

DEN FAGLIGE REFERENCEGRUPPE
NATIONALT VARSLINGSSYSTEM TIL RISIKOVURDERING
OG TILTAG TIL HÅNDBLING AF COVID-19

VURDERING VEDRØRENDE GENÅBNING FRA FAGLIG REFERENCEGRUPPE TIL COVID-19 NATIONALT VARSLINGSSYSTEM

JANUAR 2021

Indhold

Indledning og sammenfatning	2
Del 1. Vurderinger af virkninger på smitteudbredelsen ved at lempe tiltagene.....	14
Overvejelser og forbehold om tiltags effekt på hindring af smitteudbredelsen.....	14
Smittespredning	14
Den epidemiologiske situation.....	14
Virkninger af tiltag, befolkningens adfærd mv.....	15
Overordnet metode til vurdering af mulige lempelser af tiltag.....	16
Relativ vurdering og overordnet rangordning af mulige lempelser af tiltag.....	17
Skala til vurdering af mulige lempelser af tiltag.....	17
Vurderinger af de enkelte tiltag	17
Del 2. Vurdering af samfundsøkonomiske konsekvenser ved at lempe tiltagene	22
Overvejelser og forbehold om tiltags effekt på samfundsøkonomien.....	22
Overordnet metode til vurdering af mulige lempelser af tiltag.....	23
Vurderinger af de enkelte tiltag	24
Del 3. Vurdering af konsekvenser for trivsel og folkesundhed ved at lempe tiltagene	29
Overvejelser og forbehold om vurdering af tiltags konsekvenser for trivsel og øvrig sundhed.....	29
Overordnet metode til vurdering af mulige lempelser af tiltag.....	30
Relativ vurdering og overordnet rangordning af tiltag	31
Skala til vurdering af lempelsernes effekt på borgernes trivsel:.....	31
Vurderinger af de enkelte tiltag	31
Del 4. Vurdering af konsekvenser for borgernes frihed ved lempelse af tiltag.....	35
Overvejelser og forbehold om vurdering af tiltags konsekvenser for frihed	35
Overordnet metode til vurdering af gældende tiltag.....	36
Relativ vurdering og overordnet rangordning af tiltag	37
Skala til vurdering af tiltag.....	37
Vurderinger af de enkelte tiltag	37

Indledning og sammenfatning

Siden efteråret 2020 har Danmark oplevet en hurtig stigning i smittetallene. Udviklingen har været forbundet med et stigende antal indlagte patienter med COVID-19, og sygehusene har i et vist omfang været nødsaget til at udskyde planlagte behandlinger af andre sygdomme for at frigøre kapacitet til at håndtere det stigende antal patienter med COVID-19.

Der kan opstå nye virusvarianter, der enten er mere smitsomme, mere alvorlige eller har nedsat følsomhed for vaccineantistoffer. Lige nu er opmærksomheden særligt rettet imod virusvariant B.1.1.7, som er først opdaget i Storbritannien, og som vurderes 50-70 pct. mere smitsom end andre varianter. Foreløbige tal for Danmark tyder på, at smitteraten for B.1.1.7 er 70 pct. højere end gennemsnittet af andre varianter i Danmark. Udbredelsen af denne variant er endnu på et lavt niveau i Danmark, men det forventes, at varianten vil brede sig den kommende tid og blive den dominerende virusvariant, der driver i epidemien.

Udviklingen i smittetallene i slutningen af november og starten af december har nødvendiggjort indførelsen af tiltag for at holde smittespredningen under kontrol. I december 2020 indførtes skærpede restriktioner bl.a. i forhold til skoler, restauranter mv., detailhandel samt idræts- og foreningsaktiviteter, hvor mange aktiviteter er lukket ned. I januar 2021 har regeringen på grund af bekymring for B.1.1.7 skærpet forsamlingsforbuddet og ophævet undtagelsen ift. siddende personer ved visse arrangementer. Desuden har myndighederne anbefalet at øge afstandskravet midlertidigt til mindst 2 meter.

Disse tiltag har især haft to formål. For det første at nedbringe smittespredningen af den virusvariant, som har præget epidemien hen over efteråret og derved reducere belastningen af sygehusene. For det andet at reducere smittetrykket så meget som muligt således, at den forventede acceleration med mere smitsomme virusvarianter starter fra et lavere udgangspunkt for smitteudbredelsen.

På et tidspunkt vil der kunne påbegyndes en lempelse af restriktionerne.

Regeringen har anmodet Den Faglige Referencegruppe tilknyttet det nationale COVID-varslingsystem om:

”at bidrage med vurderinger til i hvilken rækkefølge, det er klogest at udfase tiltag, når smittesituationen muliggør dette” og

”i deres vurdering afveje tiltagenes effekt på smittereduktion samt konsekvenser for samfundsøkonomi og den almindelige sundhedstilstand ud over COVID-19. Referencegruppen kan samtidig i muligt omfang inddrage viden om øvrige konsekvenser af tiltag for befolkningen, herunder fx hvor indgribende tiltagene virker på den enkeltes dagligdag eller trivsel. Vurderingerne kan herudover bygge videre på den afrapportering fra foråret 2020, som de økonomiske eksperter afgav i forhold til genåbning af samfundet.”

Det har ikke været Den Faglige Referencegruppes opgave at vurdere, hvornår smitteudviklingen er på et niveau, hvor de enkelte restriktioner kan lempes, da dette afhænger af mange faktorer i smitteudviklingen nationalt og regionalt, som ikke kendes på forhånd, og som kan variere over tid.

Referencegruppen skal dog bemærke, at i den aktuelle epidemiologiske situation er det afgørende at sikre et lavere smittetryk i Danmark, fordi fremkomsten af nye og mere smitsomme virusvarianter må forventes at øge smittespredningen i samfundet, hvor der aktuelt fortsat ses et højt smittetryk.

Af bilag 1 fremgår kommissorium for Den Faglige Referencegruppes arbejde. Af bilag 2 fremgår en oversigt over medlemmer af Den Faglige Referencegruppe.

Den Faglige Referencegruppe er blevet sekretariatsbetjent af et tværministerielt sekretariat med deltagelse af Sundheds- og Ældreministeriet, Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut, Finansministeriet og Erhvervsministeriet. Samtidig har Referencegruppen inviteret yderligere eksperter til at bidrage med input i temadrøftelser.

Afgrænsning af opgaven

Varslingssystemet udstikker en ramme for tiltag til håndtering af COVID-19. Med varslingssystemet udarbejdes ugentligt en risikovurdering for epidemien, og varslingssystemet anviser mulige tiltag inden for forskellige domæner, herunder hvilke tiltag der kan blive næste "trin på trappen", hvis tiltagene enten skærpes eller lempes i forhold til gældende tiltag.

Med en genåbning af samfundet forstås i det følgende en gradvis udfasning af restriktionerne, hvor restriktionerne lempes til næste niveau i varslingssystemets eskalationstrappe. En lempelse af forsamlingsforbuddet beskriver fx en lempelse fra forsamlinger på op til 5 personer til forsamlinger på op til 10 personer samt en lempelse af anbefalingerne vedr. henholdsvis antal personer i private hjem og begrænsningen af antallet af sociale kontakter. Det er hermed ikke alle mulige lempelser inden for hvert tiltag, som Referencegruppen har forholdt sig til, men alene "næste mulige skridt" ned af indsatsstrappen for det enkelte område. En beskrivelse af, hvilke tiltag den faglige Referencegruppe har vurderet, og niveau af tiltag, som der lempes til, fremgår af bilag 3. Det bemærkes, at det kan være muligt at lave mere differentierede lempelser end de trin i varslingssystemet, som er vurderet her, fx geografisk differentiering eller anden form for differentiering inden for de overordnede kategorier af tiltag. Desuden kan nye værktøjer til håndtering af epidemien, fx hurtigtest, have betydning for muligheden for at tilrettelægge aktiviteter.

Tiltagene i varslingssystemet er opdelt efter seks forskellige domæner. Den Faglige Referencegruppe er blevet bedt om at lægge vægt på de skærpede restriktioner inden for domænet "kontaktreduktion", som er gældende frem til og med d. 17. januar 2021, og som er tiltag, der især er forbundet med indgriben i borgere og virksomheders hverdag og virke. Afgrænsningen betyder, at der er en række tiltag og anbefalinger, som ikke indgår i Referencegruppens vurderinger, herunder også de restriktioner og tiltag der gælder for at beskytte ældre og sårbare grupper. Sidstnævnte tiltag involverer også store omkostninger for de pågældende målgrupper. Disse målgrupper er prioriteret i udrulningen af vacciner, og myndighederne vil løbende overvåge og vurdere effekten af vaccination og på baggrund heraf forholde sig til, om restriktionerne kan løftes i lyset af effekten.

Referencegruppen har for de omfattede tiltag foretaget en vurdering af tiltagene, som bl.a. sker på baggrund af faglige input fra myndighedsrepræsentanter i sekretariatet. Det er på den baggrund tilstræbt at give en overordnet rangordning af tiltagene på en ordinal skala (fx laveste/middel/højeste). For de samfundsøkonomiske vurderinger er der ikke konkret inddraget fordelingspolitiske overvejelser. Det har heller ikke været muligt at

bygge vurderingerne på nye modelberegninger vedrørende effekten af de smitteforebyggende tiltag inden for tidsrammen for arbejdet.

Sammenfatning af kvalitative vurderinger

Den Faglige Referencegruppe har i samarbejde med myndighederne udarbejdet kvalitative vurderinger af den forventede betydning for smittespredning og omkostninger for økonomi og samfund ved lempelser af gældende tiltag. Referencegruppen har i deres vurderinger forholdt sig til en række mulige konkretiserede lempelser af hvert af de gældende skærpede restriktioner, jf. oversigt i bilag 3. For hver af de beskrevne lempelser er der foretaget en sammenfattende vurdering af lempelsens samlede betydning for hhv. smittespredning, samfundsøkonomi, borgernes trivsel og folkesundhed og indgriben i frihed, jf. boks 1.

Boks 1 Begrebsbrug i vurderinger af lempelsers betydning for smittespredning, samfundsøkonomi, trivsel og folkesundhed samt frihed	
Dimension	Hvad er vurderet?
Smittespredning	Det er vurderet, hvilken virkning lempelsen af tiltaget vil have for smittespredningen i samfundet. Vurderingen tager både højde for risikoen for smittespredning ved den specifikke aktivitet og omfanget af personer, som berøres af tiltaget, idet det antages, at jo flere der påvirkes af tiltaget, jo større effekt må der forventes, alt andet lige. Fx kan et tiltag rettet mod en aktivitet, hvor der er lille risiko for smitte, men mange berørte personer, potentielt have en større effekt på smittespredningen i samfundet samlet set. Mulighed for forebyggende tiltag og smitteopsporing i forbindelse med genåbning er ligeledes taget i betragtning. Vurderingen bygger på viden på området, men der er ikke foretaget konkrete beregninger af de mulige effekter.
Samfundsøkonomi	Det er vurderet, hvilken effekt en lempelse af tiltaget vil have på samfundsøkonomien ved en vurdering af påvirkningen af produktion og beskæftigelse, samt en mere skønsmæssig vurdering af påvirkning af borgernes individuelle nytte. Dertil kommer en vurdering af de langsigtede konsekvenser ved en opretholdelse af tiltaget og konsekvenserne af "stop-go" ændringer på området. For at muliggøre en rangordning af tiltagene efter deres samlede effekt på samfundsøkonomien er der foretaget en samlet vurdering, hvor effekten på produktion og beskæftigelse tillægges størst betydning.
Trivsel og folkesundhed	Borgernes trivsel forstås i denne sammenhæng som menneskers subjektive oplevelse af deres almene mentale og sociale situation i bred forstand, herunder generelt velvære, glæde ved livet, overskud, gåpåmod mv. Med folkesundhed forstås befolkningens generelle sundhedstilstand – og således en bred forståelse af borgernes sundhed. Der er i vurderingen set på antallet af personer, hvis trivsel og/eller samlet sundhedstilstand berøres af et tiltag, graden hvormed trivsel eller øvrig sundhed påvirkes hos den enkelte, herunder i hvilken grad det er en særlig sårbar gruppe, som berøres, indtræden og varigheden af konsekvenserne for trivsel eller øvrig sundhed, samt i hvilket omfang den beskrevne lempelse vil bidrage til at afhjælpe de beskrevne negative virkninger ved tiltaget.
Individuel frihed	Individuel frihed forstås i denne sammenhæng som muligheden for at udleve fundamentale rettigheder, herunder tænkes der først og fremmest på fravær af tvang, men også på adgangen til at udvikle og dygtiggøre sig. Det omhandler således den autonomi og selvbestemmelsesret, vi som individer har i det samfund, vi lever i. Der er i vurderingen set på, i hvilket omfang et givent tiltag begrænser borgernes frihedsrettigheder, hvor stor den konkrete lempelse er – og i hvilket omfang en given lempelse vil reducere denne begrænsning, hvor mange borgere bliver berørt af tiltaget og dermed af lempelsen samt muligheder for at blive kompenseret og finde alternativer til det, som tiltaget begrænser. Fokus er på frihedsrettigheder i relationen mellem borger og stat. Der er ikke tale om juridiske vurderinger.

I Referencegruppens vurderinger, som er uddybet i baggrundsmaterialet, er faglige vurderinger og kendskab til evidens på området inddraget, ligesom vurderingerne bygger

på den afrapportering fra foråret 2020, som de økonomiske eksperter afgav i forhold til genåbning af samfundet. Den Faglige Referencegruppe har søgt at vurdere de isolerede virkninger af de enkelte tiltag - forstået som effekten, hvis man alene ændrede netop det tiltag. Tiltagene kan imidlertid i mange tilfælde ikke ses uafhængige af hinanden og navnlig opretholdelse af fx forsamlingsforbuddet uden undtagelser vil begrænse mulighederne for at lempe flere af de andre tiltag. Desuden vil der ofte være mulighed for at fjerne eller lempe flere tiltag på én gang, når smitten tillader det, og konsekvenserne vil derfor være en effekt af den samlede pakke af tiltag, og tiltagene kan understøtte hinanden.

Referencegruppen har fået hjælp til at kvalificere vurderinger af betydning for trivsel og folkesundhed samt frihedsrettigheder af en række eksperter, jf. bilag 2.

For så vidt angår vurderingerne af virkningen på smittereduktion har det ikke været muligt at gennemføre større modelberegninger af tiltagene til denne afrapportering. Det er imidlertid Referencegruppens opfattelse, at de kvalitative vurderinger i denne afrapportering, som er baseret på den viden, der er om epidemien, kan udgøre et brugbart grundlag for at give en vejledende retning for rækkefølgen i lempelser af tiltag, når det bliver relevant, og som også kan bruges som udgangspunkt fx for senere modelberegninger, hvor dette er muligt. Det bemærkes, at der er danske forskningsmiljøer med kapaciteter i forhold til at foretage denne type beregninger. Det vurderes samtidig, at modelleringsarbejde af effekter på smitte vil være relevante at drøfte i regi af Referencegruppen fremadrettet, bl.a. i dens arbejde med at kvalificere varslingsystemet.

Det har været et vilkår for arbejdet, at vurderingerne er foretaget på baggrund af forhåndenværende viden og evidens. På nogle områder foreligger ikke et tilstrækkeligt grundlag til at foretage en vurdering, der bygger på videnskabelig evidens, herunder fordi det er vanskeligt at etablere evidens for virkninger af tiltagene isoleret set, ligesom en indbyrdes rangordning af, i hvilken rækkefølge tiltag kan lempes, også vil bero på, hvilke påvirkninger der tillægges størst vægt i den konkrete situation. Nogle vurderinger har derfor karakter af ekspertvurderinger frem for vurderinger baseret på evidensbaseret forskning eller statistiske data, herunder om befolkningens adfærd i forskellige situationer. Samtidig udvikler epidemien sig løbende med stigende og faldende smittetal afhængig af adfærd, sæson, graden af tiltag og ændringer så som nye virusvarianter. Derudover bliver der løbende mere viden om COVID-19, øget erfaring med håndteringen, og derfor kan de faglige vurderinger ændre sig i takt hermed.

Desuden er der opstået nye værktøjer til håndtering af epidemien, som kan have betydning for både nedlukning og genåbning af aktiviteter. I Danmark har man f.eks. oprettet COVID-19-pas og taget private hurtigtest i anvendelse, og der arbejdes både i Danmark og i udlandet på blandt andet COVID-19-vaccinepas. Det er imidlertid også et vilkår, at der skal tages beslutninger i håndteringen af epidemien, og det må nødvendigvis ske ud fra den viden, som er til rådighed på det givne tidspunkt.

Vurderingerne skal herudover læses med de forbehold, at effekten af lempelsen af tiltag afhænger af den konkrete epidemiologiske situation, herunder hvilke omgivelser, geografiske områder, erhverv, aktiviteter, forhold og aldersgrupper mv., epidemien særligt spredes i på det pågældende tidspunkt. Derudover vil fremkomsten af nye og mere smitsomme virusvarianter spille en rolle. Det kan derfor være relevant i de kommende måneder at genbesøge vurderingerne, når der er mere viden om de nye varianters epidemiologiske forløb.

Den Faglige Referencegruppe har på baggrund af drøftelserne, vurderinger fra sekretariatet og input fra yderligere eksperter vurderet konsekvenserne af lempelser af en række tiltag inden for en ordinal skala, jf. figur 1, fx laveste/middel/højeste virkning for vurderingerne af smittereduktion, største/nogen/mindste betydning for vurderingerne af trivsel og folkesundhed og mest vigtig/vigtig/mindre vigtig/mindst vigtig for vurderingerne i forhold til frihedsrettigheder. Vurderingen af effekter på samfundsøkonomi er foretaget ud fra en skala på 1-5, jf. Del 2, men er i nedenstående figur omsat til samme skala, som er anvendt i vurderingen af smittereduktion. Af figuren ses eksempelvis, at tiltaget for "grundskolens 0-4 klasse" er vurderet lavest for virkningen på smitteudbredelse. En lempelse heraf vurderes således, når det ses relativt til de andre tiltag, at have en mindre og mere begrænset effekt på smittespredning. Omvendt ses det, at lempelsen er vurderet til at have den højeste effekt på samfundsøkonomi og størst betydning for trivsel og folkesundhed. Endelig vil lempelsen være "mindre vigtig" for den individuelle frihed.

Figuren er udformet således, at tiltag som har høj virkning/effekt inden for det enkelte parameter har en mørk farve. Farven aftager i takt med at betydningen bliver lavere. Den Faglige Referencegruppe har som nævnt alene vurderet "næste mulige skridt" ned af indsatsstappen for det enkelte område i varslingsystemet.

Figur 1
Opsummering af kvalitative vurderinger

	Virkning på smitteudbredelse	Virkning på samfundsøkonomi	Betydning for trivsel og folkesundhed	Betydning for individuel frihed (rettighed)
Grundskole 0.-4.-klasse	Lavest	Højest	Størst	Mindre vigtig
Udvalgswarebutikker	Lavest/middel	Middel/højest	Mindst	Vigtig
Grundskole 5.-9./10. klasse	Lavest/middel	Lavest/middel	Størst	Mindre vigtig
Videregående uddannelser	Lavest/middel	Lavest/middel	Nogen betydning	Mindre vigtig
Liberala erhverv med tæt fysisk kontakt	Lavest/middel	Lavest	Mindst	Vigtig
Kultur- og fritidsinstitutioner	Lavest/middel	Lavest	Nogen betydning	Vigtig
Restauranter og caféer	Middel	Middel	Mindst	Vigtig
Indkøbscentre, storcentre, mv.	Middel	Middel	Mindst	Vigtig
Ungdoms- og voksenuddannelser	Middel	Lavest/middel	Størst	Mindre vigtig
Idræts- og foreningsaktiviteter	Middel	Lavest	Størst	Vigtig
Arbejdspladser	Middel	Lavest	Nogen betydning	Mindst vigtig
Forsamlinger op til 5 personer	Højest	Lavest	Størst	Mest vigtig
Arrangementer mv. i private hjem og sociale kontakter (5-5)	Højest	Lavest	Størst	Mindst vigtig
Barer og værtshuse	Højest	Lavest	Mindst betydning	Vigtig

Anm.: De vurderede tiltag er de skærpede restriktioner inden for varslingsystemets domæne "kontaktreduktion", som er gældende frem til og med d. 17. januar 2021. Der er tale om en opsummering af mere grundige kvalitative vurderinger, som kan læses i deres helhed i rapportens øvrige afsnit herunder forbehold og hensyn, som skal tages med i en samlet vurdering. Navnlig for forsamlinger bemærkes det, at den isolerede samfundsøkonomiske effekt vurderes til at være forholdsvis lille, så længe øvrige restriktioner, herunder lukning af restauranter og fritids- og kulturtilbud, er gældende, men forsamlingsforbuddet kan udgøre en væsentlig barriere for aktiviteter i blandt andet de nævnte områder, hvis de gænskes. Tiltag er vurderet relativt til hinanden.

Konsekvensvurderingerne er udfoldet nærmere i del 1-4 og uddybet i det vedlagte bilagsmateriale.

I forhold til vurderingerne af begrænsninger af individets frihed, bemærkes det, at der er anlagt et rettighedsperspektiv, så frihed anskues som retten til selvbestemmelse vis-a-vis staten. Det betyder, at det i særlig grad anskues som begrænsende, hvis et tiltag indeholder muligheden for sanktioner. Det betyder også, at anbefalinger, der ikke understøttes af sanktioner, ikke vurderes begrænsende såfremt anbefalingerne er proportionale med og baseret på bedst mulige evidens for smittesituationen. Det er tilfældet for "Arrangementer mv. i private hjem og sociale kontakter (5-5)". Det er en del af det at være et frit individ - snarere end en begrænsning - at modtage anbefalinger, som kan give anledning til svære, personlige dilemmaer. Det anerkendes fuldt ud, at anbefalingerne kan medføre en adfærd, der opleves begrænsende på trods af, at den er frivillig. Dette er medtaget under vurderingen af tiltagenes virkning på befolkningens trivsel.

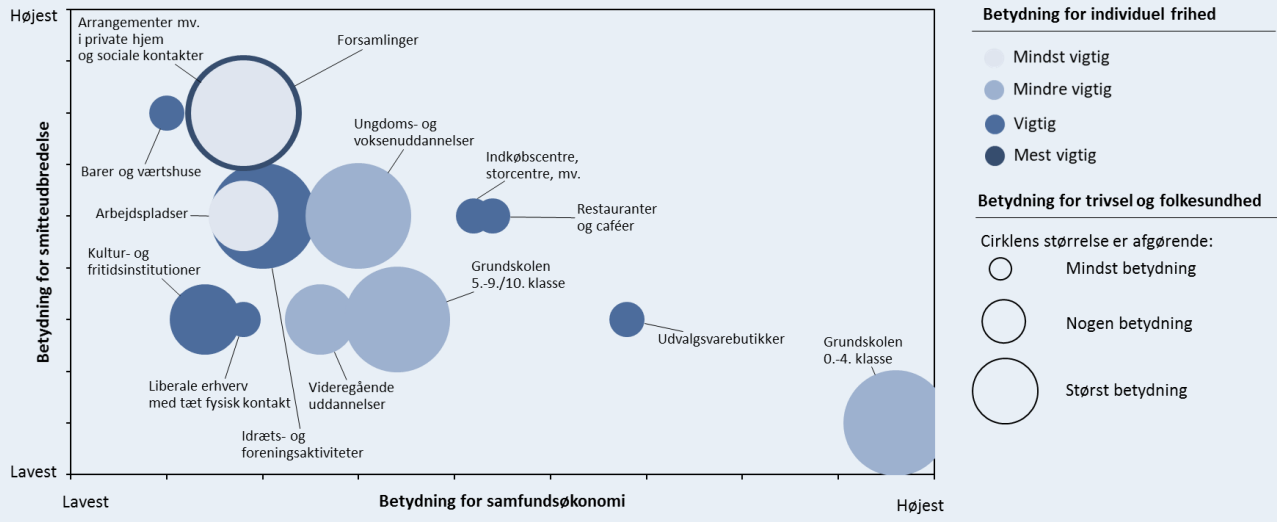
Vurderinger vedrørende rækkefølge af lempelser i en genåbningssituation

Referencegruppen har på baggrund af de kvalitative vurderinger drøftet, i hvilken rækkefølge en genåbning er mest hensigtsmæssigt. I drøftelsen har Referencegruppen søgt at afveje hensynene til hhv. at dæmpe smitteudbredelsen (epidemikontrol), samfundsøkonomi, trivsel og folkesundhed samt borgernes frihed. Det har ikke været Den Faglige Referencegruppes opgave at vurdere, hvornår smitteudviklingen er på et niveau, hvor de enkelte restriktioner kan lempes.

Referencegruppen tillægger det generelt høj vægt at begrænse smittespredning og bevare epidemikontrol og som overordnet styrende for, hvornår der kan iværksættes lempelser af tiltag. En manglende epidemikontrol vil udover sundhedsmæssige konsekvenser også kunne have betydelige konsekvenser for samfundsøkonomien og vil skabe usikkerhed og mistrivsel. Lempelser af tiltag forudsætter således, at det vurderes, at epidemien samtidig kan holdes under kontrol.

Referencegruppen har samtidig vurderet, at mange af restriktionerne har stor betydning for samfundsøkonomien og/eller borgernes almene sundhed og trivsel. Hertil kommer, at der for flere af dem er tale om indgribende tiltag i borgernes frihed og dagligdag. Derfor er det også en vigtig prioritet at genåbne de dele af samfundet, hvor den forventede effekt på smitten i samfundet er afbalanceret i forhold til de forventede gevinster for samfundsøkonomien, trivsel og det sociale liv.

For at understøtte overvejelser om en sådan afvejning mellem smittespredning, samfundsøkonomi, trivsel/sundhed og frihed er vurderingerne af de fire dimensioner søgt illustreret i figur 2. De vurderede lempelser er således indsat i et koordinatsystem ud fra vurderingen af deres betydning for smittespredning og samfundsøkonomien. Samtidig er farveskalaen anvendt til at illustrere lempelsernes betydning for frihed, hvor mørk farve angiver "meget vigtig" og lys "mindre betydning". Endelig angiver cirklernes størrelse betydningen af lempelserne for trivsel og folkesundhed.

Figur 2**Afvejning af hensyn til smitteudbredelse, samfundsøkonomi, trivsel/folkesundhed og individuel frihed**

Anm.: Navnlig for forsamlinger bemærkes det, at den isolerede samfundsøkonomiske effekt vurderes til at være forholdsvis lille, så længe øvrige restriktioner, herunder lukning af restauranter og fritids- og kulturtilbud, er gældende, men forsamlingsforbuddet kan udgøre en væsentlig barriere for aktiviteter i blandt andet de nævnte områder, hvis de genåbnes. Den større boble for forsamlinger er udelukkende illustrativ, så det er muligt at se vurderingen for "individuel frihed".

