 og 16-5.

Ut fra dette antas det at det vil være hensiktsmessig å lovfeste at drøfting av permittering skal skje "*så tidlig som mulig*". Dette understreker at drøfting skal skje på et slikt tidspunkt i prosessen at den innebærer en realitet samt at det synliggjør arbeidstakernes behov for forutberegnelighet og avklaring. Samtidig må det tas høyde for at det i virksomheter som ikke har et tillitsvalgtapparat vil kunne ta noe tid før de ansatte får valgt en representant, og at dette vil kunne påvirke hvor tidlig i prosessen drøftingene kan starte.

Etter Hovedavtalen § 7-2 skal det settes opp en protokoll, undertegnet av partene, i etterkant av drøftingen. Det antas at det ikke vil være hensiktsmessig å lovfeste et slikt krav. Det vises særlig til at det ikke er tilsvarende krav i forbindelse med eksisterende drøftingsregler i arbeidsmiljøloven, og at det neppe er grunn til å ha forskjellige regler om dette.

Virkingen av brudd på drøftingsplikten

Ved lovfesting av en drøftingsplikt må det også vurderes hvilken virkning brudd på denne skal ha; med andre ord om dette skal være en ordensregel eller en gyldighetsregel.

Drøftingsbestemmelsene som følger av arbeidsmiljøloven er ordensregler, og brudd på disse innebærer ikke i seg selv at en beslutning, for eksempel om oppsigelse, blir ugyldig. Heller ikke når det gjelder drøfting i forbindelse med permittering vil det være naturlig at brudd på drøftingsplikten vil innebære at permitteringen blir ugyldig. Som ved prøving av en oppsigelse, vil imidlertid manglende drøfting (og eventuelt andre saksbehandlingsfeil) tillegges vekt ved vurderingen av permitterings saklighet og således etter omstendighetene kunne føre til ugyldighet.

8.6 Vurdering av lovregler om varsling av permittering

Formkrav og hvordan varsle

Etter Hovedavtalen § 7-4 skal varsel om permittering "*... gis skriftlig til den enkelte arbeidstaker med mindre de lokale partene blir enige om annet.*"

Et slikt krav til skriftlighet og at det er den enkelte arbeidstaker som skal gis varsel ivaretar arbeidstakernes behov for forutsigbarhet og avklaring samt hensynet til notoritet, og bør også følge av lovfestede regler om varsling av permittering.

Krav til permitteringsvarselets innhold

Hovedavtalen § 7-4 fastsetter at varselet skal angi permitteringsens sannsynlige lengde. Dersom dette ikke er mulig, skal fortsatt permittering drøftes med de tillitsvalgte senest innen én måned og deretter hver måned, med mindre partene blir enige om noe annet. Det følger også av denne bestemmelsen at det fortløpende skal vurderes om vilkårene for permittering er tilstede eller om det må gjennomføres oppsigelser.

Hensynet til forutsigbarhet for arbeidstaker tilsier at den sannsynlige lengden av permitteringen bør fremgå av permitteringsvarselet. Der det ikke er mulig å anslå permitteringsens lengde bør virksomheten kunne permittere på ubestemt tid. Selv om Hovedavtalen har regler om jevnlig drøftelser med de tillitsvalgte når det permitteres på ubestemt tid, vil det være utfordringer med tilsvarende regler for ikke-tariffbundne virksomheter ettersom disse ikke har et eksisterende tillitsvalgtapparat, jf. drøftelse under neste punkt.

Når det gjelder Hovedavtalens bestemmelse om at arbeidsgiver fortløpende skal vurdere om vilkårene for å permittere er oppfylt, anses det ikke for å være hensiktsmessig å lovfeste en tilsvarende regel. Det vises her til at i og med at selve grunnlaget for permittering (saklig grunn) ikke skal lovfestes, ville det blitt en manglende sammenheng i regelverket dersom det hadde blitt lovfestet en slik vurderingsplikt for arbeidsgiver.