Figuren viser generelt, at der ligger en svær afvejning, når beslutninger om rækkefølgen i lempelser skal foretages. En del af lempelserne med stor betydning for folkesundhed og trivsel, har i mindre grad betydning for samfundsøkonomien samtidig med, at de vurderes at have en middel til høj potentiel virkning på smitteudbredelsen. De fire hensyn trækker sjældent entydigt i samme retning, når en rækkefølge for genåbning skal vurderes. Grundlæggende er det således et politisk spørgsmål, hvordan de forskellige hensyn skal afvejes.

Den Faglige Referencegruppe har som nævnt ikke vurderet, hvornår den epidemiologiske situation er på et niveau, hvor der kan begyndes en genåbning af samfundet, jf. kommissoriet for arbejdet.

For to af tiltagene trækker de kvalitative vurderinger dog forholdsvis entydigt i samme retning for en prioritering:

Højeste prioritet: *0-4 klasse tilbage i skole.* Denne lempelse bør ifølge Referencegruppen have den højeste prioritet blandt de vurderede tiltag. Der er tale om en restriktion, som har stor betydning for samfundsøkonomi og trivsel. Samtidig er betydningen for smittespredning vurderet lav. Betydningen for samfundsøkonomien hænger sammen med en betydelig påvirkning af produktion og beskæftigelse som følge af, at forældre til de berørte børn ikke fuldt ud kan passe deres arbejde og et læringstab hos de hjemsendte elever, der vil stige over tid, samt lavere trivsel blandt eleverne.

Laveste prioritet: *Barer og værtshuse åbent til kl. 22.* Denne lempelse bør ifølge Referencegruppen have den laveste prioritet blandt de vurderede tiltag. Lempelsen involverer en relativ høj risiko for

smittespredning. Samtidig er der tale om et tiltag, som er vurderet at have en relativ begrænset betydning for samfundsøkonomien og trivsel, da det i forhold til de øvrige tiltag ikke er en lige stor del af befolkningen, der anvender de pågældende tilbud. Tiltaget er samtidigt vurderet "vigtigt" for den individuelle frihed for den erhvervsdrivende. Det bemærkes dog, at det i praksis kan vise sig vanskeligt at skelne mellem barer og værtshuse på den ene side og restauranter og caféer på den anden.

Hvad angår forsamlingsforbud har Referencegruppen udelukkende taget stilling til, om det skal ændres fra 5 til 10 personer. Senere hen i epidemien skal der tages stilling til endnu højere tal. I den forbindelse har Referencegruppen bemærket at meget store forsamlinger (500+) også skal have lav prioritet.

For alle øvrige vurderede tiltag vil det kræve en vanskelig afvejning mellem hensyn til samfundsøkonomi, trivsel og frihed, når rækkefølgen i åbningen af samfundet skal prioriteres – og om det således fx er erhvervsområdet, uddannelser eller kulturområdet, som skal prioriteres højest. Her trækker de kvalitative vurderinger således ikke klart i én retning. Disse mulige lempelser vurderer Den Faglige Referencegruppe således har "mellemste prioritet". Den Faglige Referencegruppe har delt tiltagene i fire kategorier: Uddannelse, erhverv og arbejdspladser, kultur/idræt/fritid og forsamlinger. Inden for de enkelte kategorier har Referencegruppen på baggrund af de kvalitative vurderinger angivet en prioritering af, i hvilken rækkefølge Referencegruppen samlet vurderer, at tiltag kan lempes.

- *Prioritering inden for uddannelsesområdet.* Lempelser vedrørende afgangsklasserne i grundskolen og ungdomsuddannelser er prioriteret umiddelbart efter de yngste grundskoleklasser, da de i mindre grad har mulighed for at indhente tabt undervisning senere i skoleforløbet da de står over for at afslutte grundskolen. Herefter følger grundskolens 5.-8. klasse, hvor smitterisiko er lidt lavere end på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser. Disse kommer dernæst i prioriteringen af lempelser på uddannelsesområdet. Der ikke er taget særskilt stilling til fx efterskoler og erhvervsuddannelser.
- *Prioritering inden for erhvervsområdet.* Udvalgswarebutikker har inden for denne kategori den største samfundsøkonomiske betydning og er derfor prioritet højest i forhold til en genåbning. Herefter følger på samme prioriteringsniveau lempelser vedrørende restauranter/caféer, indkøbscentre/storcentre og liberale erhverv med tæt fysisk kontakt. Disse er vurderet stort set ens på alle dimensioner. Dog er liberale erhverv med tæt fysisk kontakt vurderet til at have en lidt lavere betydning end de andre for både smittespredning og samfundsøkonomi, hvilket hænger sammen med, at det er en noget mindre branche end de øvrige berørte erhverv. Herefter følger lempelser vedrørende hjemsendelser af medarbejder på arbejdspladser, som har en relativ stor betydning for smittespredning og forholdsvis lav betydning for samfundsøkonomien som følge af muligheden for hjemmearbejde. Hjemsendelser vedrører dog samlet en stor del af befolkningen.

- *Prioritering inden for kultur-, idræt og fritidsområdet.* På kultur-, idræt- og fritidsområdet har aktiviteterne især betydning for befolkningens trivsel og øvrig sundhed, det gælder særligt for idræts- og foreningsaktiviteter. På området vurderes det at have højeste prioritet at lempe restriktioner vedrørende aktiviteter, som foregår udendørs. Det gælder både udendørs kulturinstitutioner og udendørs idræts- og foreningsaktiviteter. Disse vurderes at have en lavere risiko for smitte, da det er udendørs aktiviteter. Indendørs kulturinstitutioner og idræts- og foreningsaktiviteter er således forbundet med større smitterisiko og er derfor prioriteret senere.
- *Prioritering inden for forsamling.* En forhøjelse af forsamlingsforbuddet fra 5 til 10 er vurderet at have samme prioritet som en forhøjelse af anbefalingerne til sociale kontakter og arrangementer i private hjem fra 5 til 10. Det skal ses i sammenhæng med, at det vil være vanskeligt at lempe de to tiltag uafhængigt af hinanden, da forsamlingsforbuddet er et stærkt kommunikativt signal til befolkningen om, at det er vigtigt at efterleve anbefalingerne om, hvor mange man mødes med i de private hjem. Det er således forventeligt, at der er en sammenhæng mellem forsamlingsforbuddet og efterlevelse af anbefalingerne til sociale kontakter.

Referencegruppens samlede vurdering af en prioritering er opsummeret i figur 3. Referencegruppen har vurderet, i hvilken rækkefølge tiltagene kan lempes inden for hvert område. Referencegruppen har ikke vurderet, hvorvidt fx erhverv skal åbnes før kultur- og idrætsområdet eller forsamlinger. Der er således ikke Referencegruppens vurdering, at første prioriterede tiltag inden for alle områderne nødvendigvis skal lempes, inden næste prioriterede tiltag lempes. Der kan inden for samme prioritetsområde, fx uddannelse, ske flere lempelser, inden der lempes inden for andre områder. Prioriteringen er således alene foretaget inden for søjlerne.

Herudover bemærkes det, at Referencegruppen alene har haft til opgave at vurdere lempelser af de skærpede restriktioner, som vedrører at gå ét trin længere ned af "indsatstrapperne" i varslingsystemet. Derfor er det ikke vurderet, om det er relevant at gå længere ned af "indsatstrapperne" på de tiltag, der hører under højeste og mellemste prioritet, før det fx bør prioriteres at åbne barer og værtshuse. Referencegruppen har dog i den sammenhæng konkret forholdt sig til forsamlingsforbuddet og vurderer i den sammenhæng, at en lempelse af forsamlingsforbuddet og anbefalinger til sociale kontakter fra 10 til 50 bør komme før en åbning af barer og værtshuse. Dette følger af den høje smitterisiko forbundet med aktiviteter på barer og værtshuse samt omkostningerne ved forsamlingsforbud og anbefalinger til sociale kontakter for trivsel og frihed.

Figur 3
Vurdering af prioritet i rækkefølge for lempelser af de vurderede tiltag

	Undervisning	Erhverv og arbejdspladser	Kultur og idræt	Forsamlinger
Højeste prioritet	Grundskolens 0.-4.-klasse: Åbne for fysisk undervisning i mindre faste grupper.			
Mellem prioritet	Afgangselever grundskolen/ ungdoms- og voksenuddannelser: Åbne for fysisk undervisning i mindre faste grupper.	Udvælgsvarebutikker: Åbne med kvadratmeterkrav, skiltning mv.	Udendørs kulturinstitutioner: Åbne under skærpede smitteforebyggende foranstaltninger.	Forsamlinger: Forbud hæves fra 5 til 10
	Grundskolens 5.-8. klasse: Åbne for fysisk undervisning i mindre faste grupper	Indkøbscentre mv.: Åbne med skærpede kvadratmeterkrav, skiltning mv. Libérale erhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, massører mv.): Åbne med arealkrav, krav om mundbind mv. Restauranter, cafeer mv.: Åbne til kl. 22 med kvadratmeterkrav, skiltning, mundbind mv.	Udendørs idræts- og foreningsfaciliteter: Åbne under smitteforebyggende foranstaltninger	Forsamlinger: Anbefaling hæves fra 5 til 10
	Ungdoms- og voksenuddannelser: Åbning for mere fysisk undervisning med begrænsninger. Videregående uddannelser: Åbning for mere fysisk undervisning med begrænsninger.	Arbejdspladser: Lempes vedr. privatansatte, herefter lempelse vedr. offentligt ansatte.	Indendørs kulturinstitutioner.: Åbne med arealkrav, begrænsninger for antal mv. Indendørs idræts- og foreningsfaciliteter: Åbne med arealkrav, begrænsninger på antal mv.	
Laveste prioritet		Barer, værtshuse mv.: Åben til kl. 22 med kvadratmeterkrav, skiltning, mundbind mv.		

Anm.: De vurderede tiltag er de skærpede restriktioner inden for varslingsystemets domæne "kontaktreduktion", som er gældende frem til og med d. 17. januar 2021. Tabellen ikke er en udtømmende for en vurdering af en genåbning. Der kan inden for samme prioritetssområde, fx undervisning, ske flere lempelser, inden tiltag i andre områder bør ske. Det vil afhænge af den epidemiologiske situation. Prioriteringen er alene foretaget inden for søjlerne, der er således ikke foretaget en prioritering mellem søjlerne. For nærmere uddybende beskrivelse af de vurderede lempelser af tiltag henvises til bilag 3. Navnlig for forsamlinger bemærkes det, at den isolerede samfundsmæssige effekt vurderes til at være forholdsvis lille, så længe øvrige restriktioner, herunder lukning af restauranter og fritids- og kulturtilbud, er gældende, men forsamlingsforbuddet kan udgøre en væsentlig barriere for aktiviteter i blandt andet de nævnte områder, hvis de genåbnes.

Referencegruppen bemærker, at den beskrevne rækkefølge ovenfor i en genåbning er baseret på de kvalitative vurderinger – og er derfor afhængig af det smittemønster, som vi kender lige nu. Det kan derfor være relevant at genbesøge rækkefølgen, hvis smittemønstret ændrer sig eller der opstår større udbrud.

Principper for en gradvis genåbning

Det er et vilkår, at der er usikkerhed om den forventede udvikling i epidemien. Det relaterer sig blandt andet til fremkomsten af nye virusvarianter, der kan være mere smitsomme, vinterens udvikling, danskernes overholdelse af restriktioner og anbefalinger.

Der er igangsat et omfattende vaccinationsprogram af alle, der ønsker vaccination, hvor sundhedspersonale, ældre og udsatte borgere for tiden bliver vaccineret. Det er endnu usikkert, hvordan gennemslaget af den gradvise vaccination vil virke på indlæggelser på sygehusene og presset på sundhedsvæsenet.

Alle disse forhold vil påvirke epidemiens udvikling og indvirkning på sundhedsvæsenet og samfundet, og på beslutningen om, hvornår og hvor det er forsvarligt at lempe på de iværksatte foranstaltninger. Herudover er der siden foråret 2020 opstået nye værktøjer til håndtering af coronasmitten, som kan have betydning for både nedlukning og genåbning af aktiviteter, fx COVID-19 pas (bevis på PCR-test) og private hurtigtest, og der er ved at blive etableret test, der hurtigere kan detektere de nye mere smitsomme virusvarianter.

Derfor kan der ikke laves en meget detaljeret plan for en genåbning af samfundet frem mod en fuld genåbning på nuværende tidspunkt. Men Referencegruppen har opstillet nogle principper og opmærksomhedspunkter, som kan være retningsgivende for en videre genåbning:

- *Konkret vurdering af den epidemiologiske situation og virkning af mulige lempelser.* Lempelser af tiltag bør først påbegyndes, når det vurderes, at epidemien samtidig kan holdes under kontrol. Heri er der et særligt hensyn til at undgå et højt niveau af indlæggelser på hospitalerne, herunder intensivindlæggelser. Mulighederne for at lempe tiltag vil være afhængig af udviklingen i epidemien, herunder udrulningen af vaccinationen af befolkningen, der vil være med til at mindske hospitalsindlæggelser. Tidspunktet for lempelser af tiltag bør ske ud fra en faglig vurdering af den konkrete situation samt modellering af virkningen af de tiltag, som foreslås lempet. Det er ikke muligt at skabe en på forhånd given automatik i, hvornår lempelser kan ske. Det bemærkes endvidere, at det kan være muligt at lave mere differentierede lempelser end de trin i varslingssystemet, som er vurderet her fx geografisk differentiering eller andet.
- *Løbende afvejning og proportionalitet.* Restriktionerne har forskelligartet betydning for samfundsøkonomien, presset på sundhedsvæsenet og/eller borgernes almene sundhed og trivsel, ligesom der for flere tiltag er tale om væsentlige begrænsninger i borgernes frihedsrettigheder. Tiltag skal derfor – for at blive opretholdt – stå mål med den potentielle smitterisiko, som de er forbundet med. Den usikkerhed, der knytter sig til epidemiens udvikling og det fortsat begrænsede vidensgrundlag samt hensynet til at bevare epidemikontrollen, kan i nogle tilfælde nødvendiggøre, at der iværksættes tiltag, hvor effekten på smitten er usikker. Samtidig kan hensyn til epidemikontrol gøre det relevant at fastholde tiltag et stykke tid. Der bør dog hele tiden være et løbende fokus på at genåbne de dele af samfundet, hvor den potentielle risiko for at øge smitten i samfundet er afbalanceret i forhold til de forventede gevinster for samfundsøkonomien, trivsel og frihed. Samtidig er det væsentligt, det der er åbenhed omkring de usikkerheder om smitteeffekt og -risiko, som man som myndighed opererer med.
- *Gradvis udfasning og undgå "stop & go".* Der vil være en tidsmæssig forsinkelse mellem lempelser af tiltag og virkning på smitte- og indlæggelsestal. Det taler for en gradvis og trinvis udfasning af tiltag, som sker under tæt overvågning af epidemiologiske data, så kontrollen over epidemien ikke sættes over styr. Lempelser bør gennemføres på en måde, så det så vidt muligt undgås, at det bliver nødvendigt at genindføre restriktioner, da "stop & go" kan have store omkostninger for særligt virksomhederne, dels i form af transaktionsomkostninger, dels i form af usikker tidshorison. Dette afhænger dog også bl.a. af befolkningens adfærd i en genåbningssituation, og vil derfor være vanskeligt at opnå sikkerhed for.
- *Langsigtet forebyggelse.* Tiltagene, som der er fokus på i en genåbning, er i første omgang tiltag, der har til formål at reducere kontakter ved at begrænse eller tilskynde til mindre fysisk kontakt. Disse tiltag kan ikke stå alene til at bevare kontrollen over epidemien. Der er løbende behov for fokus på generel forebyggelse af smittespredning i alle dele af samfundet, en stærk overvågning af forekomsten af smitte og målrettet opsporing af smittekæder, således at smittespredningen opdages og bremses tidligt.

- *Fokus på nye muligheder for smitteforebyggelse.* Der bør være fokus på løbende at implementere nye tiltag for at reducere smittespredning i forbindelse med genåbning som fx brug øget brug af antigenest på uddannelsesinstitutioner eller intensiveret smitteopsporing. Det er således relevant at overveje at styrke epidemi kontrollen ved brug af hurtigtest i forbindelse med genåbningen, fx på uddannelsesinstitutioner, jf. Sundhedsstyrelsens anbefalinger på området.
- *Kommunikation.* Kontrollen over smittespredningen afhænger i høj grad af befolkningens forståelse og efterlevelse af tiltag og anbefalinger. Åbenhed omkring beslutningsgrundlaget for tiltag samt proportionalitet mellem tiltag og risiko er væsentlige faktorer for befolkningens oplevelse af legitimiteten af tiltag. Det er derfor vigtigt, at befolkningen får indsigt i baggrunden for den valgte rækkefølge, og hvorfor nogle tiltag opretholdes længere tid end andre. Rækkefølgen af tiltag som besluttes bør begrundes og forklares for befolkningen, herunder hvis rækkefølgen bliver en anden end en oprindelig udmeldt plan. Derudover er det væsentligt at være opmærksom på, at kommunikationen omkring tiltag i sig selv kan have adfærdsregulerende effekt.

Del 1. Vurderinger af virkninger på smitteudbredelsen ved at lempe tiltagene

I følgende redegøres først for forbehold, overvejelser og den overordnede metodiske tilgang, som lægges til grund for vurderingen af den forventede virkning på smitteudbredelsen af gældende restriktioner herunder lempelser af disse. Dernæst fremlægges en kvalitativ vurdering af den smittedæmpende virkning af tiltagene og risikoen for øget smitteudbredelse i samfundet ved en lempelse.

Overvejelser og forbehold om tiltags effekt på hindring af smitteudbredelsen

Vurderingen af effekten ved at lempe et tiltag afhænger af en række forhold ift. virusspredning, den konkrete epidemiologiske situation, befolkningens adfærd mv.

Smittespredning

Ny coronavirus er en ny virus, og der er fortsat betydelig videnskabelig usikkerhed om en række forhold om, hvordan virus spredes. Denne usikkerhed vil have indflydelse på vurderingen af forskellige tiltag. For eksempel vil tiltag i forhold til mindre børn være af mindre betydning, hvis disse ikke bidrager til smittespredning, mens tiltag, der retter sig mod fx at reducere størrelsen på forsamlinger, vil være særligt relevante ud fra et sundhedsfagligt perspektiv, såfremt der optræder superspredningsbegivenheder.

Det lægges til grund, at ny coronavirus primært spredes via dråbesmitte og kontaktsmitte. Andelen af spredning, der sker via hver af disse to veje, er dog usikker. Dråber kan have forskellig størrelse og større dråber vil hurtigere falde til jorden end mindre dråber. I en række situationer og under forhold med dårligt/manglende luftsifte mv. antages det endvidere, at virus kan forblive i små dråber i luften over længere tid. Omfanget af smittespredning, der sker af den vej, er ligeledes usikkert og omdiskuteret.

Det vides, at både personer uden symptomer og personer med symptomer kan sprede ny coronavirus. Det antages, at risikoen for smitte mellem personer er størst, når en smittet person udvikler symptomer. Der er ikke videnskabelig enighed i forhold til, i hvilket omfang personer uden symptomer (asymptomatiske og præsymptomatiske) bidrager til smittespredningen. Det antages i den danske epidemihåndtering, at virus udskilles i største mængder i dagene lige før og efter symptomdebut.

Det basale kontakttal for COVID-19 er 2,5 det betyder at 10 smittede personer i gennemsnit vil smitte 25. Meget tyder dog på, at dette gennemsnitlige tal dækker over, at nogle få personer smitter mange, mens hovedparten af de smittede ikke i relevant omfang bidrager til nye smittekæder. Der bruges også begrebet "superspredning" til at beskrive dette fænomen. Superspredning kan skyldes, at nogle personer udskiller mere virus end andre eller, at der er særlige forhold omkring en begivenhed, der understøtter smittespredningen, fx en kombination af mange mennesker og tæt kontakt, samtidigt med at en smitsom person er tilstede, som endnu ikke har symptomer.

Det vides ikke med sikkerhed, hvilken rolle børn spiller i smittespredningen med ny coronavirus, men der er dokumentation for, at de kun sjældent bliver syge, og at de ikke i samme grad smitter andre som voksne.

Antagelser om ovennævnte forhold på – i nogle tilfælde – modsigende videnskabeligt grundlag betyder, at der vil være en betydelig usikkerhed i forhold til at vurdere effekten af at lempe isolerede tiltag.

Den epidemiologiske situation

Effekten af at lempe tiltag afhænger af den konkrete epidemiologiske situation, herunder hvilke omgivelser, geografiske områder, erhverv, aktiviteter, forhold og aldersgrupper mv., epidemien særligt spredtes i ved det pågældende tidspunkt. Derudover vil fremkomsten af nye og mere smitsomme virusvarianter spille en rolle.

En lempelse af et tiltag, der på et givent tidspunkt vil have en markant effekt på smittespredningen, vil ikke nødvendigvis have det på et andet tidspunkt. Eksempelvis hvis smittespredningen ændrer sig over tid, så den bæres af voksne og ældre mennesker, vil tiltag, der retter sig mod de yngre ikke have den samme effekt. Derudover kan tiltag betyde, at smitten flytter sig fra et sted til et andet. Fx kan lukning af kulturliv betyde, at personer i højere grad opholder sig andre steder som fx i storcentre/arkader, hvor smitten kan ske.

Boks 2

Cluster B.1.1.7, der først blev opdaget i England

I England er der siden slutningen af november set hastigt stigende smittetal med en ny virusstamme, der tilhører et cluster kaldet B.1.1.7. Undersøgelser tyder ikke på, at den er mere/mindre sygdomsfremkaldende eller alvorlig. Modelleringsstudier fra England tyder på, at denne stamme er 50-74% mere smitsom end andre stammer. Foreløbige udregninger for Danmark har vist, at smitteraten for B.1.1.7 er 70% højere end for andre varianter. Konsekvenserne af smittespredning med en mere smitsom SARS-CoV-2 virus variant er, at epidemikurven vil være stejlere og have et højere toppunkt i forhold til andre mindre smitsomme varianter, derudover vil en højere andel af befolkningen skulle være immune for at opnå flokkimmunitet. Og det vil have konsekvenser for virkningen af smittedæmpende tiltag, fx. er risikoen for smitteudbredelse i en forsamling højere med B.1.1.7

Stammen er indtil videre fundet blandt 134 danskere i perioden fra d. 14. november til d. 2. januar. Heraf er 125 fundet i stikprøver og 9 af de påviste tilfælde er fundet som husstandskontakter til smittede med B.1.1.7. Det forventes, at det reelle antal vil være ca. 8 gange højere. Der konstateres i perioden en klar stigning i andelen med B.1.1.7, hvor andelen i perioden uge 49-53 ca. er fordoblet ugentligt.

Ekspertgruppen for matematisk modellering, der ledes fra Statens Serum Institut, har beregnet mulige scenarier for udvikling i den engelske virusvariant. Beregningerne er behæftet med usikkerheder, men viser, bl.a. at:

- Det estimeres, at den engelske variant vil udgøre halvdelen af de cirkulerende virusstammer i Danmark om 40-50 dage.
- Det er på baggrund af engelske data estimeret, at kontakttallet er ca. 1,5 gange højere for den nye virusvariant i forhold til andre virusvarianter.
- Den reduktion i smittetal og indlæggelser, der kan opnås i den kommende måned vil give et lavere udgangspunkt for den forøgede smitte og stigende kontakttal, som vi må forvente.

Virkninger af tiltag, befolkningens adfærd mv.

Det er vanskeligt at etablere sikker viden om virkninger ved at lempe enkelte tiltag. Da der både i Danmark og i andre lande er blevet og bliver iværksat mange tiltag i forhold til at bremse smittespredning på samme tid eller med meget kort interval, er det forbundet med store udfordringer at vurdere effekten af at lempe enkelte tiltag præcist og isoleret.

Endvidere er viden omkring, hvor smitten spredtes i forhold til brancher mv. begrænset, fraset nogle enkelte identificerede brancher såsom slagterier, store byggepladser mv. Dette vanskeliggør i betydelig grad vurderingen af effekten af at lempe tiltag isoleret på et område.

Derudover må det forventes en indbyrdes afhængig af virkningen tiltag, og en lempelse af et tiltag afhænger således af hvilke andre tiltag, som enten opretholdes eller ændres.

Endelig er effekten af at lempe tiltag afhængig af befolkningens adfærd og reaktioner på ændringer i smittetal og risikobilledet, ligesom efterlevelsen af restriktioner og anbefalinger. Efterlevelsen er bl.a. afhængig af konkret forståelse for tiltagene og muligheden for efterlevelse.

Samlet set betyder det, at der er tale om fagligt begrundede kvalitative skøn af virkninger, og at det konkrete skøn vanskeliggøres af, at det ikke fuldstændigt er muligt at forudsige fx adfærd i befolkningen, når tiltag lempes. Dette skyldes blandt andet, at befolkningens adfærd afhænger af, hvordan befolkningen oplever det generelle trusselsbillede, hvordan de oplever kommunikationen, har tillid til udmeldinger mv.

Overordnet metode til vurdering af mulige lempelser af tiltag

Referencegruppen har vurderet tiltagenes smittedæmpende effekt på samfundsniveau, dvs. det samlede antal nye smittede i samfundet og risikoen for øget smitteudbredelse ved en lempelse af tiltag. I vurderingen er der taget udgangspunkt i følgende tre forhold:

- Risiko for smittespredning ved aktiviteten, som tiltaget er rettet mod.
- Antal personer og omfanget af kontakter, som potentielt berøres direkte af tiltaget.
- Rationalet bag tiltaget/dets forventede virkning i forhold til at hindre smittespredning via den konkrete aktivitet.

Vurderingen tager således både højde for risikoen for smittespredning ved den specifikke aktivitet og omfanget af personer, som berøres af tiltaget, idet det antages, at jo flere der påvirkes af tiltaget, jo større effekt må der forventes, alt andet lige. Fx kan et tiltag rettet mod en aktivitet, hvor der er lille risiko for smitte, men der er mange berørte personer, potentielt have en større effekt på smittespredningen i samfundet samlet set.

I vurderingen af risiko for smittespredning betragtes en række forhold omkring karakteren af aktiviteten, når tiltagene vurderes, jf. begrundelser i foregående afsnit om overvejelser og forbehold, herunder:

- *Risikoen for superspredningsbegivenheder og åbne eller lukkede kontaktnetværk:* Når mange personer mødes på tværs af kontaktnetværk, dvs. personer man ikke normalt omgås, kan et relativt lille antal personer starte mange nye smitekæder, som kan få smitten til at spredes hurtigt, og hvor smitteopsporingen kan udfordres, hvis kontakterne ikke kan afgrænses. Derfor skal man være varsom med alene at vurdere "antallet af personer" uden også at vurdere omstændighederne for aktiviteten, fx om der er tale om forsamlings og kontakter inden for eller på tværs af netværk.
- *Afledte effekter:* Et tiltag kan være forbundet med afledte virkninger, fx hvis nedlukning af en aktivitet fører til nye kontakter, hvor der kan opstå fornyet risiko for smittespredning. Fx kan lukning af skoler betyde, at børn i højere grad har kontakt på tværs af netværk uden for skolen.
- *Heterogenitet i den gruppe af personer og aktiviteter, der vurderes:* Tiltag rettet mod heterogene grupper af personer eller aktiviteter kan være vanskelige at vurdere entydigt pga. forskelle i risiko og dermed forventede effekt.

- *Partielle betragtninger, interaktionseffekter af flere tiltag:* Der kan forventes indbyrdes afhængighed af tiltagene, fx vil forsamlingsforbuddet påvirker idræts- og kulturaktiviteter. Det kan derfor være vanskeligt at vurdere tiltagene isoleret, da virkningen af et tiltag kan fortrænges eller forstærkes af andre tiltag.

Relativ vurdering og overordnet rangordning af mulige lempelser af tiltag

Udgangspunktet for vurderingen er den forventede effekt af at lempe tiltaget til et mindre restriktiv tiltag.

Vurderingen af effekten ved at lempe tiltagene afspejler en relativ vurdering af tiltaget i forhold til de øvrige tiltag. Dermed afspejler vurderingen en indbyrdes rangordning af tiltagene. Dvs. hvis den forventede effekt vurderes som "høj", så menes der høj *relativt* til de øvrige tiltag i vurderingen.

Skala til vurdering af mulige lempelser af tiltag

Vurdering af effekten af lempelser af tiltagene sker ud fra kategorierne: "lav", "lav/middel", "middel" og "høj".

Vurderinger af de enkelte tiltag

Referencegruppens vurderinger af de enkelte tiltag fremgår i sin helhed af bilag 4.

Nedenfor følger en kort opsummering af den overordnede vurdering og rangordning efter de forventede virkninger af en lempelse af tiltagene, jf. tabel 1.

En lempelse af tiltaget ift. hjemsendelse af de mindste elever i grundskolen (0.-4. klasse) vurderes at have en lav virkning på smitteudbredelsen i samfundet relativt de øvrige tiltag. Børn under 9 år bliver i mindre grad smittet og smitter i mindre grad videre sammenlignet med voksne. Samtidig er der et begrænset antal af udbrud, og der kan iværksættes gode smitteforebyggende foranstaltninger til at undgå smitte.

En lempelse af tiltagene om forsamlings vurderes på den anden side at have en høj virkning på smittespredningen, da tiltaget begrænser antallet, vi mødes med, og dermed antallet der kan smittes. Vurderingen afhænger dog i høj grad af karakteren af og omstændighederne for aktiviteten, som folk mødes om, fx om der er tale om aktiviteter indendørs eller udendørs. En lempelse af anbefalingerne om højst at se 5 i private hjem og at begrænse antallet af sociale kontakter vurderes ligeledes at have en stor betydning for at undgå smittespredning, idet meget smitte sker i private hjem, hvor det kan være vanskeligere at overholde anbefalinger om forebyggelse af smittet, ligesom sociale kontakter ofte kan være forbundet med andre netværk og større risiko for nye smittekæder. Det skal understreges, at der kan være betydelige forskelle i vurderingerne alt efter den præcise aktivitet.

Tiltagene for så vidt angår forsamlings og sociale kontakter har dog en særlig status, da disse tiltag i mange tilfælde virker på tværs af de øvrige tiltag, fx kan forsamlingsforbuddet og dets undtagelser have betydning for fx idræt, kultur, restauranter mv. Det understreger vigtigheden af, at vurderingerne af tiltagene ofte ikke kan ses isoleret, men skal vurderes ud fra en samlet vurdering.

Barer og værdshuse vurderes at være steder, hvor der er en høj risiko for smittespredningen, da dette er steder, hvor mange personer ofte mødes på tværs af netværk i længere varighed, og hvor alkohol kan være forbundet med kontroltab, der kan spille en rolle i forhold til efterlevelse af retningslinjer. Således vurderes en lempelse af tiltaget at have høj virkning.

For en række tiltag vurderes virkningen af en lempelse for smittespredningen hhv. lav til middel. Det gælder for grundskolens 5.-9./10. klasse, videregående uddannelser, kultur- og fritidsinstitutioner, udvalgswarebutikker, liberale erhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, massører mv.), hvor mange personer ofte mødes på tværs af kontaktnetværk, men hvor der også er mulighed for at imødegå med forskellige smitteforebyggende foranstaltninger, herunder gode muligheder for smitteopsporing. Blandt børn og unge ses større smittespredning i ældre aldersklasser, og der er typisk hyppigere kontakt på tværs af netværk. Her kan der til gengæld skabes mere bevidsthed om at undgå og begrænse smitte, fx ved sektionering, hygiejne og evt. også brug af antigentest. De lukkede liberale erhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, massører mv.) er også i denne kategori, hvilket beror på, at lempelsen berører en forholdsvis lille branche, hvor der uanset den tætte fysiske kontakter er relativt gode muligheder for smitteforebyggende foranstaltninger, og hvor antallet af kontakter pr. person vurderes begrænset. Vurderingen bliver i flere tilfælde vanskeliggjort af, at der er tale om et heterogent område, som dækker over mange forskellige typer af aktiviteter fx inden for kultur og fritid.

For de øvrige tiltag er der ligeledes mulighed for at imødegå smittespredning ifm. en lempelse via forskellige foranstaltninger, dvs. ungdoms- og voksenuddannelser (herunder erhvervs- og gymnasiale uddannelser), arbejdspladser, idræts- og foreningsaktiviteter, restauranter og caféer, indkøbscentre, storcentre mv. Samlet set vurderes virkningen af lempelse på smittespredningen til middel, idet tiltagene omfatter arenaer og aktiviteter, hvor et stort antal personer ofte kan mødes på tværs af netværk og under længere varighed. Herudover vil fx åbning af arbejdspladser være forbundet med større aktivitet og trængsel i den kollektiv transport. Endelig kan der for udvalgte aktiviteter være en tæt fysisk kontakt, som er vanskelig at undgå, og som selv ved efterlevelse af hygiejniske forholdsregler stadig udgør en risikofaktor, der gør aktiviteten relativt mere udsat.

Vurderingen bliver dog i flere tilfælde vanskeliggjort af, at der er tale om et heterogent område, som dækker over mange forskellige typer af aktiviteter fx inden for idræts- og foreningsliv, der er forbundet med varierende risiko for smitte. Implementering af nye smittebegrænsende tiltag som fx systematisk brug af antigentest kan medvirke til at begrænse smitterisikoen, fx på uddannelsesinstitutioner eller i forbindelse med kulturarrangementer.

Tabel 1
Vurdering af betydning på smitteudbredelsen ved en lempelse af tiltag

Beskrivelse af nuværende tiltag (Beskrivelse af hvad der lempes til)	Vurdering af lempelsens betydning på smitteudbredelsen ¹	Vurderingen beror særligt på
Grundskolen 0.-4. klasse: Hjemsendt. <i>Lempes til: Undervisning indenfor stamklasser.</i>	Lav	<ul style="list-style-type: none"> De nuværende retningslinjer begrænser smittespredning i skoler. Der er mere smitte i aldersgruppen 10-19 årige sammenlignet med de 0-9 årige. Der er et betragtelig antal børn omfattet af tiltaget.
Udvalgsvarebutikker: Lukket. <i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i>	Lav/middel	<ul style="list-style-type: none"> I en vis grad er der mulighed for at sikre generelle smitteforbyggende foranstaltninger. Hertil kommer, at folk opholder sig i udvalgsvarebutikker i kortere tid. Det vurderes muligt at undgå, at mange mennesker opholder sig samtidigt i butikker, men man skal ved genåbning sikre de rette smitteforbyggende foranstaltninger i forbindelse med trængsel og mylder i butikkerne ift. udsalg, vareombytning mv. Der er tale om en heterogen gruppe med både meget små og meget store butikker, hvilket gør det vanskeligt at komme med en entydig vurdering.
Grundskolens 5.-9./10. klasse: Hjemsendt. <i>Lempes til: Undervisning indenfor stamklasser.</i>	Lav/middel	<ul style="list-style-type: none"> De nuværende retningslinjer begrænser smittespredning i skoler. Der er mere smitte i aldersgruppen 10-19årige sammenlignet med de 0-9 årige, men generelt sker der begrænset smitte i grundskolen. Der er et betragtelig antal børn omfattet af tiltaget. Der er gode muligheder for at forebygge smitte og særligt udbrud.
Videregående uddannelser: Omlægning til digital undervisning. <i>Lempes til: Undervisning med smitteforbyggende foranstaltninger.</i>	Lav/middel	<ul style="list-style-type: none"> Der er en betydelig kontakt på videregående uddannelser, herunder på tværs af kontaktnetværk. Der er lagt vægt på, at man ikke samler store grupper indendørs til forelæsning, da det kan udgøre risiko for superspredning. Der vil være en betydelig kontakt til andre mennesker i offentlig transport mv.
Liberala serviceerhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.): Lukket. <i>Lempes til: Areal krav, krav om mundbind mv.</i>	Lav/middel	<ul style="list-style-type: none"> Der er tale om en relativ lille gruppe (ca. 16.400 beskæftigede), hvor antallet af kontakter er relativt begrænset. Det taler for, at der er en lav risiko for udbredt smittespredning. Der er tale om tæt kontakt, men det vurderes, at der potentielt kan være gode muligheder for smitteopsporing. Der fortsat er risiko for smitte ved en genåbning med fokus på afstand, hygiejne og brug af værnemidler pga. den tætte fysiske kontakt. Ved genåbning er der en række smitteforebyggende tiltag, der kan sættes i værk, herunder registrering af gæster. Det kan effektivisere smitteopsporingen.
Kultur- og fritidsinstitutioner: Lukket. <i>Lempes til: Areal krav, begrænsninger for antal mv.</i>	Lav/middel	<ul style="list-style-type: none"> Der er tale om et meget heterogent område, der dækker mange forskellige slags aktiviteter og aldersgrupper. Der er tale om meget aktivitet og potentielt mange kontakter mellem fremmede, hvilket øger risikoen for smittespredningen og vanskeliggør smitteopsporing. Generelt er der gode muligheder for at holde betydelig afstand, god hygiejne og brug af værnemiddel.

		<ul style="list-style-type: none"> • En genåbning kan med fordel ske gradvist således, at der først fokuseres på aktiviteter, hvor deltagerne i udpræget grad sidder ned med den rette afstand eller foregår udendørs. Hertil kommer, at en lempelse af restriktionerne kan ske tidligere for institutioner, der kan administrere ordninger med forudgående antigen-test eller lignende.
<p>Restauranter og cafeer: Lukket (mulighed for takeaway).</p> <p><i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i></p>	Middel	<ul style="list-style-type: none"> • Der er tale om arenaer med en potentiel høj risiko for smittespredning. Det skyldes, at aktiviteten foregår indendørs og omfatter kontakter mellem fremmede. • Ved en genåbning er der en række smitteforebyggende tiltag, der kan sættes i værk herunder registrering af gæster. Det kan effektivisere smitteopsporingen.
<p>Indkøbscentre, stormagasiner mv.: Lukket.</p> <p><i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i></p>	Middel	<ul style="list-style-type: none"> • Inden for butikker er der en ligeværdig risiko ift. udvalgswarebutikker. • Der er nogen evidens for, at der ikke er stor smitte fra indkøbscentre. • I en vis grad er der mulighed for at sikre generelle smitteforebyggende foranstaltninger. • Da nogle storcentre er udflugtsmål og steder, man mødes og opholder sig indendørs i længere tid, udgør de en risiko for smittespredning. Derudover kan det være vanskeligt at forebygge mylder og trængsel i gangarealer mv. • Ved en genåbning er det afgørende, at der ikke kommer et "ræs" mod butikkerne ift. udsalg, vareombytning mv.
<p>Ungdoms- og voksenuddannelser: Hjemsendt.</p> <p><i>Lempes til: Mere fysisk undervisning med begrænsninger.</i></p>	Middel	<ul style="list-style-type: none"> • Der er under COVID-19-epidemien set høj smitte blandt unge. Mange unge har forholdsvis mange sociale kontakter. • Der er set smitten blandt elever på ungdoms- og voksenuddannelser. Smitten sker ved sociale begivenheder i relation til uddannelsen. • Der kan iværksættes relevante foranstaltninger for at begrænse smitten, herunder bør man overveje hurtigst.
<p>Ildræts- og foreningsaktiviteter: Indendørslokaler lukket.</p> <p><i>Lempes til: 10 person ved aktiviteter.</i></p>	Middel	<ul style="list-style-type: none"> • Der er tale om et meget heterogent område, hvor risikoen for smitte varierer mellem de berørte områder. Der er særligt risiko for smittespredning på dette område ved sport, sang, tæt fysisk kontakt eller fælles omklædning. • Der er særligt risiko ved aktiviteter, hvor der er mange fælles berøringsflader, herunder fx fitnesscentre o.lign. • Ved en lempelse bør der lægges vægt på udendørs aktiviteter og aktiviteter med mulighed for afstand i højere grad end øvrige.
<p>Arbejdspladser: Offentlige ansatte hjemsendes og privat ansatte opfordres kraftigt hertil.</p> <p><i>Lempes til: Arbejder hjemmefra i vidst muligt omfang.</i></p>	Middel	<ul style="list-style-type: none"> • Det er i høj grad er personer, der varetager kontor-/mødearbejde i bred forstand, der igen vil møde på arbejde efter en lempelse af restriktionen. • Der er i høj grad er mulighed for implementering af de generelle smitteforebyggende anbefalinger. • Det er lettere at smitteopspore i lyset af, at det er en kendt gruppe, og at test kan bruges til at begrænse smitte. • Der er afledte effekter af en større åbning på dette område, der vil medføre en betydelig større persontrafik i samfundet, hvilket kan øge risikoen for smittespredning i fx kollektiv transport. • Ved en lempelse vil der forekomme øgede sociale kontakter, som kan have en indvirkning på smitten.
<p>Forsamlinger: Forbud på 5 personer.</p>	Høj	<ul style="list-style-type: none"> • Der er betydelig evidens fra tidligere pandemier og under COVID-19 for, at forsamlinger spiller en afgørende rolle i smittespredning, og her har antallet, der samles stor betydning.

<p><i>Lempes til: Forsamlingsforbud på højst 10.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Har en signalværdi, som vurderes at have en positiv effekt på folks generelle adfærd ift. smitteforebyggelse. • Ved en lempelse vil der være et øget antal af sociale arrangementer. Det må forventes, at en del arrangementer med 6-10 deltagere ikke gennemføres, men derimod aflyses under restriktionen. • Ved en lempelse af forsamlingsforbuddet fra 5 til 10 personer vil der være en vis kontaktøgning, fx fra at mindre arrangementer ikke aflyses, som kan have en mulig effekt på smitte især, hvis der sker yderligere smittespredning for B.1.1.7.
<p>Arrangementer mv. i private hjem og sociale kontakter: Anbefaling om max. 5 personer.</p> <p><i>Lempes til: Anbefaling om højst 10 personer.</i></p>	<p>Høj</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der er betydelig evidens fra tidligere pandemier og under COVID-19 for, at forsamlinger spiller en afgørende rolle i smittespredning, og her har antallet, der samles stor betydning. • Har en signalværdi, som vurderes at have en positiv effekt på folks generelle adfærd ift. smitteforebyggelse. • Ved en lempelse vil der være et øget antal af sociale arrangementer. Det må forventes, at en del arrangementer med 6-10 deltagere ikke gennemføres men derimod aflyses under restriktionen. • Ved en lempelse af forsamlingsforbuddet fra 5 til 10 personer vil der være en vis kontaktøgning, fx fra at mindre arrangementer ikke aflyses, som kan have en mulig effekt på smitte især, hvis der sker yderligere smittespredning for B.1.1.7.
<p>Barer og værtshuse: Lukning.</p> <p><i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i></p>	<p>Høj</p> <ul style="list-style-type: none"> • Barer og værtshuse er arenaer med en potentiel høj risiko for smittespredning. Det skyldes, at aktiviteten foregår indendørs og omfatter kontakter mellem fremmede, samt længden og den fysiske tæthed af karakter og indtagelsen af alkohol.

Anm.: 1) Rangordning er foretaget inden for fire kategorier: 1)lav, 2) lav/middel, 3) middel, og 4)høj. Indenfor hver kategori er der ikke foretaget en intern afvejning mellem tiltagene. Vurderingen er foretaget i forhold til øvrige tiltag på listen.

Del 2. Vurdering af samfundsøkonomiske konsekvenser ved at lempe tiltagene

I det følgende redegøres først for overvejelser, forbehold og den overordnede metodiske tilgang, som lægges til grund for vurderingen af den forventede virkning på samfundsøkonomien af gældende restriktioner, herunder lempelser af disse. Dernæst fremlægges en kvalitativ vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser af de udvalgte tiltag.

Overvejelser og forbehold om tiltags effekt på samfundsøkonomien

Vurderingen af et konkret tiltags effekt på samfundsøkonomien afhænger af en række forhold, herunder adfærsændringer og af substitutionseffekter i forhold til, hvorvidt aktivitet flyttes til andre områder eller kan indhentes igen over tid.

Tiltag rettet mod at begrænse smittespredningen virker generelt ved at reducere omfanget af menneskelige kontakter, hvilket i mange tilfælde også påvirker den økonomiske aktivitet. Det kan påvirke samfundsøkonomien direkte på en række måder, gennem blandt andet nedsat produktivitet, mindskede afsætningsmuligheder og lavere beskæftigelse, jf. *Andersen m. fl. (2020)*.¹ Der er også en række indirekte effekter af tiltag, fx vil en nedgang i en branche påvirke andre brancher gennem indbyrdes forbundenhed (via underleverancer mv.).

Ændringer i smittetrykket påvirker adfærden hos borgerne, hvad enten det er af hensyn til egen sikkerhed eller ud fra et samfundsmæssigt hensyn. Der vil således også være samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med smitten, uden at der er indført restriktioner. Hertil kommer, at hvis smitten stiger i fravær af tilstrækkelige restriktioner, kan det føre til større økonomiske konsekvenser senere hen (afledt af den større smitte eller nødvendighed af mere skrappe restriktioner).

I tillæg til den umiddelbare og til dels målbare effekt på økonomien af restriktioner, i form af tabt produktion og afledte virkninger på beskæftigelsen, kan der også være økonomiske effekter som følge af tab i den værdi, som husholdningerne får ud af forbruget (nyttetab). Dette kan blandt andet være en følge af, at husholdningerne er begrænsede i deres forbrugsvalg, fx i forhold til restaurant- og biografbesøg osv., og dermed ender med at bruge pengene på en måde, der er mindre tilfredsstillende. I den samfundsøkonomiske vurdering er der indregnet nytteeffekter knyttet til begrænsninger på forbrugs-, arbejds-, erhvervs- og uddannelsesmuligheder, mens effekter på den almene mentale og sociale situation indgår i de særskilte vurderinger af trivsel og folkesundhed, jf. del 3.

Endelig kan restriktioner have forskellig virkning over tid: Nogle restriktioner kan i særlig grad have stigende negative konsekvenser, jo længere tid de varer. Det gælder fx risiko for læringstab ved fjernundervisning, som endvidere særligt kan ramme socialt udsatte. Endvidere kan der være omkostninger, hvis restriktioner først lempes, men senere må genindføres, og det øger også usikkerheden og vanskeliggør planlægning. Dette kan have stor betydning for visse typer af virksomheder, hvor opstart/nedlukning er forbundet med store omkostninger. Til gengæld kan fx uddannelsesinstitutioner i højere grad potentielt tilpasse sig og have udbytte af selv kortvarige genåbninger.

¹ T. M. Andersen, M. Svarer og P. Schröder, *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedr. genåbning af Danmark*, maj 2020.

De samfundsøkonomiske konsekvenser har dermed flere dimensioner, som overordnet kan deles op i:

- Produktions- og beskæftigelsestab (inkl. afledte effekter)
- Nyttetab
- Stigende konsekvenser over tid eller i tilfælde af gentagne nedlukninger.

Det bemærkes desuden, at der siden foråret er opstået nye værktøjer til håndtering af coronasmitten, som kan have betydning for både nedlukning og genåbning af aktiviteter. I Danmark har man oprettet COVID-19-pas og taget private hurtigtest i anvendelse, mens der i både i Danmark og i udlandet arbejdes på blandt andet COVID-19-vaccinepas. Hertil kommer den igangsatte udrulning af vacciner.

Overordnet metode til vurdering af mulige lempelser af tiltag

I princippet bør samfundsøkonomiske konsekvensanalyser omfatte alle typer af effekter, men der er i mange tilfælde udfordringer og begrænset erfaringsgrundlag for at vurdere effekterne af de smittedæmpende restriktioner. I nogle tilfælde kan erfaringer fra foråret 2020 anvendes som inspiration, men der bør udvises en vis forsigtighed med at anvende foråret som benchmark. Det skyldes blandt andet, at der blandt borgere og virksomheder er høstet mange erfaringer med coronasmitten, som kan påvirke konsekvenserne af tiltag. Omvendt kan fornyede nedlukninger kort efter seneste runde med nedlukninger have store effekter på andre områder.

En udfordring i forhold til at vurdere betydningen af tiltag isoleret set er, at der kan være et samspil mellem de enkelte tiltag. Eksempelvis har restriktioner i forhold til forsamlingsfrihed også betydning for virkningen af aflysninger eller begrænsninger på antallet af deltagere til konferencer, messer og kultur- og idrætsaktiviteter mv. Hvor mange forældre, der kan blive nødt til at blive hjemme for at skolebørn fra 0-4. klasse, afhænger af, om de i forvejen er forhindret i at gå på arbejde, fordi fx butikker eller restauranter er lukket osv. Der vil desuden ofte være mulighed for at fjerne eller lempe flere tiltag på én gang, når smitten tillader det, og konsekvenserne vil derfor være en effekt af den samlede pakke af tiltag.

De samfundsøkonomiske effekter afhænger desuden af mulighederne for tilpasning, fx i form af at vælge alternativer (substitution). Fx er hjemmearbejde i nogle erhverv en god mulighed, mens fysisk tilstedeværelse i andre erhverv er en forudsætning for produktion eller serviceleverance. Nogle virksomheder, der er ramt af nedlukning af en salgskanal, kan indhente noget af det tabte ved at fokusere på andre salgskanaler. Fx kan virksomheder sælge via øget e-handel, og lukning af restauranter kan give øget efterspørgsel efter take away mv. Det er også tydeligt, at nogle typer af forbrug, der bliver påvirket af tiltag i et vist omfang bliver erstattet af andre typer af forbrug i en periode.²

Effekterne af tiltag kan have forskellig virkning på kort og langt sigt. Mulighederne for tilpasning er generelt større på længere sigt, hvorfor nogle konsekvenser virkninger kan blive mindre med tiden. Men der kan også være langsigtede effekter som følge af virksomhedslukninger og strukturtilpasninger, samt tab af indlæring i forbindelse med

² Kapitel 5: Epidemiologi og økonomi, *Dansk Økonomi Efterår 2020*, De Økonomiske Råd.

nedlukning af skoler og uddannelsesinstitutioner.³ Samtidig vil nogle tiltag kunne ramme nogle brancher og grupper i befolkningen meget forskelligt. Eksempelvis kan nogle brancher opleve fremgang, mens andre er nedlukket, og de negative konsekvenser af læringstab som følge af hjemsendelse af skoleelever vil i højere grad kunne ramme socialt udsatte børn eller elever, som står over for at tage afgangseksamen.⁴

Vurderingen af effekterne af lempelser af tiltag tager udgangspunkt i indikatorer og analyser, der ofte kun giver en delvis indsigt i betydningen af tiltagene. Det er samtidig en udfordring, at det relevante sammenligningspunkt ikke er situationen før coronapandemien, men en situation med øvrige tiltag, men uden det/de pågældende tiltag. Konkret tilstræbes det at analysere tiltagene enkeltvis og i forhold til restriktionerne på et trin under i varslingsystemet. Desuden er tiltagene vurderet for landet som helhed og tager ikke højde for mulige regionale forskelle i smitten.

Disse forhold gør det i praksis vanskeligt at lave en konkret kvantificering af de samfundsøkonomiske konsekvenser målt i fx kroner og øre eller antallet af tabte job. Derfor foretages en kvalitativ vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser.

Der er i de samfundsøkonomiske vurderinger af tiltagene ikke inddraget fordelingspolitiske overvejelser.

Skala til vurdering af tiltag

Effekt på samfundsøkonomien sker på baggrund af en vurdering af påvirkningen af produktion og beskæftigelse, en mere skønsmæssig vurdering af påvirkning af borgernes nytte og effekterne af tiltagene over tid.

Vurdering sker på hvert område ud fra en ordinal skala fra 1 (lav effekt) til 5 (høj effekt). Tilgangen tilgodeser på ene side, at der skal være en let tilgængelig vurdering af tiltagene, og at der på den anden side skal være en beskrivelse, der tillader en tilpas stor variation på tværs af tiltag i forhold til de samfundsøkonomiske virkninger (vurderingerne er uddybet i et supplerende baggrundsmateriale).

For at muliggøre en rangering af ordninger efter deres samlede effekt på samfundsøkonomien er der foretaget en samlet vurdering, hvor effekten på produktion og beskæftigelse tillægges størst betydning.

Vurderingen af konsekvenser af den mulige lempelse af tiltagene afspejler en relativ vurdering af tiltaget i forhold til de øvrige tiltag. Dermed afspejler vurderingen en indbyrdes rangordning af de 10 tiltag. Dvs. hvis den forventedes effekt vurderes som høj, så menes der høj relativt til de øvrige tiltag i vurderingen.

Vurderinger af de enkelte tiltag

Med baggrund i den forudsatte vægtning af de forskellige dimensioner vurderes hjemsendelsen af de mindste elever i grundskolen (0.-4. klasse) at have de største negative samfundsøkonomiske konsekvenser, jf. tabel 3. Det afspejler en stor effekt på alle de tre parametre. Der er meget betydelig påvirkning af produktion og beskæftigelse som følge af, at forældre til de berørte børn ikke kan passe deres arbejde, samt en

³ R. Chetty, m. fl., The Economic Impact of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data, *NBER Working Paper 27431*, juni 2020 (revideret november 2020).