Frist for varslings

I rettspraksis er det lagt til grunn at det i utgangspunktet gjelder en 14 dagers varslingsfrist ved permittering, tilsvarende det som er utgangspunktet i hovedavtalene. Hovedavtalen § 7-3 har imidlertid kortere varslingsfrist i gitte tilfeller; ved permittering på grunn av uforutsette hendelser som nevnt i arbeidsmiljøloven § 15-3 (10) er varslingsfristen 2 dager, men ved brann likevel 14 dager. Ved konflikt i annen bedrift eller tariffstridig konflikt i egen bedrift eller ulegitimert fravær som fører til at arbeidstakere ikke kan sysselsettes på rasjonell måte løper det ingen frist, men bedriften plikter likevel å gi det varsel som er mulig.

Det legges til grunn at partene ved fastsettelsen av varslingsfristens lengde i Hovedavtalen(e) har gjort en grundig avveining mellom arbeidstakernes behov for tid til å omstille seg/forutsigbarhet og virksomhetenes behov for raskt å tilpasse seg situasjonen og å kunne iverksette en permittering. Dette gjelder også for de forkortede fristene for uforutsette hendelser og ingen frist i gitte tilfeller. Fristene, herunder ikke krav til frist, som følger av Hovedavtalen vil dermed være hensiktsmessige også utenfor tariffavtalenes område, og bør lovfestes.

Etter Hovedavtalen § 7-2 begynner ikke varslingsfristen å løpe før drøfting er gjennomført. I virksomheter som ikke har tariffavtale vil en tilsvarende regel imidlertid kunne by på utfordringer. Det vises i den sammenheng til at tariffbundne virksomheter har et fungerende samarbeidsapparat og faste møtepunkter, mens det ikke er tilsvarende i ikke-tariffbundne virksomheter. I disse virksomhetene vil det som nevnt kunne ta noe tid å få valgt representanter for de ansatte, noe som igjen vil kunne føre til forsinkelse av drøftingene. Dette taler for at det ikke bør knyttes noen rettsvirkning i form av fristløp til drøftelsene. Ettersom det ikke er lagt opp til at det bør lovfestes krav til protokoll fra drøftingene, vil det

dessuten kunne oppstå uklarhet om det er gjennomført drøftelser i tråd med loven og dermed om fristens utgangspunkt. Det vises videre til at det ikke er knyttet en slik rettsvirkning til unnlatt drøfting verken etter arbeidsmiljøloven kapittel 8 eller i forbindelse med oppsigelse. Manglende drøfting innebærer ikke at oppsigelsestiden ikke begynner å løpe, men vil være et element i saklighetsvurderingen, og dette taler for en tilsvarende løsning for lovregler om varsling av permittering

Brudd på varslingsfristen

Det følger av Hovedavtalen § 7-3 nr. 6 at dersom virksomheten permitterer uten å overholde varslingsfristen skal arbeidstakerne betales "*vanlig fortjeneste*" til fristens utløp.

Arbeidsgiver kan altså ikke omgå sin betalingsforpliktelse overfor arbeidstaker i varslingsperioden, ved å unnlate å varsle eller gi varsel med kortere frist. Tilsvarende bør også gjelde utenfor Hovedavtalen(e).

8.7 Forholdet til tariffavtalenes regler om drøfting og varsling av permittering

Hovedavtalenes regler om permittering, herunder om drøfting og varsling, bygger på en langvarig avtalepraksis som er godt innarbeidet mellom partene, og er fundert på avveininger av begge parters behov. Mange virksomheter utenfor hovedavtalenes område har også tariffavtaler som regulerer permittering, og en del av disse avtalene er såkalte "låneavtaler", som (helt eller delvis) er kopier av hovedavtalen(e).

Det at det lovfestes regler om drøfting og varsling bør ikke gripe inn i reglene om dette som i dag følger av disse avtalene. For disse virksomhetene bør isteden tariffavtalenes regler gjelde, altså slik at de lovfestede reglene om drøfting og varsling ikke kommer til anvendelse. Det bør imidlertid også vurderes om det bør stilles visse innholdskrav til disse avtalene, for eksempel om det bør presiseres at de ikke kan fastsette kortere varslingsfrist enn det som følger av lovreglene for drøfting og varsling ved permittering.