⁴ Jf. Andersen m.fl. (2020) samt David A. Green, m.fl., Covid and the importance of in-person K12 schooling, *NBER Working Paper 28200*, december 2020.

betydelig negativ påvirkning af nytten og trivsel, blandt andet som følge af en stigende effekt over tid som følge af et læringstab hos de hjemsendte elever (reduceret effektivitet af indlæringen under fjernundervisning).

Lukningen af udvalgswarebutikker vurderes også at have store samfundsøkonomiske konsekvenser. Det afspejler især de direkte virkninger af lukket aktivitet i en branche med mange beskæftigede, hvor aktivitetstabet kun i et mindre omfang kan opvejes af online handel fx click & collect, substitution over mod visse butikker (fødevarerbutikker, der stadig er åbne og hvoraf nogle tilbyder en række udvalgsvarer), samt efterfølgende indhentning af tabt salg i et vist omfang.

Lukning af indkøbscentre mv. samt restauranter og cafeer vurderes ligeledes at være forbundet med markante samfundsøkonomiske omkostninger. For de overvejende private brancher afspejler det primært branchernes direkte betydning for værdiskabelse og produktion. De liberale erhverv med tæt fysisk kontakt fylder mindre i økonomien og får dermed mindre samfundsøkonomiske konsekvenser.

Hjemsendelse af 5.-10. klasser samt ungdoms- og voksenuddannelser, såvel som de videregående uddannelser, vurderes at have forholdsvis store samfundsøkonomiske omkostninger. Det kan dække over forskellige omkostninger for elever i de mellemste klassetrin, der har bedre mulighed for at indhente tabt undervisning senere i skoleforløbet, i forhold til elever i afgangsklasser, der står over for at afslutte grundskolen. For uddannelsesinstitutionerne afspejler det samfundsøkonomiske tab i høj grad tab af nytte og indlæring.

I den anden ende af skalaen vurderes lukningen af barer og værtshuse mv. at have de mindste samfundsøkonomiske konsekvenser. Det skal især ses på baggrund af branchens størrelse. For barer og værtshuse mv. vil desuden gælde øvrige krav om reducerede åbningstider, pladskrav og krav om mundbind. I en situation uden tiltaget vil større forsigtighed hos forbrugerne således også dæmpe besøgstallet og omsætningen.

De samfundsøkonomiske vurderinger er opsummeret i tabel 2 nedenfor. På basis af den samlede indikator er tiltagene inddelt i fem grupper fra lavest til højest effekt, som danner baggrund for den samlede vurdering af smitterisiko i forhold til samfundsøkonomi i afsnit 1, jf. tabel 3.

Tabel 2
Inddeling af tiltag efter samfundsøkonomiske konsekvenser

Gruppe	Tiltag
Gruppe 1 (mindst samfundsøkonomiske effekt)	<ul style="list-style-type: none"> • Barer og værtshuse • Kultur- og fritidsinstitutioner • Arbejdspladser (hjemsendelse/hjemmearbejde) • Liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.) • Forsamlinger • Idræts- og foreningsaktiviteter
Gruppe 2	<ul style="list-style-type: none"> • Videregående uddannelser • Ungdoms- og voksenuddannelser • Grundskolens 5.-9./10. klasse
Gruppe 3	<ul style="list-style-type: none"> • Indkøbscentre, storcentre mv. • Restauranter og caféer
Gruppe 4	<ul style="list-style-type: none"> • Udvalgswarebutikker
Gruppe 5 (størst samfundsøkonomisk effekt)	<ul style="list-style-type: none"> • Grundskolens 0.-4.-klasse

Tabel 3
Vurdering af betydning på samfundsøkonomien

Beskrivelse af nuværende tiltag <i>(Beskrivelse af hvad der lempes til)</i>	Samlet vurdering 1 (lav) - 5 (høj)	Effekt på BNP og beskæftigelse 1 (lav) - 5 (høj)	Effekt på nytte 1 (lav) - 5 (høj)	Effekt over tid 1 (lav) - 5 (høj) ¹	Memo: Data for beskæftigelse og produktion	Gældende for hele landet fra
Idræts- og foreningsaktiviteter: Indendørslokaler lukket. <i>Lempes til: 10 person ved aktiviteter.</i>	1½	1	2-3	2	57.600 beskæftigede (ca. 2 pct.) (33.200 fuldtidsbeskæftigede)	16. december
Forsamlinger: Forbud på 5 personer. <i>Lempes til: Forsamlingsforbud på højst 10.</i>	1½	1	3	1		6. januar.
Arbejdspladser: Offentlige ansatte hjemsendes og privat ansatte opfordres kraftigt hertil. <i>Lempes til: Arbejder hjemmefra i vidst muligt omfang.</i>	1½	1	2	2		16. december
Indkøbscentre, stormagasiner mv.: Lukket. <i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i>	2½	3	2	2	60.000 beskæftigede (ca. 2 pct.) (43.000 fuldtidsbeskæftigede ca. 1½ pct.)	17. december
Udvalgsvarebutikker: Lukket. <i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i>	3½	4	3	2	75.000 beskæftigede (ca. 2½ pct.) (anslået 52.000 fuldtidsbeskæftigede)	25. december
Liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.): Lukket. <i>Lempes til: Areal krav, krav om mundbind mv.</i>	1½	1	2	2	16.400 beskæftigede (½ pct.)	21. december
Kultur- og fritidsinstitutioner: Lukket. <i>Lempes til: Areal krav, begrænsninger for antal mv</i>	1	1	2	1	47.500 beskæftigede (21.200 fuldtidsbeskæftigede)	16. december
Grundskolen 0.-4. klasse: Hjemsendt. <i>Lempes til: Undervisning indenfor stamklasser.</i>	5	5	4	5	Produktionstab som følge af behov for at passe børn (2½ pct. af BNP)	21. december
Grundskolens 5.-9./10. klasse: Hjemsendt. <i>Lempes til: Undervisning indenfor stamklasser</i>	2	1	4	4	Produktionstab (ca. ¼-½ pct. af BNP)	16. december
Ungdoms- og voksenuddannelser: Hjemsendt.	2	1	4	3		16. december

<i>Lempes til: Mere fysisk undervisning med begrænsninger.</i>						
Videregående uddannelser:						
Omlægning til digital undervisning.	2	1	3	3		16. december
<i>Lempes til: Undervisning med smitteforbyggende foranstaltninger.</i>						
Restauranter og cafeer: Lukket (mulighed for takeaway).						
	2½	3	3	1-2	65.000 beskæftigede (35.000 fuldtidsbeskæftigede ca. 1 ¼ pct.)	16. december
<i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i>						
Barer og værtshuse:						
Lukning.					7.200 beskæftigede (5.000 fuldtidsbeskæftigede (ca. ¼ pct.)	16. december
<i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i>						
	1	1	1	1		

Anm.: 1) Effekten over tid dækker effekter, der ikke medtaget i de første to søjler, og som viser sig senere (også efter genåbning) fx mindre indlæring: Heri er også indeholdt en vurdering af, hvor nemt en aktivitet kan åbnes/lukkes.

Del 3. Vurdering af konsekvenser for trivsel og folkesundhed ved at lempe tiltagene

I følgende redegøres først for forbehold, overvejelser og den overordnede metodiske tilgang, som lægges til grund for vurderingen af hvor meget tiltagene påvirker trivsel og folkesundhed. Dernæst fremlægges en kvalitativ vurdering af de udvalgte tiltags påvirkning af trivsel og folkesundhed.

Overvejelser og forbehold om vurdering af tiltags konsekvenser for trivsel og øvrig sundhed

Den generelle nedlukning af samfundet påvirker mulighederne for socialt samvær og mulighed for at dyrke idræt og anden fysisk aktivitet. Således har nedlukningen konsekvenser for befolkningens sundhedstilstand udover, hvad der relaterer sig direkte til COVID-19 og trivsel. Trivsel og folkesundhed hænger nøje sammen og vil påvirke hinanden, idet mistrivsel kan påvirke den almene sundhedstilstand og omvendt.

Det bemærkes, at nytteeffekterne knyttet til begrænsninger på forbrugs-, arbejds-, erhvervs- og uddannelsesmuligheder er medtaget i analyserne af de samfundsøkonomiske effekter.

Trivsel

Borgernes trivsel forstås i denne sammenhæng som *menneskers subjektive oplevelse af deres almene mentale og sociale situation i bred forstand, herunder generelt velvære, glæde ved livet, overskud, gåpåmod mv. Trivsel kan forstås som en høj grad af mental sundhed, som er en tilstand af velbefindende, hvor individet kan udfolde sine evner, håndtere dagligdags udfordringer og stress samt indgå i fællesskaber med andre mennesker.*

Man kan både have en fysisk og en psykisk lidelse og have en høj grad af mental sundhed og trives, så dette er ikke omfattet her, men er omfattet af øvrig sundhed jf. nedenfor. Både fysiske og psykiske lidelser kan dog forværres i perioder, hvor man ikke trives.

En undersøgelse fra forårets nedlukning viser en stigning i mistrivsel i den danske befolkning⁵. Samtidig viser seneste HOPE-måling⁶, at der er sket en markant stigning i andelen af unge, der føler sig ensomme henover efteråret, efterhånden som restriktionerne igen er blevet indskærpet. Ligeledes er der i samme periode sket en stigning i andelen, der føler sig stresset, hvilket gælder både for de unge og midaldrende. Samtidigt viser en trivselsundersøgelse⁷ blandt skoleelever fra forårets nedlukning, at næsten alle børnene savnede vennerne, skolen og fritiden, og knap en femtedel følte sig ensomme.

Befolkningens trivsel vil formentligt ikke alene være påvirket af de enkelte tiltag, men også mængden af restriktioner.

⁵Sønderskov, K., Dinesen, P., Santini, Z., & Østergaard, S. (2020). The depressive state of Denmark during the COVID-19 pandemic. *Acta Neuropsychiatrica*, 32(4), 226-228. doi:10.1017/neu.2020.15,

⁶ Danskernes adfærd og holdninger til corona-epidemien. Resultater fra HOPE-projektet. 16.12.2020, Aarhus Universitet.

⁷ Elevernes trivsel og mentale sundhed – hvad har vi lært af nødundervisningen under coronaskolenedlukningen, Wistof et. Al, 2020

Folkesundhed

Med folkesundhed forstås *befolkningens generelle sundhedstilstand. Der er således tale om en bred forståelse af borgernes sundhed.*

Nogle sundhedsmæssige konsekvenser kan knyttes til de enkelte tiltag, som fx begrænsninger af fysisk aktivitet som konsekvens af nedlukning for idrætsfaciliteter. Andre sundhedsmæssige konsekvenser vil snarere være påvirket af det samlede omfang af tiltag⁸. Fx må det forventes, at befolkningens adfærd ændres afhængigt af omfanget af tiltag, da dette indikerer risikoniveauet for epidemien. Således kan nedgang i brugen af relevante sundhedsydelse, fx besøg hos den alment praktiserende læge og andre dele af sundhedssystemet, i mindre grad tilskrives enkelte restriktioner, men nærmere summen af restriktioner⁹. Således er alle øvrige sundhedsmæssige konsekvenser ikke mulige at inddrage i vurdering af de enkelte tiltag. Det er imidlertid vigtigt at inddrage disse konsekvenser i forbindelse med beslutning om restriktionsniveauet.

Overordnet metode til vurdering af mulige lempelser af tiltag

En vurdering af tiltagens effekt på den enkeltes trivsel og øvrige sundhed sker i følgende ud fra en kvalitativ vurdering af den forventede påvirkning af den generelle trivsel, som forstås ved borgernes almene mentale og sociale situation i bred forstand.

I vurderingen tages der udgangspunkt i en kvalitativ vurdering af følgende forhold:

- Antallet af personer, hvis trivsel og/eller samlet sundhedstilstand berøres af et tiltag.
- Graden hvormed trivsel eller øvrig sundhed påvirkes hos den enkelte, herunder i hvilken grad det er en særlig sårbar gruppe, som berøres.
- Indtræden og varigheden af konsekvenserne for trivsel eller øvrig sundhed.
- I hvilket omfang den beskrevne lempelse vil bidrage til at afhjælpe de beskrevne negative virkninger ved tiltaget.

Der tages således højde for, hvorvidt et tiltag har konsekvenser for alle eller en stor gruppe af borgere eller alene en mindre andel. Fx vil nedlukning af liberale erhverv med tæt kontakt forventeligt have større trivselsmæssige konsekvenser for dem, der er beskæftiget inden for de liberale erhverv, end resten af befolkningen. Derudover tages der så vidt muligt højde for, at aldersgrupper påvirkes forskelligt. Eksempelvis har børn som udgangspunkt vanskeligere ved at opretholde sociale netværk, når de er hjemsendt, end voksne. Samtidigt ser det ud til, at især unges trivsel særligt påvirkes af nedlukningen jf. ovenfor.

Der er imidlertid også forskelle inden for forskellige alders- og befolkningsgrupper, som kan være vanskeligere at tage højde for. Fx kan hjemsendelse fra arbejde påvirke folk forskelligt, bl.a. afhængigt af om man bor alene, om man har børn, der skal hjemmeskoles, størrelsen på ens bolig mv. Det samme gør sig fx også gældende for anvendelse af kulturelle tilbud, som for nogle har stor betydning, mens andre ikke påvirkes overhovedet.

⁸ Clemmensen, C., Petersen, M.B. & Sørensen, T.I.A. Will the COVID-19 pandemic worsen the obesity epidemic?. *Nat Rev Endocrinol* 16, 469–470 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41574-020-0387-z>

⁹ Kølbaek, P., Nørremark, B., & Østergaard, S.D. Forty Percent Reduction in Referrals to Psychiatric Services during the COVID-19 Pandemic. *Psychotherapy and Psychosomatics*. 2020. DOI: 10.1159/000509575. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7360509/>.

Der er i vurderingerne bl.a. set på lempelsernes konsekvenser for socialt samvær, fysiske aktivitet, konkrete og nærværende bekymringer hos enkelte borgere, fx bekymringer for konkurs for selvstændigt erhvervsdrivende.

Påvirkningen af befolkningens trivsel og sundhed har en række forskellige årsager, og vil nogle have konsekvenser på kort sigt og andre på lang sigt, hvilket der er forsøgt taget højde for i de samlede vurderinger.

Det skal også bemærkes, at tiltagene potentielt kan have indflydelse på hinanden hhv. komplementere eller substituere hinanden. Det har imidlertid ikke været muligt at tage højde for disse påvirkninger lempelserne imellem, hvorfor konsekvenserne af lempelserne er vurderet isoleret. Afhængigt af, om der foretages flere lempelser samtidigt, kan konsekvenserne heraf variere. Endelig skal det bemærkes, at den internationale¹⁰ evidens indikerer, at både bekymring for økonomien og bekymring for smittespredning i sig selv påvirker trivslen negativt. Dette inddrages ikke i det nedenstående, da det forudsættes, at lempelserne er velbegravede og proportionale med risikoen, men det betyder, at lempelser eller fastholdelse af tiltag kan bidrage til mistrivsel ud over det, som beskrives nedenfor.

Relativ vurdering og overordnet rangordning af tiltag

Vurderingen af konsekvenser af de mulige lempelser af tiltagene afspejler en relativ vurdering tiltaget i forhold til de øvrige tiltag. Det vil sige, at når et tiltag vurderes at have en stor betydning, er dette en stor betydning i forhold til øvrige tiltag. Dermed afspejler vurderingen en indbyrdes rangordning af de 10 tiltag.

Skala til vurdering af lempelsernes effekt på borgernes trivsel:

Vurdering af effekten af lempelserne af tiltagene sker ud fra en simpel, kvalitativ skala inddelt i tre kategorier:

1. Lempelsen har stor betydning for borgernes trivsel/folkesundhed.
2. Lempelsen har nogen betydning for borgernes trivsel/folkesundhed.
3. Lempelsen har mindre betydning for borgernes trivsel/folkesundhed.

Vurderinger af de enkelte tiltag

Nedenfor fremgår de lempelser af tiltag, som vurderes at have størst betydning for trivsel og øvrig sundhed. Vurderingen af de samtlige 10 tiltag fremgår af vedlagte vurderingsskema, og nummerering af de enkelte lempelser fremgår i vurderingsskemaet, jf. tabel 4.

1. *Lempelse af forsamlingsforbud på 5 personer til 10 personer vurderes at have stor betydning for trivsel og nogen betydning for øvrig sundhed.* Vurderingen bygger på, at de nuværende restriktioner påvirker hele den danske befolkning, og lempelsen vurderes at være en forudsætning for, at de øvrige lempelser kan indføres. Derudover begrænser forsamlingsforbuddet betydeligt muligheden for social interaktion og har derfor en betydelig indvirkning på trivsel særligt for mennesker med en begrænset social omgangskreds.
2. *Lempelse af nedlukning af idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter til at måtte afholde aktiviteter med op til 10 personer vurderes at have stor betydning for*

¹⁰ Travaglino, Giovanni & Lieberoth, Andreas & Coll-Martín, Tao & Cepulic, Dominik-Borna & Kowal, Marta. (2020). How is the COVID19 Pandemic Affecting Europeans' Lives? A report of the COVIDiSTRESS global survey,. 10.13140/RG.2.2.30558.59209.

trivsel og øvrig sundhed. De nuværende restriktioner påvirker en stor andel af borgerne. Fx har foreningsidrætten ca. 2,6 millioner medlemmer. Nedlukningen vurderes at have betydelig negativ effekt for folkesundheden, da fysisk aktivitet er sundhedsfremmende og forebygger en lang række sygdomme. Derudover har Idræts- og foreningsaktivitet et væsentligt gavnligt sigte i forhold til at styrke sammenhold mv., som har betydning for den enkeltes trivsel. Samtidigt er foreningslivet især vigtigt for børn og unges sociale samvær.

3. *Lempelse af hjemsendelse af elever til at til indførelse af undervisning i mindre faste grupper vurderes at have stor betydning for trivsel og nogen betydning for øvrig sundhed.* Vurderingen bygger på, at skolelukning kan have alvorlige konsekvenser for børns mentale sundhed, trivsel og indlæring, hvilket i særlig og forstærket grad rammer udsatte og sårbare børn og unge. Skolemiljøet spiller en afgørende rolle for unges generelle helbred og trivsel. Fx er skoletilfredshed forbundet med mindre risikoadfærd, og færre psykiske problemer. Samtidigt påvirkes den fysiske aktivitet ift. skolegang (idræt mv.), frikvarter og i forbindelse med fx cykling til og fra skole forhindres.

Kombinationen af hjemsendelse af de mindste skolebørn og hjemmearbejdende forældre eller studerende forældre må antages at kunne have en negativ konsekvens for familiernes samlede trivsel og børnenes indlæring. Således vurderes det at have største effekt at lempe hjemsendelse af elever i 0.-4. klasse, herefter elever i 5.-9. klasse og dernæst elever på ungdomsuddannelser.

Lempelser af hjemsendelse af studerende på videregående uddannelser og offentligt ansatte samt lempelse af lukning af kulturinstitutioner vurderes at have nogen betydning for borgernes trivsel og i mindre omfang øvrig sundhed. Det gælder for disse, at effekterne på trivsel kan variere meget fra borger til borger. Fx kan hjemsendelse for nogle studerende have store trivselsmæssige konsekvenser, mens det for andre betyder langt mindre, da det fx giver mere ro til fordybelse i studiet og intet pres for at præstere i konfrontationstimerne i undervisningslokalet.

Lempelser af lukning af indkøbscentre, butikker, liberale erhverv med tæt fysisk kontakt, restauranter, bare og værtshuse vurderes alle at have mindre betydning for borgernes trivsel og øvrige sundhed. Et vigtigt forbehold er dog, at ejere, ansatte og deres familiers bekymring for økonomi mv. kan stige, og i tilfælde, hvor virksomheder går konkurs, påvirkes trivsel og øvrig sundheds markant hos de berørte. Således er effekterne skævt fordelt i befolkningen.

Tabel 4
Vurdering af tiltagenes konsekvenser for trivsel og folkesundhed

Beskrivelse af nuværende tiltag (Beskrivelse af hvad der lempes til)	Vurdering af lempelsens betydning for trivsel og folkesundhed ¹	Vurdering beror særligt på
<p>Forsamlinger: Forbud på 5 personer. <i>Lempes til: Forsamlingsforbud på højst 10.</i></p> <p>Arrangementer mv. i private hjem og sociale kontakter: Anbefaling om max. 5 personer. <i>Lempes til: Anbefaling om højst 10 personer.</i></p>	Stor betydning	Forsamlingsforbud er forudsætning for øvrige lempelser. Stor betydning for især udsatte personer og børn og unges sociale samvær. Særligt muligheder for at mødes flere udendørs bør prioriteres.
<p>Idræts- og foreningsaktiviteter: Indendørslokaler lukket. <i>Lempes til: 10 person ved aktiviteter.</i></p>	Stor betydning	Har en stor betydning for befolkningens fysiske aktivitet. Deltagelse i foreningsliv mv. er vigtig for trivsel især hos børn og unge, samt udsatte personer med en mindre omgangskreds.
<p>Grundskolen 0.-4. klasse: Hjemsendt. <i>Lempes til: Undervisning inden for stamklasser.</i></p> <p>Grundskolens 5.-9./10. klasse: Hjemsendt. <i>Lempes til: Undervisning inden for stamklasser.</i></p> <p>Ungdoms- og voksenuddannelser: Hjemsendt. <i>Lempes til: Mere fysisk undervisning med begrænsninger.</i></p>	Stor betydning	<p>Skolemiljøet spiller en afgørende rolle for unges generelle helbred og trivsel. Skolelukning kan have alvorlige konsekvenser for børns mentale sundhed, trivsel og indlæring, hvilket i særlig og forstærket grad rammer udsatte og sårbare børn og unge. Samtidigt forventes deres fysiske aktivitet også at blive påvirket negativt.</p> <p>Det kan være særligt problematisk for de yngste børn at være hjemsendt bl.a. fordi det er svære for dem at opretholde et socialt netværk uden for familien. Derudover kan det være en belastning for voksne, der forventes at arbejde hjemmefra samtidig at have de yngste børn hjemme. Således prioriteres 0.-4. klasse først og så fremdeles.</p>
<p>Videregående uddannelser: Omlægning til digital undervisning. <i>Lempes til: Undervisning med smitteforbyggende foranstaltninger.</i></p>	Nogen betydning	Når mulighed for social kontakt i forbindelse med undervisning mv. fjernes, får det en negativ indflydelse på trivsel. Især førsteårsstuderende kan være særligt påvirkede.
<p>Arbejdspladser: Offentlige ansatte hjemsendes og privat ansatte opfordres kraftigt hertil. <i>Lempes til: Arbejder hjemmefra i vidst muligt omfang.</i></p>	Nogen betydning	Der er store forskelle på konsekvenserne for de enkelte individer. Hjemmearbejde kan medføre ensomhed og stress hos nogle, især når andre muligheder for socialt samvær er forsvundet. Det

		kan ligeledes være belastende at arbejde hjemmefra, hvis man har små børn hjemme. Effekten afhænger fx bolig- og familieforhold. Nogle oplever på den anden side, at hjemmearbejde skaber mere ro og tid mv.
Kultur- og fritidsinstitutioner: Lukket. <i>Lempes til: Areal krav, begrænsninger for antal mv.</i>	Nogen betydning	Der er store forskelle på konsekvenserne for de enkelte individer. Kunst og kultur er for nogle personer meget vigtig for mental trivsel, andre benytter ikke tilbuddene. Brugere af kulturelle tilbud er formentligt mere robuste end den øvrige befolkning. For nogle udgør aftenskole, biblioteksbesøg og foredrag mv. dog en væsentlig del af hverdagslivet, og for denne gruppe er der betydelige konsekvenser for trivslen.
Indkøbscentre, stormagasiner mv.: Lukket. <i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i>	Mindre betydning	
Liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.): Lukket. <i>Lempes til: Areal krav, krav om mundbind mv.</i>	Mindre betydning	Kortsigtede bekymringer mht. økonomi for ejere, ansatte og deres familier. Risiko for langsigtede trivsels- og sundhedsmæssige konsekvenser for både enkeltpersoner og disse familier, når virksomheder går konkurs som følge af restriktioner. Ligeledes kan arbejdsløshed har konsekvenser for både trivsel og almen sundhedstilstand.
Restauranter og cafeer: Lukket (mulighed for takeaway). <i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i>	Mindre betydning	
Barer og værtshuse: Lukning. <i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i>	Mindre betydning	

Anm.: 1) Rangordning er foretaget inden for tre kategorier: 1) Mindre betydning 2) nogen betydning, 3) stor betydning. Indenfor hver kategori er der i udgangspunktet ikke foretaget en intern afvejning mellem tiltagene.

Del 4. Vurdering af konsekvenser for borgernes frihed ved lempelse af tiltag

I følgende redegøres for forbehold for overvejelser og den overordnede metodiske tilgang, som lægges til grund for vurderingen af, hvor meget de enkelte tiltag begrænser borgernes frihed. Dernæst fremlægges en kvalitativ vurdering af de udvalgte tiltag.

Overvejelser og forbehold om vurdering af tiltags konsekvenser for frihed

Med tiltagets konsekvenser for den enkelte frihed menes, hvorvidt forskellige tiltag begrænser og muliggør borgernes handlinger. Herunder tages der hensyn til, hvor begrænsende restriktionerne er, hvor mange der berøres, og om de berørte kompenseres på en eller anden vis.

Frihed forstås i denne sammenhæng som muligheden for at udleve fundamentale rettigheder, herunder tænkes der først og fremmest på fravær af tvang, men også på adgangen til at udvikle og dygtiggøre sig.

Det skal generelt bemærkes, at der ikke er tale om et juridisk rettighedsbegreb – og det er således ikke en vurdering af, hvilke rettigheder den enkelte har og kan støtte ret på, men derimod et frihedsbegreb, som bygger på et politisk-filosofisk perspektiv, som skitseret i boks 1.

Boks 1 Frihedsbegreb

Et demokrati er et fællesskab af frie og ligeværdige borgere, der har sluttet sig sammen med henblik på at løse fælles og individuelle udfordringer. Den samfundskontrakt indebærer, at borgerne accepterer en række begrænsninger på egen udfoldelse af hensyn til andre borgere. Men samfundskontrakten indebærer også, at den enkelte besidder en fundamental frihed til selvbestemmelse.

Der skelnes ofte mellem negativ og positiv frihed, hvilket er en sondring, der går tilbage til den britiske idehistoriker Isaiah Berlin. Negativ frihed betegner fraværet af tvang i form af ydre forhindringer for menneskelige handlinger. Rettigheder knyttet til denne form for frihed er ytringsfrihed, organisationsfrihed, forsamlingsfrihed, religionsfrihed, bevægelsesfrihed, næringsfrihed, privatliv, ejendomsret og retssikkerhed. Positiv frihed betegner muligheden for og evnen til at udleve sit menneskelige potentiale. Rettigheder knyttet til denne form for frihed tæller retten til politisk deltagelse, uddannelse, sundhed, socialt sikkerhedsnet samt kunst og kultur.

Nogle opfatter negative friheder som mere fundamentale end positive friheder, hvorfor staten i højere grad er forpligtet til at opfylde negative frihedsrettigheder, mens andre anser de to typer af friheder som ligestillede og gensidigt afhængige. Der er således ikke en entydig enighed om, hvilke friheder, der er vigtigst. Ud fra en demokratisk optik er retten til politisk deltagelse i frie valg, ytringsfrihed, organisationsfrihed og forsamlingsfrihed (knyttet til politiske manifestationer) de mest centrale.

Referencegruppen har valgt at tage udgangspunkt i et bredt rettighedsbegreb, hvor både negative og positive friheder indgår i vurderingen. Det omhandler således den autonomi og selvbestemmelsesret, vi som individer har i det samfund, vi lever i. Samtidig er analysen dog snævert fokuseret på rettighedsspørgsmålet og medtager ikke spørgsmål om trivsel, der derimod indgår i andre dele af Referencegruppens arbejde.

Overordnet metode til vurdering af gældende tiltag

Referencegruppen har vurderet tiltagenes effekt på den enkeltes frihed ud fra en kvalitativ vurdering af, i hvilken grad lempelsen af et tiltag øger den samlede "mængde" frihed for befolkningen. I forståelsen af "frihed" anvendes en rettighedsbetragtning, som er både snæver og bred. Den er snæver i den forstand, at der alene fokuseres på, hvordan tiltag påvirker udbredelsen af rettigheder, som man med rimelighed kan betragte som gældende for befolkningen i relation til staten. Den er bred i den forstand, at rettighedsbegrebet ikke er et juridisk begreb, men er baseret på en bred politisk-filosofisk forståelse af, hvad man som frie og ligeværdige borgere har ret til i et frit samfund, jf. også ovenfor. Frihed forstås som frihed i relationen mellem borger og stat – og omhandler således fx ikke relationen mellem forældre og børn.

I vurderingen tages der udgangspunkt i en kvalitativ vurdering af følgende fire forhold ved hvert tiltag eller gruppe af tiltag:

- I hvilket omfang begrænser et givent tiltag borgernes frihedsrettigheder? Herunder tillægges det særligt vægt, hvis restriktioner påvirker frihedsrettigheder, der er centrale for et velfungerende demokrati.
- Hvor stor er den mulige lempelse – og i hvilket omfang vil en given lempelse reducere denne begrænsning?
- Hvor mange borgere bliver berørt af tiltaget og dermed af lempelsen? Der anlægges således et perspektiv, hvor et tiltag, der begrænser mange, alt andet lige, anses som mere begrænsende end et tiltag, der begrænser få. I hvilken grad kan borgerne kompenseres og bliver kompenseret for de begrænsninger, som tiltaget skaber? Det er særligt relevant for de tiltag, som påvirker erhvervsdrivende, hvor der gælder økonomiske kompensationsordninger. I denne forbindelse er det også relevant at nævne at en række tiltag har differentierede effekter, hvor de har store koncentrerede omkostninger for få borgere, og mindre diffuse omkostninger for mange borgere (eksempelvis lukning af butikker, der har koncentrerede omkostninger for den erhvervsdrivende). I disse tilfælde er der foretaget en afvejning.
- I hvilken grad, er der adgang til alternativer til den aktivitet, som lempelsen begrænser, fx virtuel undervisning, online kulturoplevelser mv.

Derudover tages en række forbehold, jf. begrundelser i foregående afsnit, herunder:

- Der fokuseres snævert på, i hvilken grad et tiltag virker begrænsende i forhold til en frihedsrettighed, som bør garanteres af staten i frie og lige samfund. Det betyder særligt, at lempelsers betydning for trivsel ikke medtages i nærværende vurderinger. Hvor hjemsendelse af offentlige medarbejdere eksempelvis ikke vurderes som en begrænsning af de ansattes frihedsrettigheder, så kan det have betydning for de ansattes trivsel.
- For så vidt angår økonomiske kompensation af de tiltag, som vedrører erhvervsdrivende, er det lagt til grund for vurderingen, at den enkeltes mulighed for at realisere egne ambitioner for erhvervsaktivitet er påvirket, selvom der er indført kompensationsordninger.
- Vurderingen forholder sig ikke til, i hvilket omfang der er tale om juridiske rettigheder, som borgere kan støtte ret på, jf. det beskrevne rettighedsbegreb ovenfor.
- Vurderingen er udledt teoretisk og bygger således ikke på empiriske undersøgelser af, hvordan tiltag opleves af borgerne.

Relativ vurdering og overordnet rangordning af tiltag

Vurderingen af konsekvenser ved den mulige lempelse af tiltaget afspejler en relativ vurdering af tiltaget i forhold til de øvrige tiltag.

Skala til vurdering af tiltag

Vurdering af effekten af tiltagene sker ud fra en simpel, kvalitativ skala inddelt i fire kategorier:

- Meget vigtigt
- Vigtigt
- Mindre vigtigt
- Ikke vigtigt.

Vurderinger af de enkelte tiltag

Da overvejelserne er ens for en række tiltag foretages en rangordning af i alt fem grupper af tiltag:

1. *Begrænsning på forsamlinger.* Dette tiltag vurderes ud fra det anvendte friheds- og rettighedsbegreb at være en væsentlig begrænsning i borgernes muligheder for at udfolde sig. Det beror på, at der er tale om en begrænsning af retten til forsamling, der er en central del et individs selvbestemmelse. Samtidig er der tale om en begrænsning, som rammer alle i befolkningen. En lempelse af forsamlingsforbuddet fra 5 til 10 vurderes derfor "Meget vigtig".
2. *Begrænsninger for erhvervsdrivende og begrænsninger af kultur- og fritid.* De aktuelle lukninger i kultur- og erhvervsliv vurderes generelt at have betydning for den enkeltes frihed, da der er tale om begrænsninger for de erhvervsdrivendes muligheder for at drive egen virksomhed. Herudover har lukningen betydning for en stor målgruppe af borgere, som ikke har mulighed for at deltage i aktiviteter, som knytter sig til de pågældende kultur-, fritids- og erhvervsaktiviteter. Tiltagene har dermed også betydning for borgernes mulighed for at udleve deres menneskelige potentiale. Med de beskrevne lempelser, vil de erhvervsdrivende kunne genåbne, og borgere vil kunne genoptage en række aktiviteter inden for rammerne af en række begrænsninger på antal, arealkrav mv. De beskrevne lempelser inden for disse kategorier er på den baggrund vurderet som "Vigtig".

Hjemsendelse af personer under uddannelse. Restriktioner på skole- og undervisningsområdet kan have betydning for de enkelte skolebørn og uddannelsessøgendes mulighed for at udfolde sit menneskelige potentiale. Det forhold, at undervisningen foregår virtuelt betyder dog, at skolebørn og uddannelsessøgende fortsat har mulighed for at følge undervisning, selv om denne potentielt kan have en anden kvalitet end ved vanligt fremmøde. I lyset heraf vurderes disse begrænsninger og mulige lempelser for at åbne for mere undervisning med fysisk fremmøde at have en mindre betydning i et rettighedsperspektiv. Lempelse er derfor vurderet "Mindre vigtig".

Hjemsendelse af ansatte. Hjemsendelse af offentligt ansatte samt opfordring til at arbejde hjemmefra for privat ansatte vurderes ikke at have betydning for den enkeltes frihed. Det skal ses i sammenhæng med, at der ikke vurderes at foreligge en fundamental ret knyttet til at kunne møde fysisk frem på en arbejdsplads. Samtidig er der for så vidt angår private virksomheder tale om en opfordring. Dette tiltag er derfor vurderet "Ikke vigtig".

Anbefalinger. Denne type af tiltag vurderes ikke at have en stor betydning for borgernes frihed, da det er overladt til borgerne selv, om de vil følge anbefalinger og opfordringer. Forudsat at anbefalinger er proportionale med og baseret på den bedst mulige evidens for smitterisikoen, er der hermed ikke tale om en begrænsning fra statslig side i den enkeltes frihed i et rettighedsperspektiv. Der er således mulighed for at fravige anbefalinger og opfordringer. For disse tiltag, vil en lempelse ikke have betydning for den enkeltes frihed i relationen til staten, og lempelsen er derfor vurderet som "Ikke vigtig".

Der henvises til tabel nedenfor for uddybning af, hvad vurderingerne beror på.

Tabel 5
Vurdering af betydning for den enkeltes frihed ved en lempelse af tiltaget

Beskrivelse af nuværende tiltag	Vurdering	Vurderingen beror særligt på ¹
<p>Ildræts-, forenings- og fritidsaktiviteter: Indendørsarealer lukket.</p> <p><i>Lempes til 10 person ved aktiviteter.</i></p>	Vigtig	<ul style="list-style-type: none"> Tiltag har større konsekvens for foreninger, givet at erhverv bliver kompenseret økonomisk. Tiltag har betydning for positive rettigheder ift. individets mulighed for selvudfoldelse, men man har i vidt omfang mulighed for at kompensere ved fx at løbe en tur, læse en bog el.lign. Tiltaget berører på brugersiden for rigtig mange personer, men indebærer ikke stor frihedsbegrænsning for individet. Lempelsen og dermed vurderingen af tiltagets konsekvenser vil have samspil med forsamlingsforbuddet.
<p>Forsamlinger: Forbud på 5 personer.</p> <p><i>Lempes til: Forsamlingsforbud på højst 10.</i></p>	Mest vigtig	<ul style="list-style-type: none"> Det klart mest begrænsende tiltag over for den personlige frihed. Det er et påbud på et centralt område, som er essentielt for mennesker - at omgås andre mennesker. Samtidig er der tale om en restriktion, som ikke kan kompenseres. En lempelse af forsamlingsforbud fra 5 til 10 vurderes derfor at være afgørende ud fra en rettighedsbetragtning.
<p>Arrangementer mv. i private hjem og sociale kontakter: Anbefaling om max. 5 personer.</p> <p><i>Lempes til: Anbefaling om højst 10 personer</i></p>	Mindst vigtig	<ul style="list-style-type: none"> Tiltaget er en anbefaling og opfattes derfor ikke indgribende set fra et rettighedsperspektiv, da det ikke involverer påbud.
<p>Arbejdspladser: Offentlige ansatte hjemsendes og privat ansatte opfordres kraftigt hertil.</p> <p><i>Lempes til: Arbejder hjemmefra i vidst muligt omfang.</i></p>	Mindst vigtig	<ul style="list-style-type: none"> Det er vurderingen, at hjemmearbejde for offentlig ansatte ikke påvirker deres basale frihed, og at tilrettelæggelsen af ens arbejde i høj grad er op til arbejdsgiveren, som for de offentligt ansatte i sidste instans er den, som har besluttet tiltaget. Der er for så vidt angår privatansatte tale om en opfordring, som kan sidestilles med en anbefaling.
<p>Indkøbscentre, stormagasiner mv.: Lukket.</p> <p><i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i></p>	Vigtig	<ul style="list-style-type: none"> Der skelnes mellem konsekvenser for ejere af butikker, stormagasiner mv. (herefter benævnt de erhvervsdrivende) og almene borgere, der benytter sig af butikkerne som kunder. Man har som borger i nogen grad mulighed for at kompensere brug af butikker, indkøbscentre mv. ved at gøre brug af online handel. Dette gælder dog ikke for liberale erhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.). For så vidt angår økonomiske kompensation af de tiltag, som vedrører erhvervsdrivende, er det lagt til grund for vurderingen, at den enkeltes mulighed for at realisere egne ambitioner for erhvervsaktivitet er påvirket, selvom der er indført kompensationsordninger. Derudover vil der for den erhvervsdrivende også være tale om en væsentlig begrænsning i dennes frihed, som ikke kun vedrører eventuelt økonomisk tab i forhold til det forventede, men også begrænsning i dennes mulighed for personlig udfoldelse. Indkøbscentre, udvalgswarebutikker, restauranter, barer mv. vurderes ens ift. til lempelsens konsekvenser for borgernes oplevelse af frihed.

		Lempelsen vurderes at berøre flere personer end eksempelvis lempelse af restriktioner på kultur og idrætsområdet.
Udvalgsvarebutikker: Lukket.	Vigtig	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Skærpede arealkrav, skiltning mv.</i>		
Liberal serviceerhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.): Lukket.	Vigtig	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Areal krav, krav om mundbind mv.</i>		
Kultur- og fritidsinstitutioner: Lukket.	Vigtig	Samme grundlag som punkt.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Areal krav, begrænsninger for antal mv.</i>		
Grundskolen 0.-4. klasse: Hjemsendt.	Mindre vigtigt	<ul style="list-style-type: none"> • Det er vurderingen, at frihedsgrader ikke påvirkes af, hvorvidt undervisning foregår i en skole hhv. ved fjernundervisning. • Såfremt fjernundervisning involverer et væsentligt kvalitetstab, som på sigt går ud over den enkeltes læring, så kan dette ses som en begrænsning af den enkeltes positive ret til læring.
<i>Lempes til: Undervisning inden for stamklasser.</i>		
Grundskolens 5.-9./10. klasse: Hjemsendt.	Mindre vigtigt	Samme grundlag som punkt 7.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Undervisning indenfor stamklasser.</i>		
Ungdoms- og voksenuddannelser: Hjemsendt.	Mindre vigtigt	Samme grundlag som punkt 7.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Mere fysisk undervisning med begrænsninger.</i>		
Videregående uddannelser: Omlægning til digital undervisning.	Mindre vigtigt	Samme grundlag som punkt 7.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Undervisning med smitteforbyggende foranstaltninger.</i>		
Restauranter og cafeer: Lukket (mulighed for takeaway).	Vigtig	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i>		
Barer og værtshuse: Lukning.	Vigtig	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.
<i>Lempes til: Lukning kl. 22 med arealkrav, skiltning, mundbind mv.</i>		

Anm.: 1) Rangordning er foretaget inden for fire kategorier: 1)ikke vigtig, 2) mindre vigtig, 3) vigtig og 4)meget vigtig. Indenfor hver kategori er der ikke foretaget en intern afvejning mellem tiltagene. Vurderingen er foretaget forhold til øvrige tiltag på listen).

Bilag

Oversigt over bilag 1 – 7

- **Bilag 1.** Supplerende kommissorium for faglig referencegruppe for nationalt varslingsystem til håndtering af COVID-19 vedrørende bidrag til vurdering af rækkefølge på genåbning
- **Bilag 2.** Medlemmer af Den Faglige Referencegruppe og bidragsydere til rapporten
- **Bilag 3.** Oversigt over tiltag og lempelser som vurderes
- **Bilag 4.** Vurdering af lempelsers betydning for smitteudbredelse
- **Bilag 5.a.** Vurdering af samfundsøkonomiske konsekvenser vedr. smittereducerende tiltag
- **Bilag 5.b.** Samfundsøkonomisk vurdering af 1. Idrætsforenings- og fritidsaktiviteter
- **Bilag 5.c.** Samfundsøkonomisk vurdering af 2.1. Forsamlinger og 2.2 Private arrangementer og sociale kontakter
- **Bilag 5.d.** Samfundsøkonomisk vurdering af 3. Arbejdspladser (hjemsendelse/hjemmearbejde)
- **Bilag 5.e.** Samfundsøkonomisk vurdering af 4a. Indkøbscentre, arkader, basarer og storcentre
- **Bilag 5.f.** Samfundsøkonomisk vurdering af 4b. Udvalgswarebutikker
- **Bilag 5.g.** Samfundsøkonomisk vurdering af 5. Liberale erhverv med tæt fysisk kontakt
- **Bilag 5.h.** Samfundsøkonomisk vurdering af 6. Kulturinstitutioner mv. genåbnes
- **Bilag 5.i.** Samfundsøkonomisk vurdering af 7a. Hjemsendelse af 0.-4. klasse
- **Bilag 5.j.** Samfundsøkonomisk vurdering af 7b. Hjemsendelse af 5.-10. klasse
- **Bilag 5.k.** Samfundsøkonomisk vurdering af 7c. Hjemsendelse af voksen og ungdomsuddannelser
- **Bilag 5.l.** Samfundsøkonomisk vurdering af 8. Videregående uddannelser
- **Bilag 5.m.** Samfundsøkonomisk vurdering af 9. Restauranter og caféer
- **Bilag 5.n.** Samfundsøkonomisk vurdering af 10. Barer og værtshuse
- **Bilag 5.o.** Vurdering af nytte i samfundsøkonomiske vurderinger og sammenhæng i forhold til vurdering af aktivitetsvirkning
- **Bilag 6.** Vurdering af lempelser ift. trivsel og øvrige sundhedsmæssige konsekvenser
- **Bilag 7.** Oversigt over lempelser som vurderes ift. borgernes frihed

Bilag 1. Supplerende kommissorium for faglig referencegruppe for nationalt varslingsystem til håndtering af COVID-19 vedrørende bidrag til vurdering af rækkefølge på genåbning

6. januar 2020

Der er nedsat en faglig referencegruppe til Nationalt Varslingssystem i forbindelse med udviklingen af Nationalt Varslingssystem til Risikovurdering og Håndtering af COVID-19, der blev lanceret 31. oktober 2020.

Dette kommissorium supplerer det overordnede kommissorium for den Faglige Referencegruppe og varslingsystemet. Det nye, supplerende kommissorium beskriver den faglige referencegruppes arbejde med at vurdere scenarier for fornyet genåbning af samfundet og hensigtsmæssigt timing heraf.

Formål

Den Faglige referencegruppe skal bidrage med vurderinger af i hvilken rækkefølge, det er klogest at lempe eller fjerne tiltag, når smittesituationen muliggør dette, når der henses til såvel restriktionernes forventede virkning på smittespredningen og de samfundsøkonomiske konsekvenser heraf.

Opdrag

Den Faglige Referencegruppe anmodes om at bidrage med vurderinger til i hvilken rækkefølge, det er klogest at udfase tiltag, når smittesituationen muliggør dette.

Vurderingerne skal tage afsæt i det allerede igangsatte arbejde i regi af referencegruppen med at kvalificere konsekvensvurderingerne af en række udvalgte tiltag til skærpede restriktioner. Ekspertene skal således i deres vurdering afveje tiltagens effekt på smittereduktion samt konsekvenser for samfundsøkonomi og den almindelige sundhedstilstand ud over COVID-19. Referencegruppen kan samtidig i muligt omfang inddrage viden om øvrige konsekvenser af tiltag for befolkningen, herunder fx hvor indgribende tiltagene virker på den enkelte dagligdag eller trivsel. Vurderingerne kan herudover bygge videre på den afrapportering fra foråret 2020, som de økonomiske eksperter afgav i forhold til genåbning af samfundet.

Det er ikke en del af opgaven at vurdere, hvornår smitteudviklingen er på et niveau, hvor de enkelte restriktioner kan lempes, da dette afhænger af mange faktorer i smitteudviklingen nationalt og regionalt som ikke kendes på forhånd, og som kan variere gennem over tid.

Referencegruppens vurderinger vil have form af et kort konklusionspapir, som referencegruppen vil stå som afsendere på.

Referencegruppen afrapporterer til regeringen.

Sammensætning og organisering

Den Faglige Referencegruppe er sammensat af eksperter inden for medicin, epidemiologi, økonomi og samfundsforhold, jf. kommissorium for referencegruppen. Møderne i regi af den samlede referencegruppe ledes af Sundheds- og Ældreministeriet.

Sekretariatsbetjeningen af referencegruppen forestå af Sundheds- og Ældreministeriet, Statens Serum Institut, Sundhedsstyrelsen, Finansministeriet og Erhvervsministeriet. Øvrige styrelser og ministerier inddrages herudover efter behov.

Tidsplan og leverancer

Den Faglige Referencegruppe anmodes om den 11. januar at komme med en vurdering af, i hvilken rækkefølge restriktioner bør udfases i en gradvis udfasning. Der lægges op til, at vurderingerne som udgangspunkt afgrænses til at vedrøre de skærpede restriktioner, som aktuelt er gældende frem til og med d. 17. januar 2021. Fokus vil være på tiltag, som har karakter af restriktioner, og således ikke opfordringer og anbefalinger.

Bilag 2. Medlemmer af Den Faglige Referencegruppe og bidragsydere til rapporten

Medlemmer af den Faglige Referencegruppe

- Departementschef i Sundheds- og Ældreministeriet (mødeleder)
- Søren Gaard, Afdelingschef, Afdelingen for Strukturel Sundhed, Sundheds- og Ældreministeriet
- Allan Randrup Thomsen, Professor, Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet
- Jakob Stoustrup, Professor, Institut for Elektroniske Systemer, Aalborg Universitet
- Jens Lundgren, Professor, Infektionsmedicinsk Klinik, Rigshospitalet og Københavns Universitet
- Jes Søgaard, Professor og Direktør, Interdisciplinary Center on Population Dynamics (CPop), Syddansk Universitet.
- Lasse Engbo Christiansen, Lektor, Institut for Matematik og Computer Science, Danmarks Tekniske Universitet
- Lone Simonsen, Professor, Folkesundhedsvidenskab, Roskilde Universitet
- Michael Bang Petersen, Professor og leder af HOPE-projektet om COVID-19, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Michael Svarer, Professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet
- Susanne Ditlevsen, Professor, Institut for Matematiske Fag, Københavns Universitet
- Theis Lange, Vice Institutleder og Lektor, Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet
- Torben M. Andersen, Professor, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet
- Viggo Andreasen, Lektor, Matematik og Fysik, Roskilde Universitet

Bidragsydere

Til at kvalificere vurderingerne af tiltag og lempelsers betydning for borgernes frihed har referencegruppen inddraget:

- Jesper Ryberg, Professor, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitets Center
- Svend-Erik Skanning, Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Til at kvalificere vurderingerne af tiltag og lempelsers betydning for trivsel og øvrig sundhed har referencegruppen inddraget:

- Bente Klarlund Pedersen, Klinisk Professor, Rigshospitalet
- Vibeke Jenny Koushede, Professor og Institutleder, Institut for Psykologi, Københavns Universitet

Sekretariatet for den Faglige Referencegruppe

Sekretariatsbetjeningen af referencegruppen er forestået af Sundheds- og Ældreministeriet, Statens Serum Institut, Sundhedsstyrelsen, Finansministeriet og Erhvervsministeriet.

Bilag 3. Oversigt over tiltag og lempelser som vurderes

I tabel 1 neden for beskrives de gældende tiltag samt mulige lempelser af tiltag, som den Faglige Referencegruppe har forholdt sig til, i de kvalitative vurderinger. Der er tale om lempelser af tiltag, som tager afsæt i indsatsstrapperne i varslingsystemet. Lempelseerne er af sekretariatet konkretiseret og uddybet på baggrund af dialog med relevante myndigheder og ministerier.