8.8 Plassering av lovregler om drøfting og varsling av permittering

Ved lovfesting av regler om drøfting og varsling av permittering må også hvilken lovplassing som er mest hensiktsmessig vurderes. De to lovene som vil være mest aktuelle å innta drøftings- og varslingsregler av permittering i vil være arbeidsmiljøloven eller permitteringslønnsloven.

Permitteringslønnsloven er den av de to lovene som må anses for å være nærmest knyttet til permitteringsstilfellene som sådan, noe som kan tilsi at regler om drøfting og varsling av permittering har nærmest tilhørighet til denne loven og tale for en plassering her. Loven regulerer som nevnt arbeidsgivers lønnsplikt under permittering, og det er nærliggende at arbeidsgiver vil orientere seg om hva som følger av denne dersom det er aktuelt å benytte permittering. Ut fra dette kan det argumenteres for at en plassering i permitteringslønnsloven best vil bidra til å synliggjøre/tydeliggjøre arbeidsgivers samlede plikter i forbindelse med en permittering.

Det er imidlertid arbeidsmiljøloven som regulerer forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, både løpende og ved opphør. Både for arbeidstakere og arbeidsgivere vil det dermed være naturlig å ta utgangspunkt i arbeidsmiljøloven for å orientere seg om sine rettigheter og plikter. Ut fra dette vil det være mest hensiktsmessig at drøftings- og varslingsregler i forbindelse med permittering plasseres i arbeidsmiljøloven.

8.9 Skisse til lovregler

§ 1 *Drøfting før beslutning om permittering*

Før varsel om permittering gis skal arbeidsgiver så tidlig som mulig drøfte permitteringen med arbeidstakernes tillitsvalgte.

§ 2 *Varsel om permittering*

(1) Permittering gis med 14 dagers skriftlig varsel. Ved permittering på grunn av uforutsette hendelser som nevnt i arbeidsmiljøloven § 15-3 tiende ledd er varslingsfristen 2 dager, likevel slik at varslingsfristen er 14 dager ved brann. Fristene gjelder ikke når konflikt i annen virksomhet eller tariffstridig konflikt i egen virksomhet eller ulegitimert fravær fører til at arbeidstakere ikke kan sysselsettes på rasjonell måte. Virksomheten plikter likevel å gi det varsel som er mulig.

(2) Dersom arbeidsgiver permitterer uten å overholde fristene i første ledd, har arbeidstaker krav på lønn til varslingsfristens utløp.

(3) Permitteringsvarselet skal angi sannsynlig lengde på permitteringen. Dersom dette ikke er mulig, kan virksomheten permittere på ubestemt tid.

§ 3 *Unntak*

Bestemmelsene i §§ 1 og 2 gjelder ikke for virksomhet som er bundet av tariffavtale når tariffavtalen regulerer drøfting og varsling ved permittering.

Litteraturliste

Arbeid og velferd nr. 1, 2017. " Hvordan endringer i permitteringsregelverket slår ut for de permitterte". Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeid og velferd nr. 2, 2018. " Bidro regelendringen i 2016 til at arbeidsgivere kaller permitterte raskere tilbake til jobb?" Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kristine Negård. *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv.* Fafo-rapport 2018:38

Oslo Economics (2017). *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket. Delrapport nr. 1*

Oslo Economics (2018). *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket. Delrapport nr. 2.* Rapport 2/2018

Proba samfunnsanalyse (2015). *Permitteringer og avgang fra arbeidslivet.* Rapport 2015 – 06.

Knut Røed og Morten Nordberg. "Bør staten subsidiere permitteringer? En økonometrisk analyse av et "naturlig eksperiment" i Norge." *Søkelys på arbeidsmarkedet 2001*, side 141 – 150

Statistisk sentralbyrå (2018). Mobilitet i arbeidsmarkedet. Notater 2018/14

Statistisk sentralbyrå (2018). Selvstendige næringsdrivende og deres avhengighet av enkeltkunder. Rapport 2018/24

Jørgen Svalund og Johannes Oldervoll. *Fullt og helt, ikke stykkevis og delt? Den norske permitteringsordningen i et komparativt perspektiv.* Fafo-rapport 2018:11