Tabel 1
 Beskrivelse af tiltag og mulige lempelser til kvalificering i regi af den Faglige Referencegruppe under Nationalt Varslingssystem til Risikovurdering og Tiltag til Håndtering af COVID-19

#	Område	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner	Beskrivelse af den vurderede mulige lempelse af tiltag/restriktion	Tidslinje for tiltag
1	Idræts- og foreningsaktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> Indendørs lokaler, hvor der udøves idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter, skal holde lukket for offentligheden. Professionelle idrætsudøvere kan fortsat anvende indendørsarealer, som er lukket for offentligheden. Det gælder blandt andet lege- og badelande, idrætshaller, svømmehaller, trænings- og fitnesscentre, spillehaller og kasinoer, foreningslokaler mv. Muligheden for at være op til 50 personer til stede ved idræts- og foreningsaktiviteter for børn og unge op til 21 år finder ikke anvendelse. Der må herefter som udgangspunkt kun være 5 personer til stede (udendørsfaciliteter) på samme sted samtidig ved sådanne aktiviteter. 	<ul style="list-style-type: none"> Forbud mod at afholde og deltage i indendørs og udendørs arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor der er flere end 10 personer til stede på samme tid samtidigt, jf. mulige lempelser i forsamlingsforbud. Mulighed for at være op til 50 personer til stede ved (udendørs) idræts- og foreningsaktiviteter for børn og unge op til 21 år. Mulighed for op til 500 siddende personer til stede ved visse arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor tilskuere, kunder, besøgende eller deltagere i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, oplægsholder, bane eller lignende. 	Tiltagene blev <ul style="list-style-type: none"> Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 Udvidet til hele landet: 16. december 2020

2.1	Forsamlinger	<ul style="list-style-type: none"> Forsamlingsforbud på 5 personer. Det indebærer, at det er forbudt at afholde og deltage i indendørs og udendørs arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor der er flere end 5 personer til stede på samme sted samtidig. Der gælder en række undtagelser til forsamlingsforbuddet, herunder at man dog må være op til 10 personer, såfremt man er i husholdningen sammen eller er hinandens nærmeste pårørende. Derudover er der en undtagelse om arrangementer mv., der finder sted på indendørs fællesområder til boliger, hvor beboerne ikke kan undgå omgang med hinanden, herunder fælles køkken- og bade faciliteter på kollegier og lignende boligfællesskaber. Der er derudover en indskrænkning af undtagelsen for folkekirken og trossamfund uden for folkekirken i lokaler, som de råder over, så undtagelsen alene vil gælde for gudstjenester samt dåb, vielser og lignende religiøse handlinger i sådanne lokaler. 	<ul style="list-style-type: none"> Forsamlingsforbud på 10 personer ved indendørs og udendørs arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende. Dog gælder der visse undtagelser, herunder med hensyn til private boliger og almindelig ophold på arbejdspladser. 	Gældende i hele landet fra d. 6 januar 2021
2.2	Arrangementer mv. i private hjem og sociale kontakter	<ul style="list-style-type: none"> Anbefaling om max 5 personer i private hjem inkl. husholdningen (medmindre husholdningen er på mere end 5 personer) og begrænse antallet af sociale kontakter til max 5 personer ud over husholdningen og arbejdsplads. 	<ul style="list-style-type: none"> Anbefaling om max 10 personer i private hjem og max 10 sociale kontakter ud over husholdningen og arbejdsplads. 	Anbefalingen blev meldt ud 5. januar 2021
3	Arbejdspladser	<ul style="list-style-type: none"> Offentlige arbejdsgivere opfordres til at sende alle medarbejdere, der ikke varetager kritiske funktioner, hjem. De pågældende bør så vidt muligt arbejde hjemmefra. Private arbejdsgivere opfordres kraftigt til at sikre, at medarbejdere, der har mulighed for at varetage deres arbejde uden fysisk fremmøde på arbejdspladsen, gør dette. 	<ul style="list-style-type: none"> Opfordring til offentlige og private arbejdsgivere om at ansatte arbejder hjemmefra i det omfang, det er muligt og hensigtsmæssigt i forhold til arbejdet. 	Tiltagene blev <ul style="list-style-type: none"> Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 Hele landet: 16. december 2020

4	<p>Detailhandel (indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer samt udvalgswarebutikker)</p>	<p>Følgende tiltag vurderes hver for sig:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indkøbscentre, arkader og basarer skal holde lukket. Stormagasiner skal holde lukket. Afdelinger, der hovedsageligt sælger fødevarer, i stormagasiner må dog holde åbent for offentligheden. Stormagasiner må endvidere holde åbent for offentligheden, i det omfang det er nødvendigt for at give adgang til butikker, der hovedsageligt sælger fødevarer, men må ikke sælge produkter fra andre afdelinger. • Udvalgswarebutikker skal holde lukket. Butikkerne kan fortsat udlevere pakker, der er forudbestilt og forudbetalt ved fjernsalg. <p>Undtagelser:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lukningerne gælder ikke for dagligvarebutikker (herunder f.eks. supermarkeder, bagere og tankstationer), apoteker og specialforretninger med medicinsk udstyr. - Desuden kan posthuse, pakkeshops, pakkeudleveringssteder, herunder også stormagasiner og butikker (fx udvalgswarebutikker og kiosker), udlevere pakker, der er forudbestilt og forudbetalt ved fjernsalg, herunder e-handel. - Udvalgswarebutikker må samtidig holde åbent for erhvervsdrivende med henblik på salg af varer til brug for de erhvervsdrivendes erhvervsmæssige virksomhed. Tilsvarende gælder for udvalgswarebutikker beliggende i indkøbscentre, arkader og basarer 	<ul style="list-style-type: none"> • Krav om synligt opsynspersonale i butikker på over 2.000 m2 og krav om at mindre butikker har personale med ansvar for retningslinjer i lyset af COVID-19. • Anbefaling om, at kun ét familiemedlem handler ad gangen. • Forbud mod salg af alkohol fra serveringssteder, i detailhandlen og fra øvrige steder, hvor offentligheden har adgang efter kl. 22.00 og til kl. 5.00. • Krav om skiltning i detailhandlen med, hvor mange kunder der maksimalt må lukkes ind i lokalet. • Skærpede kvadratmeterkrav i udvalgswarebutikker, varehuse, storcentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2.000 m2 eller derover. Gælder ikke for dagligvarebutikker. • Krav om, at det ved tydelig afmærkning, instruktion eller lignende tydeligt fremgår, at kunder skal bevæge sig i samme retning eller holde til højre i udvalgswarebutikker, dagligvarebutikker varehuse, storcentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2000 m2 eller derover. 	<p>Tiltag vedr. indkøbscentre mv. blev indført d. 17. december 2020</p> <p>Tiltag vedr. udvalgswarebutikker blev indført d. 25. december 2020</p>
5	<p>Liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lukning 	<ul style="list-style-type: none"> • Overholdelse af arealkrav gældende for lokaler, hvortil der er offentlig adgang, herunder lempet arealkrav i lokaler, hvor kunder mv. i det væsentlige sidder ned. • Derudover vil der være krav om skiltning og håndsprit mv., samt anbefaling om hyppig rengøring og brug af mundbind. 	<p>Gældende i hele landet fra 21. december 2020</p>

6	Kultur- og fritidsinstitutioner	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturinstitutioner skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden. Det gælder blandt andet teatre, koncertsale, spillesteder, museer, kunsthaller, kulturhuse, biografer, biblioteker (aflevering og udlån til forsknings- og undervisningsbrug undtages), aftenskoler, daghøjskoler, Folkeuniversitetet samt musik- og kulturskoler. • Udendørs kulturinstitutioner, forlystelsesparker, zoologiske anlæg, akvarier mv., skal holdes lukket for offentligheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Overholdelse af arealkrav for lokaler, hvortil der er offentlig adgang, herunder lempet arealkrav i lokaler hvor besøgende mv. i det væsentlige sidder ned. • Mulighed for op til 500 siddende personer til stede ved visse arrangementer mv., hvor kunder mv. i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, biograflærred, bane eller lignende. • Der skal bæres mundbind eller visir indendørs på kulturinstitutioner og idrætsfaciliteter, herunder museer, spillesteder, biblioteker, kulturhuse, zoologiske anlæg, biografer, teatre, foreningslokaler mv. 	<p>Tiltag vedr. indendørs kulturinstitutioner mv. blev:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 • Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 • Udvidet til hele landet: 16. december 2020 <p>Udendørs kulturinstitutioner mv. lukkede ned d. 8. januar 2021</p>
7	Grundskole, ungdoms- og voksenuddannelse	<p>Følgende tiltag vurderes hver for sig:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elever i grundskolen 0.-4. klasse sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning men med mulighed for nødpasning • Elever i grundskolen 5.-9./10. klasse herunder efterskoler sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning. • Elever og kursister på ungdoms- og voksenuddannelser sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skoler kan modtage elever fra 0.-10. klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser. Ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner kan modtage elever og kursister på afsluttende årgange/forløb samt 50 pct. fremmøde for VUC, FGU og eud (udover afsluttende årgange/sårbare elever). 	<p>Tiltag for 0.-4. klasse blev:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indført i hele landet fra 21. december 2020 <p>Tiltag for 5.-9. klasse samt ungdoms- og voksenuddannelser blev:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 • Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 • Udvidet til hele landet: 16. december 2020

8	Videregående uddannelser	<ul style="list-style-type: none"> Omlægning til digital undervisning og eksamen uden fremmøde på de videregående uddannelser. 	<ul style="list-style-type: none"> Anbefaling om omlægning til digital undervisning og eksamen, hvor det vurderes muligt Indførelse af fremmødeundervisning med fokus på de generelle anbefalinger, herunder afstand, hygiejne mv <p>Lempelsen kan evt. ske gradvist, så der først lempes til anbefaling om omlægning til digital undervisning og eksamen, hvor det vurderes muligt og siden til indførelse af fremmødeundervisning med fokus på de generelle anbefalinger, herunder afstand, hygiejne mv.</p> <p>(Generelt afstandskrav vil i praksis føre til, at der kan være færre elever/kursister i klassen/på holdet. Dette kan reelt indebære, at noget fjernundervisning bibeholdes.)</p>	<p>Tiltaget blev:</p> <ul style="list-style-type: none"> Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 Udvidet til hele landet: 16. december 2020
9	Restauranter og caféer	<ul style="list-style-type: none"> Lukning (mulighed for take-away) 	<ul style="list-style-type: none"> Restauranter, barer, caféer o. lign. skal lukke kl. 22 (take-away er undtaget). Krav om at serveringssteder skilter med, hvor mange personer der må opholde sig på stedet. Lokalerne bør så vidt muligt indrettes, så kunderne kan overholde afstandsanbefaling, dog med mulighed for, at nære kontakter kan placeres tættere. Overholdelse af arealkrav for lokaler hvortil der er offentlig adgang, herunder lempet arealkrav i lokaler, hvor kunder mv. i det væsentlige sidder ned. Opfordring til at serveringssteder indfører frivillig registrering af gæsterne for at hjælpe smitteopsporingen. Krav om brug af mundbind eller visir på serveringssteder, hvor der serveres mad, drikkevarer eller tobak til indtagelse på salgsstedet. 	<p>Tiltaget blev:</p> <ul style="list-style-type: none"> Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 Udvidet til hele landet: 16. december 2020

10	Barer og værts- huse	<ul style="list-style-type: none"> Lukning 	<ul style="list-style-type: none"> Barer, værthuse o.lign. skal lukke kl. 22. Krav om, at serveringssteder skiltes med, hvor mange personer der må opholde sig på stedet. Lokalerne bør så vidt muligt indrettes, så kunderne kan overholde afstandsanbefaling, dog med mulighed for, at nære kontakter kan placeres tættere. Overholdelse af arealkrav for lokaler hvortil der er offentlig adgang, herunder lempet arealkrav i lokaler, hvor kunder mv. i det væsentlige sidder ned. Opfordring til at serveringssteder indfører frivillig registrering af gæsterne for at hjælpe smitteopsporingen. Krav om brug af mundbind eller visir på serveringssteder, hvor der serveres mad, drikkevarer eller tobak til indtagelse på salgsstedet. 	<p>Tiltagene blev:</p> <ul style="list-style-type: none"> Indført i 38 kommuner: 9. december 2020 Udvidet til 69 kommuner: 11. december 2020 Udvidet til hele landet: 16. december 2020
----	-------------------------	---	--	--

Anm.: Mulige tiltag ved lempelse af restriktioner vil ikke i alle tilfælde være nye tiltag, men kan også være tiltag, der allerede gælder. Det forudsættes i beskrivelsen af lempelserne af tiltaget, at det anførte kun er relevant, hvis lukkede lokaler åbner, forsamlingsforbuddet lempes osv. Lempelser vil også kunne bestå i, at det kun er visse dele af kategorien, der åbner, begrænsede åbningstider el.lign.

Bilag 4. Vurdering af lempelsers betydning for smitteudbredelse

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
1	Idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden	<i>Lempes til et forbud mod at afholde og deltage i indendørs og udendørs aktiviteter, hvor der er flere end 10 personer til stede på samme tid.</i>	<p>Risikoen for smitte i lege- og badelande, idrætshaller, svømmehaller, trænings- og fitnesscentre er afhængig af adfærd og hygiejne. Samlet set vurderes risikoen for smitte potentiel middel-til-høj.</p> <p>Dansk erfaring fra epidemien opsamlet af <i>Signalgruppen</i> er, at der er set mange tilfælde af smittespredning på dette område, særligt ved sport, sang, hvor der er tæt fysisk kontakt eller fælles omklædningsrum, hvorfor risikoen må betragtes som høj.</p> <p>Det bemærkes, at risikoen for smitte vil variere betydeligt på tværs af målgruppen. Det skyldes, at tiltaget er rettet mod en sammensat gruppe af aktiviteter og personer, hvor karakteristika ved kontaktmønstre varierer, fx er der forskel i kontakter inden for afgrænset grupper og på tværs af netværk.</p> <p>Vurderingen skal ses i lyset af den nuværende omfattende smittespredning blandt unge mennesker.</p>	<p>Svømmebade, friluftsbade og badelande skønnes samlet set at have godt ca. 370.000 gæster om året.</p> <p>Foreningsidrætten har godt 2,6 mio. medlemmer og danseskolerne skønnes at have mellem 9.000-17.500 personer.</p> <p>Fitnesscentre skønnes at have ca. 800.000 medlemmer i privat regi, mens der går ca. 75.000 medlemmer i foreningsbaserede fitnesscentre.</p> <p>Hertil kommer antallet af personer, som benytter spillehaller og kasinoer, foreningslokaler mv.</p> <p>Det skønnes, at der ca. er 8.300 virksomheder inden for brancher, som vil være direkte berørt af tiltaget. De tegner sig for hhv. ca. 57.600 beskæftigede og en samlet omsætning på 11,2 mia. kr.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, idet indendørsarealer inden for en række områder lukkes samt antallet af personer op til 21 år, der kan være tilstede samtidigt ved en idræts- og foreningsaktivitet, sænkes betydeligt.</p> <p>Lukning af indendørsarealer for idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter vurderes at have en vis kontaktreduktion i samfundet og kan til en vis grad have en effekt på smittespredningen. Begge vurderinger er meget afhængige af, hvilken aktivitet, der er tale om.</p> <p>En lempelse til et forbud mod at afholde og deltage i indendørs og udendørs aktiviteter med fx flere end 5 personer forventes også at have en betydelig effekt, da tiltaget i en betydelig omfang fortsat vil begrænse kontakter mellem personer, der mødes på tværs af kontaktnetværk.</p> <p>Dette er hvis sammenligningsgrundlaget fx er fuld afvikling af fodboldstævner o.l. Hvis sammenligning er til forbud</p>	Middel	<p>Der er tale om en meget heterogent område, hvor risikoen for smitte varierer mellem de berørte områder.</p> <p>Vurderingen skal ses i lyset af, at der er særlig risiko ved aktiviteter, hvor der er mange fælles berøringsflader.</p>

¹ Se bilag 1 for uddybende beskrivelse gældende tiltag/restriktioner

² Se bilag 1 for uddybende beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion

³ Vurderingen er baseret på et skøn og vil være afhængig af smittetryk, efterlevelse af smitteforebyggende anbefalinger, afledte effekter i forhold til generelle adfærdændringer mv.

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
			Data peger ret enstemmigt på, at mindre børn (0-9 år) er mindre tilbøjelige til at blive smittet og smitte videre.		ved over ti, så er der en "vis" betydning. Ved en lempelse af tiltaget vil der dog ikke kunne opnås samme virkning som ved en lukning, idet det vil være kontakt mellem personer på tværs af kontaktnetværk – selv om det vil foregå i mindre grupper.		
2.1	Forsamlingsforbud på 5 personer	<i>Lempes til et forsamlingsforbud på 10 personer.</i>	Risikoen for smitte i forsamlinger er større jo større forsamlingen er. Der er betydelig evidens fra tidligere pandemier og under COVID-19 for, at forsamlinger spiller en afgørende rolle i smittespredning, og her har antallet, der samles stor betydningen. Endvidere har tidsrummet forsamlingen er samlet i, aktiviteterne i forsamlingen, og om det er inden for eller uden for, betydning. Andelen, der tror sig smittet i forsamlinger, er delvist belyst ved aktivitetsdata fra STPS. Her har andelen, der tror sig smittet i større forsamlinger, ændret sig siden i sommer, og er nu under 1%. Det er dog værd at bemærke at op mod 20-30% anfører, at de ikke ved, hvor de er smittet. Det må antages, at det i høj grad beror på smitte i mindre forsamlinger.	Forsamlingsforbuddet antages at berøre hele den danske befolkning	Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion Effekten ved yderligere at nedbringe forsamlingsforbuddet afhænger af, hvor det er gældende. Forsamlingsforbuddet finder anvendelse i forhold til indendørs og udendørs arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor der er flere end (pt.) 5 personer til stede på samme sted samtidig. Der gælder dog en række undtagelser til forbuddet, herunder navnlig i forhold til private boliger og i haver i tilknytning hertil, som kun beboerne råder over, almindelig ophold og færden på en arbejdsplads og afholdelse af undervisning, eksamen eller lignende, hvor fysisk fremmøde er nødvendig. Derudover er visse områder og sektorer helt undtaget fra forsamlingsbekendtgørelsen	Høj	Der er betydelig evidens fra tidligere pandemier og under COVID-19 for, at forsamlinger spiller en afgørende rolle i smittespredning, og her har antallet, der samles stor betydningen. At gå fra 5 til 10 personer vil være en vis kontaktøgning, som vil have en betydelige effekt på smitte især i lyset af de nuværende indikationer for smittespredning for B.1.1.7.

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
					<p>s anvendelsesområde, herunder navnlig Folketinget og domstolene, offentlige og private sygehuse, dagtilbud og professionelle idrætsudøvere Effekten af et forsamlingsforbud kan dermed øges, ved at udvide det til at gælde i flere af de netværk befolkningen indgår i. Beregninger fra modelgruppen har derimod vist, at der kun er en mindre gevinst ved at nedbringe forsamlingsforbuddet yderligere til fx 3, hvis forbuddet udelukkende er gældende i det offentlige rum.</p> <p>En central effekt ved forsamlingsforbuddet og dets grænse er at danne afsæt for at kommunikere anbefalingerne omkring forsamlings størrelse på områder, hvor selve forbuddet ikke har juridisk hjemmel, eksempelvis i forhold til private boliger. Erfaringer fra seneste jul og nytår viser i høj grad, at danskerne følger disse råd.</p>		

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
2.2.	Anbefaling om at begrænse antal personer i private hjem til max 5 personer Begrænse antallet af sociale kontakter til max 5 personer uden for husstanden	<i>Lempes til anbefaling om at der kan være flere end 5 personer i private hjem og flere end 5 sociale kontakter uden for husstanden.</i>	Risiko for smitte er meget afhængig af niveauet af smitte i samfundet og vurderes middel	Anbefalingerne antages at berøre hele den danske befolkning	Som ovenfor i 2.1.	Høj	Der er betydelig evidens fra tidligere pandemier og under COVID-19 for, at forsamlings spiller en afgørende rolle i smittespredning, og her har antallet, der samles stor betydning. At gå fra 5 til 10 personer vil være en vis kontaktøgning, som vil have en betydelig effekt på smitte især i lyset af de nuværende indikationer for smittespredning for B.1.1.7.
3	Offentlige ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, hjemsendes. Privat ansatte som har mulighed for at arbejde uden fysisk fremmøde, opfordres kraftigt hertil.	<i>Opfordring til offentlige og private arbejdsgivere om at sikre, at ansatte arbejder hjemmefra, i videst muligt omfang.</i>	Risikoen for smitte på arbejdspladser er afhængig af erhvervet. For en række erhverv, hvor det fra Danmark og udlandet vides, at der er større risiko for smittespredning, er der typisk ikke giver mulighed for hjemmearbejde. Eksempler på dette er slagterier, fængsler, større byggepladser og sundheds- og plejepersonale i sundheds- og ældresektoren mv. Det må antages, at det i høj grad er personer, der varetager kontor-/mødearbejde i bred forstand, der igen vil møde på arbejde, når restriktionerne lempes. Generelt vil der derfor primært være tale om en	I alt vurderes tiltaget at berøre 1,2 mio. personer. Ifølge Danmarks Statistiks AKU-undersøgelse var der 40 pct. af de ca. 3 mio. beskæftigede (private og offentlige) danskere, der i 2. kvartal 2020 regelmæssigt eller af og til arbejdede hjemme, svarende til 1,2 mio. personer. Data fra trafikovervågning peger på, at det under nuværende nedlukning er 20 pct. af de beskæftigede, der arbejder hjemmefra ⁴ . En lang række erhverv har imidlertid ikke stor mulighed for at udføre hjemmearbejde. Det gælder fx landbrug, fiskeri, råstofindvinding, slagterier, fængsler, byggepladser samt fremstillings- og	Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion på arbejdspladser samt at mindske kontakter i forbindelse med pendling til og fra arbejde. Hjemmearbejde vurderes generelt at medføre en betydelig kontaktreduktion i samfundet og kan have en betydelig effekt på smittespredningen. Ligeledes vil der være en betydelig kontaktreduktion til andre mennesker i offentlig transport mv. Såfremt tiltaget lempes vil det indebære et signal til private og offentlige arbejdsgivere om i højere grad at lade de ansatte møde fysisk op på arbejdspladserne. Idet der er tale om tiltag, som i vidt omfang beror på	Middel	Det øget fysiske fremmøde vil betyde øget kontakter på arbejdspladser samt større persontrafik i samfundet. Det vil i særlig grad være personer, der varetager kontorarbejde, der vil blive påvirket af lempelse. Der vil være gode muligheder for at i høj grad at implementere de generelle smitteforebyggende anbefalinger, ligesom smitteopsporing og begrænsning af udbrud er lettere på arbejdspladser, hvor der er godt overblik over potentielle smittede.

⁴ Data fra HOPE Projektet og DTU Compute, d. 6.1.2020

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
			<p>øgning af kontakter mellem personer, der omgås hinanden hyppigt og i mindre grad med fremmede, særligt da brugen af virtuelle møder forventes opretholdt.</p> <p>Vurderingen afhænger således af jobtype og muligheden for at holde fysisk afstand, brugen af virtuelle møder fremadrettet og god hygiejne.</p> <p>Det er vigtigt at være opmærksom på, at en afledt effekt af en større åbning på dette område vil medføre en betydelig større persontrafik i samfundet, hvilket kan øge risikoen for smittespredning i fx kollektiv transport.</p> <p>Generelt må det antages, at aktiviteter fx kontorarbejdspladser, der vil være påvirket af den konkrete lempelse i høj grad kan reguleres og kontrolleres. Det giver mulighed for en høj grad af implementering af de generelle smitteforebyggende anbefalinger og sektorpartneranbefalinger samt mulighed for effektiv smitteopsporing og udbrudshåndtering.</p>	<p>byggevirksomhed. Hertil kommer en række kontaktintensive serviceerhverv (fx restauranter, spillesteder, detailhandel, fitnesscentre, teatre, museer, forlystelsesparker, hoteller, taxikørsel, frisører)⁵. Dertil er der en stor gruppe offentligt ansatte i sundheds-, ældre- og plejesektoren, som varetager kritiske funktioner.</p>	<p>en skønsmæssig vurdering fra hhv. private og offentlige arbejdsgivere, vil signalet om en lempelse potentielt kunne betyde en stigning i antal kontakter og dermed have en effekt på smittespredningen.</p> <p>Der er dog en betydelig usikkerhed i disse vurderinger, da de i høj grad vil afhænge af den generelle trusselsfølelse i samfundet.</p> <p>En lempelse i forbindelse med en kontinuerlig nedgang i antal smittede og indlagte kan betyde en betydelig stigning i antallet af personer, der tager på arbejde på baggrund af en øget optimisme i samfundet.</p>		

⁵ Se fx Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
4.1	Indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer skal holde lukket.	<i>Lempes til krav om opsynspersonale, skærpede kvadratmeterkrav og krav om tydelig afmærkning ift. kunders bevægelsesretning i indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2.000 m² eller derover, krav om skiltning i detailhandel ift. max antal kunder i butikken, forbud mod salg af alkohol efter kl.22 og anbefaling om, at kun ét familiemedlem handler ad gangen.</i>	<p>Risikoen for smitte i indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer er potentiel moderat.</p> <p>Der er begrænset viden om, hvor meget smitte, der finder sted i storcentre og butikker, men der er set såkaldte superspredningsbegivenheder i tilfælde af fx byfester med boder o. lign. Der er således ikke tvivl om, at samling af mange mennesker i fx storcentre o. lign. eller flere på hinanden følgende besøg i butikker i forbindelse med udsalg vil udgøre en særlig risiko.</p>	<p>Det skønnes, at indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer bruges af ca. 190 mio. kunder på årsbasis</p> <p>I 2019 skønnes der at være 60.000 beskæftigede personer i indkøbscentre mv.</p> <p>I 2019 skønnes omsætningen at være omkring 73 mia. kr. for denne gruppe.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion. Kontakter på dette område vil primært være mellem fremmede. Der vil være mange kontakter, men den enkelte kontakt vil generelt være kort. Det kan være vanskeligt at sikre, at der opretholdes tilstrækkelig afstand, særligt i store butikker og storcentre, ligesom det kan være svært at begrænse personers opholdstid der.</p> <p>I vinterhalvåret kan det ligeledes være vanskeligt at undgå, at butikker og særligt storcentre, er steder folk samles og opholder sig i længere tid, evt. som direkte udflugtsmål for familier</p> <p>Særligt problematisk er, at det grundet de mange kontakter mellem fremmede kan være vanskeligt at foretage smitteopsporing i tilfælde af, at én smittet person har opholdt sig i butikker eller storcentre.</p> <p>Modellering over observationelle data fra USA tyder på, at begrænsningen af det maksimale antal personer i butikker mv. kan være et stærkt værktøj ift. at hindre smittespredning.</p> <p>I forbindelse med en genåbning bør der være fokus særligt på at undgå længerevarende ophold både på handelsstrøg og i butikker.</p>	Middel	<p>Lempelse vil betyde flere kontakter mellem fremmede.</p> <p>Der gælder en særlig risiko i den situation, hvor butikkerne åbner, og mange personer potentielt vil derhen på én gang. Dette gælder særligt, hvis butikkerne åbner med tilbud/udsalg, ligesom varebytning efter jul kan føre til det samme.</p> <p>Storcentre har store opholdsområder, hvilket indebærer særlig risiko for at folk opholder sig der i længere tid.</p> <p>Der er til en vis grad mulighed for at åbne under hensyntagen til generelle smitteforbyggende foranstaltninger. Det kan dog være vanskeligt at sikre, at der opretholdes tilstrækkelig afstand, særligt i store butikker og storcentre, ligesom det kan være svært at begrænse personers opholdstid der.</p>

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
4.2	Udvalgswarebutikker skal holde lukket	<i>Se under 4.1.</i>	<p>Risikoen for smitte i udvalgswarebutikker er potentiel lav.</p> <p>Det vurderes, at smitterisikoen i udgangspunktet er lavere i udvalgswarebutikker end i storcentre, da storcentre i højere grad vil være i risiko for ophold gennem længere tid af mange mennesker - evt. som direkte udflugtsmål for familier i situationer – situationer hvor folk ikke udelukkende opholder sig, der for at handle.</p> <p>Man bør dog være opmærksom på, at udvalgswarebutikker både er små enkeltmandsbutikker og store butikker med risiko for mange flere kontakter fx store elektronikforretninger.</p>	<p>Det skønnes, at udvalgsbutikker bruges af ca. 235 mio. kunder på årsbasis.</p> <p>Det skønnes, at der er ca. 75.000 beskæftigede (2019) i udvalgswarebutikker (ud over i indkøbscentre, storcentre mv.) og en samlet omsætning på 91 mia. kr. (2019).</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion. Kontakter på dette område vil primært være mellem fremmede.</p> <p>Der vil være mange kontakter, men den enkelte kontakt vil generelt være kort.</p> <p>Særligt problematisk er, at det grundet de mange kontakter mellem fremmede kan være vanskeligt at foretage smitteopsporing i tilfælde af, at én smittet person har opholdt sig i butikker eller storcentre.</p> <p>I vinterhalvåret kan det ligeledes være vanskeligt at undgå, at butikker, særligt de store, er steder folk samles og opholder sig i længere tid.</p>	Lav/middel	<p>Lempelse vil betyde flere kontakter mellem fremmede.</p> <p>Der gælder en særlig risiko i den situation, hvor butikkerne åbner, og mange personer potentielt vil derhen på én gang. Dette gælder særligt, hvis butikkerne åbner med tilbud/udsalg, ligesom varebytning efter jul kan føre til det samme.</p> <p>I udvalgswarebutikker er der i en lidt højere grad end i storcentre og store butikker mulighed for at sikre generelle smitteforbyggende foranstaltninger. Hertil kommer at folk opholder sig i udvalgswarebutikker i kortere tid. Det vil dog variere meget, da der er tale om en heterogen gruppe.</p>
5	Lukning af liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt med kunder (frisører, tatovører, massører mv.) ekskl. autoriserende sundhedsklinikker (fysioterapeuter, tandlæger mv.)	<i>Lempes til at følge arealkravene der er gældende for respektive services, hhv. hvor der er offentlig adgang, og hvor kunder har mulighed for at sidde ned. Derudover krav om skiltning og håndsprit, samt anbefaling om hyppig rengøring og brug af mundbind.</i>	<p>Risikoen for smitte i de berørte liberale erhverv er potentiel middel.</p> <p>Vurderingen skal ses i lyset af den tætte kontakt mellem fremmede mennesker på tværs af netværk, der er i erhvervene.</p>	<p>Det skønnes, at liberale erhverv med fysisk kontakt bruges af ca. 20 mio. kunder om året (primært hos frisører).</p> <p>Tiltaget skønnes at omfatte tilsammen omtrent 16.400 beskæftigede.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, inden for et erhverv, hvor tæt fysisk kontakt er et vilkår.</p> <p>Lukning af liberale erhverv vurderes at medfører en vis kontaktreduktion i samfundet og dermed en vis smittespredning.</p> <p>En genåbning med fokus på afstand, hygiejne og brug af værnemidler vil have en vis effekt på smittespredningen, men smitterisikoen vil fortsat være til stede pga. den tætte fysiske kontakt, de mange kontakter på tværs af kontaktnetværk og vil</p>	Lav/Middel.	<p>Der er tale om en relativ lille gruppe, hvilket gør at den samlede smittespredning er begrænset.</p> <p>Grundet den nære kontakt, må antages, at der fortsat er risiko for smitte selv ved en genåbning med fokus på afstand, hygiejne og brug af værnemidler.</p>

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
					afhænge af efterlevelsen af retningslinjer fra sektorpartnerskaber mv.		
6	Kulturinstitutioner skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden	<i>Lempes til et forbud mod indendørs og udendørs arrangementer mv. for flere end 10 personer. For arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor tilskuerne, kunder, besøgende eller deltagere i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, oplægsholder, bane el.lign., må der være op til 500 personer til stede. Der skal bæres mundbind mv. i lokaler, hvor deltagere i det væsentlige sidder ned, må der tillades adgang for 1 deltager pr. 2 m2 gulvareal.</i>	<p>Risiko for smitte i kulturinstitutioner vurderes at være potentiel lav/middel.</p> <p>Vurderingen skal ses i lyset af, at der på teatre, koncertsteder, spillesteder mv. er en vis social aktivitet (pause, toilet, drinks), som må betyde en øget risiko for smitte. Hertil kommer, at der er en særligt risiko for smitte ved aktiviteter der indeholder sang.</p> <p>Risikoen for smitte i indendørsarealer i forlystelsesparker, zoologiske haver og akvarier potentielt er lav.</p> <p>Det bemærkes, at der er tale om et meget heterogent område, der dækker mange forskellige slags aktiviteter. Det er derfor ikke muligt at lave én kvalitativ vurdering, som er dækkende for alle aktiviteter. Eksempelvis vil museer og biblioteker typisk have god mulighed for at afvikle aktiviteter med gode smitteforebyggende foranstaltninger (ensretning, forhindring af mylder mv.).</p>	<p>Det skønnes at biblioteker har ca. 37 mio. besøgende årligt, museer ca. 16 mio. besøgende årligt og teatre ca. 2,8 mio. besøgende årligt. Biograferne har ca. 13,2 mio. besøgende årligt.</p> <p>Zoologiske haver skønnes at have ca. 3,8 mio. besøgende årligt. Det er ikke muligt at vurdere hvor mange gæster der er i koncertsale og spillesteder.</p> <p>Aftenskoler og foredragsvirksomheder mv. vurderes at have ca. 40.000 deltager. Musik- og kulturskoler vurderes at have ca. 70.000-90.000 elever.</p> <p>Det skønnes, at der er ca. 4.000 virksomheder inden for brancher, som vil være berørt af tiltaget. De omfatter hhv. ca. 21.200 årsværk.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, da det er arenaer, hvor mange fremmede mødes på tværs af netværk.</p> <p>Ved en genåbning vurderes der generelt gode muligheder for at holde betydelig afstand, god hygiejne og brug af værnemidler, som vil have effekt på smittespredningen, hvorfor risiko for smittespredning vil være begrænset.</p> <p>Der er imidlertid tale om meget aktivitet og potentielt mange kontakter mellem fremmede.</p> <p>Ift. genåbning kan man både inddrage den konkrete arena i overvejelsen samt hvilke aldersgrupper, der generelt deltager i aktiviteten. Konkret vil det derfor give mening først at åbne for aktiviteter der retter sig mod ikke-ældre og/eller har meget smittesikre rammer/aktiviteter.</p>	Lav/middel.	<p>Der er tale om et område med meget aktivitet og potentielt mange kontakter mellem fremmede, og som foregår indendørs, hvilket vil påvirke smittespredningen.</p> <p>Der er tale om et heterogent område. Særligt for de aktiviteter, hvor det er muligt at stille krav om at folk skal sidde ned ved den fornødne afstand vil risikoen være lavere.</p> <p>Der er generelt tale om et område med gode muligheder for at holde betydelig afstand, god hygiejne og brug af værnemidler.</p>

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
7.1	Elever i grundskolens 0.-4. klasse sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning men med mulighed for nødpasning	<i>Lempes til, at skoler kan modtage elever fra 0.-4.klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser.</i>	<p>Risiko for smitte i grundskolens 0.-4. klasse vurderes er lille.</p> <p>Vurderingen skal ses i lyset af, at der i den nuværende epidemiologiske situation ses begrænset smittespredning i skoler. Det er derfor vurderingen, at smittespredningen mellem børn i skolen er begrænset.</p> <p>Hertil kommer, at der er mere smitte i aldersgruppen 10-19 årige sammenlignet med de 0-9 årige.</p> <p>Smittespredningsrisikoen ift. lærere og andre voksne er ligeledes relevant at tage i betragtning. Internationale data peger på, at lærere og voksne på skoler generelt ikke virker til at være i øget risiko for at blive smittet end personer i andre erhverv. Danske data peger på, at personalet, der arbejder på skoler ikke har øget risiko for at blive smittet ift. baggrundsbefolkningen⁶.</p>	<p>Der var 311.314 børn i grundskolen på 0.-4. klassetrin i skoleåret 2019-2020, svarende til 45,6 pct. af det samlede elevtal i grundskolen 0.-9.-klasse (ekskl. specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder).</p> <p>Der er 53.863 lærere i grundskolen (ekskl. specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder). Fordeles lærerne i forhold til andelen af skolebørn på 0.-4. klassetrin vil det svare til ca. 24.560 lærere, som er hjemsendt.</p> <p>Derudover er der pasningsbehov for de berørte skolebørn, hvilket primært vil berøre børnenes forældre og i et betydeligt omfang påvirke deres arbejdsmuligheder.</p> <p>Der var i 2018 ifølge Danmarks Statistiks registre ca. 40.000 enlige forældre med skolebørn, som er i beskæftigelse eller selvstændige med skolebørn i de pågældende klassetrin. Dertil kommer, at der er ca. 175.000 parfamilier, hvor begge er i beskæftigelse eller selvstændige med skolebørn i de pågældende klassetrin.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, da det er arenaer hvor mange mødes.</p> <p>Den negative effekt på smitteniveauet ved at åbne skolen er formentligt begrænset særligt for de mindste klasser.</p> <p>Indførsel af forbud/anbefaling mod undervisning på tværs af stamklasser og en fortsat fokus på hygiejne vurderes at kunne have en positiv effekt på smitten.</p> <p>Det bemærkes, at både WHO og CDC anbefaler, at særligt skoler for de yngste (og børnehavner) er de sidste institutioner, der lukker, og de først der åbner.</p> <p>Hertil kommer, at en genåbning af skolerne vil betyde, at der ikke er andre aktiviteter, der erstatter skoletiden. Hvis skolebørn i stedet for skolegang mødes under andre aktiviteter uden for skolen, er der en risiko for, at de kan blive smittet i den forbindelse.</p>	Lav	<p>I den nuværende epidemiologiske situation ses begrænset smittespredning i skoler.</p> <p>Forskellen til vurderingen af de større klassetrin skal ses i sammenhæng med, at der er mere smitte i aldersgruppen 10-19 årige sammenlignet med de 0-9 årige</p>

⁶ Statens Serum Institut Fokusrapport: Udbrud på grundskoler, af 18.11.20

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
7.2	Elever i grundskolens 5.-10. klasse (herunder efterskoler m.m.) sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning.	<i>Lempes til indførsel, at skoler kan modtage elever fra 5.-10. klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser</i>	<p>Risiko for smitte i grundskolens 5.-9. klasse vurderes til at være potentiel middel.</p> <p>Vurderingen skal ses i lyset af, at der i den nuværende epidemiologiske situation ses begrænset smittespredningen i skoler.</p> <p>Heroverfor står, at der generelt er mere smitte i aldersgruppen 10-19 årige sammenlignet med de 0-9 årige.</p> <p>Det antages, at unge over 14 kan smitte lige så meget som voksne⁷.</p> <p>Smittespredningsrisikoen ift. lærere og andre voksne er ligeledes relevant. Internationale data peger på, at lærere og voksne på skoler generelt ikke virker til at være i øget risiko for at blive smittet end personer i andre erhverve. Danske data peger på, at personalet, der arbejder på skoler, ikke har øget risiko for at blive smittet ift. baggrundsbefolkningen⁸.</p>	<p>Der var 371.902 børn i grundskolen på 5.-10. klassetrin i skoleåret 2019-2020, svarende til 54,4 pct. af det samlede elevtal i grundskolen (ekskl. specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder).</p> <p>Der er 53.863 lærere i folkeskolen samt friskoler og private grundskoler. Fordeles lærerne i forhold til andelen af skolebørn på 5.-10. klassetrin vil det svare til ca. 29.300 lærere, som er hjemsendt.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, da det er arenaer hvor mange mødes.</p> <p>Den negative effekt på smitteniveauet ved at åbne skolen (5-10. klasser) er formentlig begrænset.</p> <p>Indførsel af forbud/anbefaling mod undervisning på tværs af stamklasser og en fortsat fokus på hygiejne vurderes at kunne have en effekt på at begrænse smitten.</p> <p>Hertil kommer, at en genåbning af skolerne vil betyde, at der ikke er andre aktiviteter, der erstatter skoletiden. Hvis skolebørn i stedet for skolegang mødes under andre aktiviteter uden for skolen, er der en risiko for, at de kan blive smittet i den forbindelse.</p>	Lav/middel	<p>I den nuværende epidemiologiske situation ses begrænset smittespredning i skoler.</p> <p>Forskellen til vurderingen af de mindre klassetrin i folkeskolen skal ses i sammenhæng med, at der er mere smitte i aldersgruppen 10-19 årige sammenlignet med de 0-9 årige</p>

⁷ Unicef, Averting Lost Generation Covid19 d. 20.11.2020

⁸ Statens Serum Institut: Fokusrapport: Udbrud på grundskoler d.18.11.2020

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
7.3	Elever og kursister på ungdoms- og voksenuddannelser sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning	<i>Lempes til indførsel af undervisning i mindre faste grupper.</i>	<p>Risiko for smitte på ungdoms- og voksenuddannelser vurderes til at være potentiel moderat. Erfaring fra epidemien taler for, at en betydelig del af smitten blandt elever på ungdoms- og voksenuddannelser sker ved sociale begivenheder i relation til uddannelsen. Vurderingen skal ses i lyset af, at der er evidens for, at unge over 14 år smitter lige så meget som voksne.</p> <p>Generelt kan aktivitet i skoler og uddannelsesinstitutioner i høj grad reguleres og kontrolleres. Det giver mulighed for en høj grad af implementering af de generelle smitteforebyggende anbefalinger sektorpartneranbefalinger samt mulighed for effektiv smitteopsporing og udbrudshåndtering.</p> <p>Smittespredningen på voksenuddannelser vurderes at være lav-moderat ud fra den betragtning om, at målgruppen og organisering af forløb herunder fremmødeintensitet er meget forskellig.</p>	<p>Tiltaget berører et område med potentielt mange kontakter.</p> <p>Der er ca. 260.000 elever på ungdomsuddannelser (EUD, GYM og FGU) og ca. 47.300 elever på voksenuddannelser. På ungdomsuddannelserne er der ca. 32.000 årsværk, mens der er ca. 10.000 lærere på voksenuddannelserne.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, da det er arenaer, hvor mange mødes. Når der overgås til fjernundervisning mindskes tilstedeværelse og transport.</p> <p>Tiltaget retter sig mod unge personer, som typisk har mange kontakter, og hvor der under epidemien er set relativ stor smittespredning.</p> <p>På ungdomsuddannelser er der typisk tale om hyppigere og længere kontakter, end på voksenuddannelser, hvor der typisk er tale om en større opblanding på tværs af grupper, der dog mødes sjældnere.</p> <p>En genåbning af ungdoms- og voksenuddannelserne vurderes samlet at have en vis effekt på smitteniveauet.</p> <p>Indførsel af undervisning i mindre faste grupper med opretholdelse af afstand, øget hygiejne, aflysning af sociale arrangementer, minimering af kontakter på tværs af klasser vurderes at kunne have en effekt på at begrænse smitten.</p> <p>Endvidere kan jf. SST anbefalinger om brug af hurtigtest overvejes brug af disse til screening af unge ved genåbning.</p> <p>Hertil kommer, at en genåbning af uddannelserne i mindre faste grupper samt afvikling af enkeltstående</p>	Middel	<p>Der er evidens for, at unge over 14 år smitter lige så meget som voksne.</p> <p>Der er en betydelig del af smitten blandt elever på ungdoms- og voksenuddannelser. Den smitte sker ved sociale begivenheder i relation til uddannelsen.</p> <p>Målgruppen er i gennemsnit yngre end målgruppen på videregående uddannelse, og skønnes i mindre grad end disse at have fokus på at overholde afstandskrav og smitteforebyggende foranstaltninger.</p>

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
					begivenheder f.eks. prøver vil betyde, at der ikke er andre aktiviteter, der erstatter undervisningstiden. Hvis elever og kursister i stedet for skolegang/undervisning mødes under andre aktiviteter uden for skolen, er der en risiko for, at de kan blive smittet i den forbindelse.		
8	Omlægning til digital undervisning og eksamen uden fremmøde på de videregående uddannelser.	<i>Lempes til anbefaling om omlægning til digital undervisning og eksamen, hvor det vurderes muligt og evt. fremmødeundervisning med fokus på de generelle anbefalinger, herunder afstand, hygiejne mv.</i>	<p>Risikoen for smitte på videregående uddannelse er potentiel middel.</p> <p>Det skal både ses i lyset af, at der er en betydelig kontakt på videregående uddannelser, herunder på tværs af kontaktnetværk. Ligeledes vil der være en betydelig kontakt til andre mennesker i offentlig transport mv.</p> <p>Vurderingen afhænger dog af uddannelsestype og muligheden for at holde afstand, som varierer.</p> <p>Vurderingen skal endvidere ses i lyset af den nuværende omfattende smittespredning blandt unge mennesker.</p>	<p>Tiltaget vurderes at bære alle ca. 259.000 studerende og godt ca. 42.000 ansatte.</p> <p>Der er henvist til det samlede antal studerende og ansatte, da alle studerende og ansatte er direkte berørte af de nuværende restriktionerne. Enkelte forskere/teknikere har adgang til fx laboratorier, men arbejder hjemme for den del af deres forskning, der ikke kræver fysisk tilstedeværelse. Det samme er gældende for studerende, hvor enkelte har eksamen med fysisk tilstedeværelse, mens deres eksamensforberedelse/ studier generelt er overgået til digital undervisning.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, da det er arenaer, hvor mange mødes. Når der overgås til fjernundervisning mindskes tilstedeværelse og transport.</p> <p>Tiltaget retter sig mod unge personer, som typisk har mange kontakter, og hvor der under epidemien er set relativ stor smittespredning.</p> <p>I modsætning til ungdomsuddannelser, hvor der typisk er tale om hyppigere og længere kontakter, er der på voksenuddannelser typisk tale om en større opblanding på tværs af grupper, der dog mødes sjældnere.</p>	Lav/middel	<p>Lempelsen vil betyde øget kontakter i forbindelse med undervisning samt ved aktiviteter i tilknytning hertil. Der vil samtidig være tale om en kontaktførelse i den offentlige transport mv. Der er dog en betydelig kontakt på videregående uddannelser, herunder på tværs af kontaktnetværk.</p> <p>Der er mindre fremmøde på de videregående uddannelser end i grundskolen</p> <p>Samtidig er målgruppen ældre end elever i grundskole og på ungdomsuddannelser og vurderes i højere grad end disse at have fokus på at overholde afstandskrav og smitteforebyggende foranstaltninger.</p>

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
9	Lukning af restauranter og cafeer med mulighed for take-away	<i>Lempes til at restauranter, barer, caféer o. lign. skal lukke kl. 22 (take-away er undtaget), indretning af lokaler, så arealkrav kan overholdes, hvor kunder har mulighed for at sidde ned og krav om brug af mundbind eller visir.</i>	<p>Restauranter og cafeer er arenaer med en potentiel høj risiko for smittespredning. Det skyldes, at aktiviteten foregår indendørs og potentielt omfatter kontakter mellem fremmede.</p> <p>Et observationelt modelleringsstudie fra USA på baggrund af teledata⁹ viser, at restauranter og caféer spillede en betydelig rolle for smittespredning i foråret.</p> <p>Restauranter og i mindre grad cafeer udgør desuden en ramme for sociale sammenkomster med indtagelse af alkohol, hvilket er forbundet med en risiko for såkaldte superspredningsbegivenheder, da alkoholindtagelse øger risikoen for mange overskridelser af de generelle anbefalinger.</p> <p>Der er stor variation ml. restauranter/cafeer ift. de besøgendes adfærd og rammerne for smitteforebyggelse.</p>	<p>Der er tale om en sektor med et højt antal kontakter og hvor mange fremmede mødes.</p> <p>Der var i 2016 ca. 500.000 daglige besøgende og ca. 65.000 beskæftigede personer i restauranter og caféer, svarende til 2 ¼ pct. af den samlede beskæftigelse.</p> <p>Omfanget af berørte personer må dog ved en åbning forventes at være væsentligt lavere i januar/februar 2021 både pga. lavsæson, betydningen af øvrige restriktioner (især forsamlingsforbud med tilhørende anbefalinger) samt corona-situationens generelle indflydelse på folks adfærd.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, idet der ikke længere er adgang til at mødes i restauranter og cafeer.</p> <p>Det er vanskeligt at påvise i hvilket omfang tiltag ift. afstand og lukning kl. 22 medvirker til at standse smittespredning i denne arena.</p> <p>Såfremt der er omfattende smitte i samfundet/ lokalområdet, må det antages, at en åbning af barer og værtshuse kan have en betydelig effekt på smittespredningen.</p> <p>Restriktioner vedr. mundbind, arealkrav mv. og lukning kl. 22 vil kunne begrænse omfanget af kontakter og smittespredningen forbundet med aktiviteten. Det vurderes vanskeligt helt at undgå trængsel og sikre konsekvent brug af mundbind på indendørs områder såsom restauranter. Indtagelsen af alkohol kan spille en rolle i forhold til efterlevelse af tiltag og anbefalinger.</p> <p>Ved genåbning er der ud over en række smitteforebyggende tiltag, der kan sættes i værk herunder registrering af gæster. Det kan effektivisere smitteopsporingen.</p>	Middel	<p>Der er tale om arenaer med en potentiel høj risiko for smittespredning. Det skyldes, at aktiviteten foregår indendørs og omfatter kontakter mellem fremmede.</p> <p>Ved genåbning er der en række smitteforebyggende tiltag, der kan sættes i værk herunder registrering af gæster. Det kan effektivisere smitteopsporingen</p>

⁹ Chang et. al, d.10.11.2020, Mobility Network Models of COVID-19 Explain Inequities and Inform Reopening, *Nature* 589, side 82–87 (2021),

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Risiko for smittespredning ved aktiviteten	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Rationale bag/virkning af tiltag samt bemærkninger i forhold til en klog genåbning	Samlet vurdering af lempelsens effekt på smitteudbredelsen (i forhold til andre tiltag på listen) ³ (Høj/middel/lav)	Vurderingen beror særligt på:
10	Lukning af barer og værtshuse	Se under 9.	<p>Barer og værtshuse er arenaer med en potentiel høj risiko for smittespredning. Det skyldes, at aktiviteten foregår indendørs og omfatter kontakter mellem fremmede, samt længden og den fysiske tæthed af karakter og indtagelsen af alkohol.</p> <p>Barer og værtshuse udgør desuden en ramme for sociale sammenkomster med indtagelse af alkohol, hvilket er forbundet med en risiko for såkaldte superspredningsbegivenheder, da alkoholindtagelse øger risikoen for mange overskridelser af de generelle anbefalinger.</p> <p>Der er kan være stor variation ml. barer og værtshuse ift. de besøgendes adfærd og rammerne for smitteforebyggelse¹⁰.</p>	<p>Alle barer og værtshuse er direkte påvirket af tiltaget, da aktiviteten er lukket ned. Derudover berøres leverandører indirekte.</p> <p>Der anslået normalt ca. 177.000 daglige gæster på barer og værtshuse.</p> <p>Der var i 2016 anslået ca. 7.200 beskæftigede personer i restauranter og caféer, svarende til ¼ pct. af den samlede beskæftigelse. Antallet af fuldtidsbeskæftigede inkl. underleverandører svarede til godt 5.000 personer.</p> <p>Der er betydelige sæsonudsving med større aktivitet i perioder op til højtider, især jul og nytår. Det gælder både for antallet af gæster og beskæftigede.</p>	<p>Rationalet bag tiltaget er kontaktreduktion, idet der ikke længere er adgang til at mødes på barer.</p> <p>Det er vanskeligt at påvise i hvilket omfang tiltag ift. afstand og lukning kl. 22 medvirker til at standse smittespredning i denne arena.</p> <p>Såfremt der er omfattende smitte i samfundet/lokalområdet, må det antages, at en åbning af barer og værtshuse kan have en betydelig effekt på smittespredningen.</p> <p>Vurdering skal ikke mindst ses i lyset af aktiviteternes karakter. Der er bl.a. tale om arenaer, hvor mange fremmede mødes på tværs af kontaktnetværk. Derudover må det antages, at indtagelse af alkohol i disse arenaer kan spille en betydelig rolle i forhold til efterlevelse af tiltag og anbefalinger.</p> <p>Hertil kommer, at det er afgørende, at aktiviteten i disse arenaer ikke flytter over i private hjem.</p>	Høj	Barer og værtshuse er arenaer med en potentiel høj risiko for smittespredning. Det skyldes, at aktiviteten foregår indendørs og omfatter kontakter mellem fremmede, samt længden og den fysiske tæthed af karakter og indtagelsen af alkohol.

¹⁰ Statens Serum Institut: Opdateret notat vedrørende kvalitativ risikovurdering af diskoteker, spillesteder og natteliv samt større forsamlings, 4.8. 2020.

Bilag 5.a. Vurdering af samfundsøkonomiske konsekvenser vedr. smittereducerende tiltag

Den sundhedsmæssige vurdering af smittesituationen danner grundlaget for vurdering af, om der er et behov for at stramme eller slække på tiltag. Udgangspunktet er, at tiltagene skal have den størst mulige smittereducerende effekt relativt til de konsekvenser tiltagene har for borgere og virksomheder.

Dette notat beskriver nogle overordnede overvejelser i vurderingen af de samfundsøkonomiske implikationer af tiltagene, som tilsvarende også er relevante, når smittetrukket falder og genåbninger derfor overvejes.

Effekter

Mange tiltag rettet mod at begrænse smittespredningen virker ved at påvirke omfanget af menneskelige kontakter og dermed i mange tilfælde også den økonomiske aktivitet.

Det kan påvirke samfundsøkonomien direkte på en række måder, *jf. Andersen m. fl. (2020)*¹:

1. Højere omkostninger (fx øgede pladskrav i mange brancher, som giver højere omkostninger pr. kunde).
2. Nedsat produktivitet (fx pga. hjemmearbejde, nedsættelse af muligheder for kapacitetsudnyttelse, mobilitetsbegrænsninger).
3. Mindskede afsætningsmuligheder (fx kortere åbningstider o.l. for restauranter, færre kunder i supermarkedet).
4. Lavere efterspørgsel (fx hoteller som følge af lavere rejseaktivitet).
5. Faldende beskæftigelse (afledt af de ovenstående punkter).

Der er også en række indirekte effekter af tiltagene. Navnlig vil en nedgang i en branche påvirke andre brancher gennem indbyrdes forbundenhed, fx via underleverancer. Restriktioner rettet mod én branche kan altså påvirke følgeindustrier, selv om disse erhverv ikke er umiddelbart er underlagt restriktioner. Når restauranter lukkes ned, påvirkes underleverandører af råvarer, ligesom rengøringsservice og andre tilknyttede services bortfalder eller begrænses væsentligt. En anden indirekte effekt er, at restriktioner kan påvirke forbrugernes oplevelse. Eksempelvis er en Superliga-kamp ikke det samme med 500 tilskuere som med 25.000 tilskuere. Endelig er der nogle aktiviteter der ikke kan udsættes eller taber væsentligt

¹ T. M. Andersen, M. Svarer og P. Schröder, *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedr. genåbning af Danmark*, maj 2020.

i værdi, hvis de begrænses, fx runde fødselsdage. Hertil kommer, at effekter også på andre måder kan afhænge af tiltagenes varighed (jf. senere).

Adfærdsændringer

Ændringer i smittetrykket påvirker adfærden hos borgerne, hvad enten det er af hensyn til egen sikkerhed eller ud fra et samfundsmæssigt hensyn. Der vil således også være samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med smitten, uden at der er indført restriktioner. Tilsvarende skal de samfundsøkonomiske konsekvenser af et tiltag holdes op imod, at der også i fravær af tiltaget ville være følgevirkninger ved stigende smittetryk. Derfor kan det være svært at skelne mellem effekten af smittedæpende tiltag og adfærdsændringer på grund af risikoen for smitte.

Et studie for USA, som sammenligner forbrugeradfærden inden for de samme pendlingszoner, men på tværs af delstatsgrænser med forskellige nedlukningstiltag, antyder, at restriktioner kun tegner sig for en beskedent andel af tilbagegangen i økonomisk aktivitet, mens individuelle valg, som synes knyttet til smitterisiko, var langt vigtigere.² Den økonomiske nedgang i Sverige i foråret var ligeledes omtrent på niveau med nedgangen i Danmark, selvom nedlukningen i Sverige var mindre omfattende^{3 4}. Balancen mellem, hvor meget der skyldes frivillig tilbageholdenhed, og hvor meget der skyldes restriktioner, kan dog variere afhængigt af smitteudviklingen og indholdet af de konkrete restriktioner.

Substitutionsmuligheder

Den samlede samfundsøkonomiske effekt afhænger af mulighederne for tilpasning fx i form af at vælge alternativer (substitution). Fx er hjemmearbejde i nogle erhverv en god mulighed, mens fysisk tilstedeværelse i andre erhverv er en forudsætning for produktion eller serviceleverance. Virksomheder, der er ramt af nedlukning af en salgskanal, kan evt. indhente noget af det tabte ved at fokusere på andre salgskanaler. Fx kan virksomheder sælge via e-handel, og lukning af restauranter kan give øget efterspørgsel efter andre produkter fx take away, måltidskasser mv.

Det er også tydeligt, at nogle typer af forbrug, der bliver påvirket af tiltag, i et vist omfang bliver erstattet af helt andre typer af forbrug i en periode.⁵ Eksempelvis er restaurantbesøg og rejser i et vist omfang blevet erstattet af ting til hjemmet og boligforbedringer. Desuden er det muligt, at visse typer af forbrug blot spares op for at blive afholdt senere. Fx kan den udskudte sommerferie blive erstattet af den helt store familietur på et senere tidspunkt. Det skal ses i lyset af, at der er tegn på,

² A. Goolsbee og C. Syverson, Fear, Lockdown and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020, *NBER Working Paper 27432*, juni 2020.

³ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

⁴ Økonomisk Redegørelse, august 2020

⁵ Kapitel 5: Epidemiologi og økonomi, *Dansk Økonomi Efterår 2020*, De Økonomiske Råd.

at den aktuelt øgede opsparringstilbøjelighed i høj grad skyldes begrænsninger i forbrugsmulighederne fremfor forsikring mod dårligere tider.⁶

Virkning på kort og lang sigt

Effekterne af tiltag kan have forskellig virkning på kort og langt sigt. Mulighederne for tilpasning er generelt større på længere sigt, hvorfor nogle knosekvenser kan blive mindre over tid. Men der kan også være langsigtede effekter som følge af virksomhedslukninger og strukturtilpasninger samt eventuelle tab af indlæring.⁷

Samtidig må der forventes variation i det samfundsøkonomiske gennemslag alt efter, hvor længe restriktionerne fastholdes. En kortvarig restriktion medfører muligvis mest af alt en udskydelse af forbrug, mens en længerevarende restriktion kan føre til flere afskedigelser og desuden ændre forbrugsmønstre og dermed efterspørgslen mere varigt. Endvidere kan der være omkostninger, hvis restriktioner først lempes, men senere må genindføres, og det øger også usikkerheden og vanskeliggøre planlægning. Til gengæld kan fx uddannelsesinstitutioner i højere grad tilpasse sig og have udbytte af selv kortvarige genåbninger.

Modsatrettede effekter

De samfundsøkonomiske effekter er ikke udelukkende negative. Nogle aktiviteter taber, mens andre vinder herunder nye aktiviteter eller forretningsområder. Fx har nogle brancher haft fremgang ligesom øget brug af hjemmearbejde har nogle positive effekter som følge af sparet transporttid, mindre trængsel mv., men potentialitet for hjemmearbejde er forskelligt på tværs af brancher og typer af job.⁸

Det er samtidig vigtigt at have for øje, at nogle tiltag kan ramme brancher og grupper i befolkningen meget forskelligt. Eksempelvis vil de negative konsekvenser af læringstab som følge af hjemsendelse af skoleelever i højere grad kunne ramme socialt udsatte børn.⁹ Samtidig er der tegn på, at tilbageslaget på arbejdsmarkedet under COVID-19-krisen har ramt ufaglærte relativt hårdest, mens beskæftigelsen for personer med en lang videregående uddannelse er fortsat med at stige. Tiltagene kan også have fordelingspolitiske konsekvenser, men de indgår ikke i nedenstående effektivvurdering.

Nyttetab

I tillæg til den målbare effekt på økonomien, i form af fx tabt produktion og beskæftigelse, kan der også være økonomiske effekter som følge af tab i den værdi

⁶ Danmarks Nationalbank, Udsigter for dansk Økonomi – december 2020: Smittespredning forsinker genopretning, *Økonomisk Analyse* nr. 26.

⁷ R. Chetty, m. fl., The Economic Impact of COVID-19: Evidence from a New Public Database Bulit Using Private Sector Data, *NBER Working Paper 27431*, juni 2020 (revideret november 2020).

⁸ D. Papaikolaou og L. D. W. Schmidt, Working remotely, and the supply-side impact of COVID-19, *NBER Working Paper 27330*, juni 2020.

⁹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

husholdningerne får ud af forbruget (nyttetab). Dette kan blandt andet være en følge af, at husholdningerne er begrænsede i deres forbrugsvalg og dermed ender med at bruge pengene på en måde, der er mindre tilfredsstillende. Hertil kommer afledte virkninger som følge af begrænsninger på arbejds-, erhvervs- og uddannelsesmuligheder, som også er en del af de samfundsøkonomiske omkostninger. Nyttetab i en bredere forstand knyttet til fx effekter på den almene mentale og sociale situation er imidlertid ikke en del af den samfundsøkonomiske vurdering.

Vurdering af effekter

I princippet bør samfundsøkonomiske konsekvensanalyser omfatte alle typer af effekter, men der er i mange tilfælde betydelige udfordringer knyttet hertil.

Fx er der med de smittedæmpende restriktioner tale om ukonventionelle tiltag, og der findes derfor typisk ikke et erfaringsgrundlag, som kan danne udgangspunkt for en vurdering. I nogle tilfælde kan erfaringer fra foråret anvendes som inspiration, men egentlige statistiske oplysninger er fortsat sparsomme, og i alle tilfælde bør der udvises forsigtighed med ukritisk at anvende foråret som benchmark. Det skyldes blandt andet, at der er høstet mange nye erfaringer om coronasmitten, som kan påvirke konsekvenserne af tiltag.

En udfordring i forhold til at vurdere betydningen af tiltag isoleret set er, at der kan være et samspil mellem de enkelte tiltag. Eksempelvis har restriktioner i forhold til forsamlingsfrihed også betydning for virkningen af aflysninger eller begrænsninger på antallet af deltagere til konferencer, messer og kultur- og idrætsaktiviteter mv. Hvor mange forældre, der kan blive nødt til at blive hjemme for at skolebørn fra 0-4. klasse, afhænger af, om de i forvejen er forhindret i at gå på arbejde, fordi fx butikker eller restauranter er lukket osv. Der vil desuden ofte være mulighed for at fjerne eller lempe flere tiltag på én gang, når smitten tillader det, og konsekvenserne vil derfor være en effekt af den samlede pakke af tiltag.

En måde at illustrere nogle af samspillene på tværs af tiltag og vise, hvor central en betydning visse tiltag har, er at vise et såkaldt heat-map over, hvordan de enkelte tiltag påvirker produktionen i forskellige brancher, *jf. bilag 1*. En rød celle angiver at et tiltag har en forholdsvis høj betydning for produktionen i den pågældende branche, mens en gul celle angiver en moderat betydning af tiltaget for produktionen. En grøn celle angiver en lav betydning. Eksempelvis har hjemsendelse af skoleelever i 0.-4.-klasse stor betydning for produktionen i mange brancher.

For at vurdere effekterne af lempelser af tiltag er analysen nødt til at tage udgangspunkt i indikatorer og analyser, der ofte kun giver en delvis indsigt i betydningen af tiltagene. Og på nogle områder er det alene muligt at illustrere mulige effekter via indikatorer eller andre kvalitative forhold.

Det er samtidig en udfordring, at det relevante sammenligningspunkt ikke er situationen før COVID-19, men en situation uden det/de pågældende tiltag. Det vil så i givet fald også være en situation med fortsat smitterisiko, hvilket som nævnt kan have en påvirkning på borgernes adfærd. Konkret tilstræbes det at analysere tiltagene enkeltvis og i forhold til restriktionerne på et trin under i varslingsystemet, og i en situation, hvor det forudsættes, at smitteudviklingen giver mulighed for lempelser. Desuden er tiltagene vurderet i landet som helhed og tager ikke højde for mulige regionale forskelle.

Disse forhold gør det i praksis vanskeligt at lave en konkret kvantificering af de samfundsøkonomiske konsekvenser målt i fx kroner og øre eller antallet af tabte job. Derfor sigtes der mod en kvalitativ vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser, som kan suppleres med relevant kvantitativ data, hvor det er muligt.

Som hovedregel er de direkte konsekvenser nemmere at opgøre end de indirekte, ligesom de kortsigtede effekter er nemmere at vurdere end de langsigtede. På længere sigt vil tiltagene i samspil med den sundhedsmæssige udvikling og udviklingen i den globale økonomi udløse konsekvenser for velfærd og velstand via blandt andet ændringer i indkomster, beskæftigelse eller mere varige strukturelle forandringer.

Vurderingen knyttet til tiltag

Vurderingen tager udgangspunkt i en overordnet analyse af betydningen for virksomheder, arbejdsmarkedet og borgere, herunder fx i forhold til omfanget af aktivitet, der påvirkes af tiltag. Vurderingen tager primært udgangspunkt i tiltagenes umiddelbare effekter.

Det indebærer en vurdering af, hvilke brancher og befolkningsgrupper der især påvirkes. Der foretages et overordnet skøn over betydningen for tab af produktion og aktivitet som følge af direkte effekter gennem blandt andet nedsat produktivitet, mindskede afsætningsmuligheder og lavere beskæftigelse.

På baggrund af disse elementer foretages en samlet vurdering af effekten på produktion og beskæftigelse på en skala rangeret fra lav effekt til betydelig effekt.

Derudover foretages også en skønsmæssig vurdering af påvirkning af borgernes nytte rangeret fra lav effekt til høj effekt. I denne vurdering er der indregnet nytteeffekter knyttet til begrænsninger på forbrugs-, arbejds-, erhvervs- og uddannelsesmuligheder

Nyttetabet er dog vanskeligt at kvantificere. For en amerikansk undersøgelse og under antagelse af, at danske forbrugere minder om amerikanske, finder ekspertgrupperapporten en korrelation af forbrugernytte med bruttoværditilvækst på 0,8

og med fuldtidsbeskæftigede på 0,9. Det er tegn på, at både bruttoværditilvæksten og fuldtidsbeskæftigelsen kan være udgangspunkt for indikatorer for forbrugernes præferencer målt ved forbrugeroverskuddet, *jf. nærmere i separat baggrundsnotat.*

Endvidere suppleres med en vurdering af om effekten af tiltag kan være stigende over tid, fx som følge af begrænsede substitutionsmuligheder. Herunder indgår også effekter, som først kan ses på længere sigt, selv efter tiltagene er faldet bort, fx tab af indlæring og social omgang blandt folkeskoleelever. Desuden vurderes, om der er en særskilt effekt ved gentagen indførelse og bortfald af det enkelte tiltag (stop-go).

Bilag 1

Heat-map over berørte brancher

Brancher/Tiltag	Idræt	Forsamling	Arbejdspladser	Indkøbscentre mv.	Udvalgsvarer-butikker	Liberale erhverv	Kultur mv.	Skole 0.-4.	Skole 5.-9.	Ungdomsuddannelser	Videregående uddannelser	Restauranter	Barer
Landbrug												Yellow	
Råstofindvinding													
Industri			Yellow				Red	Yellow					
Forsyning													
Bygge- og anlæg							Red	Yellow					
Detailhandel				Red			Red						
Anden handel				Yellow	Yellow								
Transport	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow								
Andre pers. Serviceydelser						Red	Red	Yellow					
Hoteller mv.	Yellow	Yellow						Yellow					
Restauranter		Yellow		Yellow								Red	
Information og komm.			Yellow				Red	Yellow					
Finansiering			Yellow										
Fast ejendom								Yellow					
Erhvervsservice			Yellow										
Offentlig adm.			Yellow										
Undervisning						Yellow	Red	Yellow	Red	Red	Red		
Sundhed og soc. Inst.			Yellow				Red	Yellow					
Kunst kultur og fritid	Yellow	Red	Yellow				Red	Red	Yellow				

Anm.: Egne skøn

Bilag 5.b. Samfundsøkonomisk vurdering af 1. Idrætsforenings- og fritidsaktiviteter

Beskrivelse af tiltaget

Med tiltaget genåbnes idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter, men evt. med følgende krav/restriktioner:

- Forbud mod at afholde og deltage i indendørs og udendørs arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor der er flere end 10 personer til stede på samme tid samtidig.
- Mulighed for at være op til 50 personer til stede ved udendørs idræts- og foreningsaktiviteter for børn og unge op til 21 år.
- Mulighed for op til 500 siddende personer til stede ved visse arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor tilskuerne, kunder, besøgende eller deltagere i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, oplægsholder bane eller lignende.

Genåbningen sker med udgangspunkt i en situation med følgende restriktioner:

- Steder, hvor der udøves idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter, skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden. Det gælder blandt andet lege- og badelande, idrætshaller, svømmehaller, trænings- og fitnesscentre, spillehaller og kasinoer, foreningslokaler mv. Professionelle idrætsudøvere kan fortsat anvende indendørsarealer, som er lukket for offentligheden.
- Indendørsarealer i forlystelsesparker, zoologiske haver, akvarier og lignende skal også holde lukket for offentligheden.
- Muligheden for at være op til 50 personer til stede ved idræts- og foreningsaktiviteter for børn og unge op til 21 år finder ikke sted. Der må som udgangspunkt kun være 5 personer til stede på samme sted samtidig ved sådanne aktiviteter, grundet forsamlingsforbuddet med en grænse på 5 personer.
- Lokaler, hvor der udøves nødvendig genoptræning af personer, kan holdes åbne for disse personer.

Det bemærkes, at konsekvenserne af en lempelse af nedlukningsrestriktionerne for idræt, forenings- og fritidsaktiviteter vil afhænge af forsamlingsforbuddet, idet det sætter den begrænsende størrelse for gruppestørrelser i disse aktiviteter.

Berørte af tiltaget

Al indendørs idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter, som ikke foregår på et professionelt plan, påvirkes direkte af tiltaget. Tiltaget skal ses i sammenhæng med mulige undtagelser fra forsamlingsforbuddet, hvor det fx tidligere har været muligt at være op til 50 personer til stede ved udendørs aktiviteter for børn og unge op til 21 år.

Det skønnes, at der er ca. 8.300 virksomheder inden for de direkte omfattede brancher, der vil være berørte af tiltaget. De omfatter hhv. ca. 33.200 årsværk og

en samlet omsætning for godt 11 mia. kr. En del af disse (ca. 50 pct.¹) foregår på ikke-markedsmæssige vilkår, fx i form af frivillige foreninger.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Private lege- og badelande, idrætshaller, svømmehaller, trænings- og fitnesscentre, spillehaller og kasinoer forventes direkte påvirket i form af mulighed for omsætning i form af indtægter fra entré, medlemskab og forbrug under besøg mv., ligesom der igen vil være indtægter fra tilgangen af nye kunder i form af nye medlemskaber. Det kan dog ikke forventes, at indtjeningen vil være tilbage på niveau med en situation uden restriktioner, da der vil være en række aktiviteter, hvor det ikke er muligt at holde sig under forsamlingsforbuddet på 5 personer, eller som kun kan udføres i begrænset omfang. Det er derfor ikke sikkert, at virksomhederne med 5 personersbegrænsningen vil være bedre stillet end under nedlukning, som giver bedre adgang til kompensation for dele af virksomhedernes udgifter.

Idrætsforeninger og andre foreninger kan forventes direkte påvirket ved, at nye medlemmer vil komme til, når indendørs aktiviteter og socialt samvær i foreningerne igen bliver muligt (kræver evt. en lempelse af forsamlingsforbuddet). Dog kan ændret adfærd blandt borgerne som fx bekymring for smitte medføre, at nogle vil være tilbageholdende med at melde sig ind i nye foreninger eller med at benytte eksisterende medlemskab – i et stykke tid endnu. Så længe, at der stadig er forbud mod at være flere end 5 personer samlet, kan der samtidig forventes udfordringer i forhold til at fastholde eller få nye sponsorer, fordi de ikke opnår den reklame ift. arrangementer og andet, som forudsat ved sponsoraftalens indgåelse. Kommunerne har dog mulighed for at fortsætte det kommunale tilskud iht. folkeoplysningsloven, selvom foreningernes aktiviteter er begrænsede.

Foreningslivet vil fortsat gå glip af indtægter, når der ikke er arrangementer, stævner og lignende – både egne og andres, fx byfester og musikfestivaler, hvor lokale foreninger i større og mindre omfang tjener penge, som går til at lave aktiviteter, købe udstyr og andet til foreningen og medlemmerne.

De samfundsøkonomiske effekter forventes dog samlet set at være relativt begrænsede, da de berørte virksomheder fylder en relativt mindre del af den samlede samfundsøkonomi.

[Effekt på 1 (lav) – 5 (høj) skala]: 1 (begrænset effekt på samfundsøkonomien).

¹ Nationalregnskabet 2017, Danmarks Statistik

Effekter på nytte

Befolkningens nytte forbedres ved i et vist omfang igen at kunne deltage i idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter, hvoraf nogle er afhængige af adgang til specifikke anlæg (fx svømmehaller, sportsbaner etc.).

Aktiviteterne vurderes i begrænset omfang at kunne substitueres af alternative aktiviteter, selvom der har været nogen mulighed for fx at motionere på egen hånd eller via online tilbud (substitution til andre former). Substitution over tid (udskudt forbrug) er ikke så relevant for denne form for aktiviteter. Selvom der kan have været fx digitale løsninger for dele af idræts tilbuddene, trænings- og fitnesscentre mv. under det gældende tiltag, vurderes det, at det ikke har givet samme nytte for borgerne.

[Effekt på 1 (lav) – 5 (høj) skala]: Effekt [2-3] (relativ stor nyttegevinst for de omfattede, mindre set ift. samlet befolkning).

Effekter over tid

For erhvervsdrivende inden for idræts-, forenings- og fritidslivet vil der være et fortsat økonomisk tab ved forlænget nedlukning og kun begrænsede muligheder for omstilling. Længere tids nedlukning samt gentagne op- og nedlukninger (stop-go) øger risikoen for konkurser, og fordi stop-go vil give usikkerhed i planlægningen.

Vurdering af effekten over tid må desuden ventes at afhænge af sæsonmønstre. En fortsat nedlukning i vintermånederne ventes at have større negativ effekt for erhvervsdrivende på dette område såvel som befolkningens nytteniveau sammenlignet med sommermånederne, da der typisk er en lidt højere beskæftigelse og omsætning i vinterhalvåret i de direkte berørte brancher.

Endvidere kan der være vedvarende effekter, selv efter restriktionen er lempet, fx i form af tabte kontakter eller potentielt tab af træning/øvelse som følge af dårligere adgang til at dyrke mange sportsgrene.

[Effekt på 1 (lav) – 5 (høj) skala]: [2] (marginaleffekten er begrænset).

Bilag 5.c. Samfundsøkonomisk vurdering af 2.1. Forsamlinger og 2.2 Private arrangementer og sociale kontakter

Beskrivelse af tiltaget

Med tiltaget hæves forsamlingsloftet fra 5 til 10 personer. Samtidig lempes *anbefalingen* af hhv. antal personer i private hjem fra 5 til 10 personer og begrænsningen af antallet af sociale kontakter uden for husstanden fra 5 til 10 personer. Øvrige restriktioner antages uændrede, fx at restauranter, caféer mv., natklubber, diskoteker, festivaler, koncerter, idræts- og kulturliv, liberale erhverv samt dele af detailhandlen fortsat vil være tvangslukkede. Det bemærkes, at lempelse af forsamlingsforbuddet og/eller undtagelser herfor for udvalgte grupper er en forudsætning for at kunne gennemføre genåbninger på visse andre områder, fx idræts- og kulturliv samt arrangementer af en vis størrelse.

Tiltaget sammenlignes med den nuværende situation, hvor forsamlingsforbuddet gælder for grupper på over 5 personer. Samtidig gælder en *anbefaling* om max 5 personer i private hjem inkl. husstanden (medmindre husstanden er på mere end 5 personer), og at begrænse antallet af sociale kontakter til max 5 personer ud over husstand og arbejdsplads.

Berørte af tiltaget

Tiltaget berører alle indbyggere i Danmark. Lempelsen indebærer, at det vil være forbudt at afholde og deltage i indendørs og udendørs arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor der er flere end 10 personer til stede på samme sted samtidig, og hvor offentligheden har adgang. For privat ejendom er der en tilsvarende *anbefaling*. Der gælder en række undtagelser til forsamlingsforbuddet på 10 personer, herunder bl.a. private boliger og på arbejdspladser. Se antagelser i bilag.

Forsamlingsforbuddet vedrører ikke arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner, detailhandlen, shoppingcentre mv. Forsamlingsforbuddet og eventuelle undtagelser herfor har betydning for forsamlinger i det offentlige rum, herunder i forhold til idræts- og foreningsliv samt for størrelsen af grupper på kulturinstitutioner, restauranter, caféer og ved eksempelvis konferencer.

Selv om forsamlingsforbuddet ikke omfatter arbejdspladser, har flere arbejdspladser imidlertid tidligere ladet arbejdets tilrettelæggelse guide af bl.a. forsamlingsforbuddet, således at størrelsen af arbejdshold, teams mv. har været begrænset til mindre, gennemgående grupper, som arbejder adskilt fra andre. Da dette er sket på anbefalingsniveau, fx i regi af sektorpartnerskaber, antages det ikke, at tiltaget vil føre til ændringer på arbejdspladser.

Tiltaget forventes i vid udstrækning ikke at berøre aktiviteter af økonomisk betydning for virksomheder, idet restauranter, barer, cafeer, idræts- og foreningsliv mv.

fortsat er tvangslukkede. Det lempede forsamlingsforbud får primært økonomisk betydning for, hvordan mennesker mødes ude i det fri, og hvor mange der arrangerer sammenkomster med op til 10 personer hjemme.

En lempelse af forsamlingsforbuddet (og undtagelserne herfor) må forventes at få større økonomisk effekt, såfremt der samtidig sker en genåbning af cafeer, restauranter, forlystelser mv. Dette vil i så fald muliggøre lidt større selskaber. Den omvendte situation, hvor der sker genåbning af fx konferencecentre el.lign., mens forsamlingsforbuddet holdes på 5 personer uden undtagelser, vil være en stor økonomisk begrænsning for konferencecentre og andre virksomheder, hvor det er en forudsætning for forretningen, at mange mennesker er forsamlet. En ændring af forsamlingsforbuddet til fx 50 personer vil have større effekt på sådanne virksomheder end en stigning fra 5 til 10, idet en række større arrangementer af såvel social som faglig karakter igen vil kunne afholdes.

Stramningen af forsamlingsforbuddet fra 10 til 5 personer kan have medført aflysninger frem for reduktioner i antallet af deltagere i diverse arrangementer. Forbuddet og anbefalingerne om 5 personer har en vigtig signalværdi ift., at folk tager smittesituationen alvorligt. Det er imidlertid ikke sikkert, at folk overholder restriktionerne, når smittetallene begynder at falde.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Lempelsen kan betyde en øget efterspørgsel efter dagligvarer og takeaway mhp. sammenkomster på især privat ejendom, men effekten vurderes at være begrænset. Forbrugsmulighederne ift. sociale kontakter skal desuden ses i forhold til, at restauranter, caféer, kulturliv, idrætsliv mv. fortsat er lukkede. Det gælder særligt i en årstid, hvor megen aktivitet foregår indendørs. De samfundsøkonomiske effekter forventes således også at være begrænsede. For virksomhederne vil den økonomiske konsekvens også være mindre, så længe andre tiltag, der forhindrer deres aktivitet (fx lukning af restauranter mv.), fortsat har effekt.

Signalværdien knyttet til et forsamlingsforbud på 5, hvor folk tager smittesituationen alvorligt, betyder også, at en lempelse af forsamlingsforbuddet fra 5 til 10 personer kan have en generel effekt på befolkningens aktivitet, hvilket vanskeliggør at vurdere denne restriktions effekter isoleret set.

[Effekt på 1-5 skala]: 1 (lav samfundsmæssig effekt direkte som følge af dette forslag).

Effekter på nytte

Den enkeltes sociale nytte ved at kunne være sammen i lidt større grupper i det offentlige rum og i private hjem bliver forbedret, og der opnås mulighed for flere

kontakter (selvom der fortsat er tale om relativt få kontakter). Det har eksempelvis betydning for den enkeltes oplevelse af værdien af en aktivitet, om den er mulig i selskab med andre. Stigningen til max. 10 personer vil derfor være forbundet med højere nytteværdi, fordi mulighederne for det enkelte individ stiger væsentligt i forhold til kontakter og aktiviteter med personer ud over husstanden.

Der er aktuelt ingen/ringe substitutionsmuligheder ift. at afholde større sammenkomster/fester. De sociale og psykologiske effekter for det enkelte individ kan til en vis grad imødegås ved virtuelle møder, men det må forventes, at nytteværdien er lavere.

[Effekt på 1-5 skala]: 3.

Effekter over tid

Den samfundsøkonomiske effekt af forsamlingsloftet isoleret set forventes at være stort set uændret over tid, og der kommer ikke umiddelbart ekstra effekter til i forhold til mulige økonomiske tab.

Forsamlingsloftet og undtagelser herfor er imidlertid også bestemmende for den mulige aktivitet på andre områder og genåbningsmulighederne her. Såfremt forsamlingsforbuddet ikke ændres over tid, eller der sker lempelser i form af specifikke undtagelser, er det eksempelvis ikke muligt at åbne op for idrætsudøvelse og foreningsaktiviteter i grupper (over 5 personer), ligesom eksempelvis kulturelle arrangementer, selskaber på restauranter, og faglige konferencer med mere end 5 deltagere ikke vil være mulige.

Et forsamlingsloft, selv hvis det sættes op til 10 personer, vurderes at have en tiltagende negativ nytteeffekt over tid, idet det forhindrer mange sociale kontakter, og da der er begrænsede alternativer (online). En lang række større sammenkomster som runde fødselsdage, confirmationer, barnedåb mv. må udskydes eller holdes på et meget begrænset niveau, hvilket begrænser den oplevede værdi.

Gentagne ændringer i forsamlingsforbuddet (stop-go) må forventes at have negativ effekt for både befolkningen og virksomhederne i forhold til deres planlægning af aktiviteter og den oplevede trivsel ved den specifikke aktivitet.

Da forsamlingsloftet har afsmittende effekt på en række øvrige områder, vil de langsigtede effekter af en opretholdelse af loftet primært ses her, selv om restriktionerne på disse måtte blive løftet, fx for selskabs- og konferencelokaler.

[Effekt på 1-5 skala]: 1

Bilag. Antagelser

Det antages at lempelsen indebærer:

- Anbefaling om forsamling af max 10 personer (som ikke hører til husstanden) i private hjem.
- Anbefaling om social kontakt med max 10 forskellige personer (ud over husstand/arbejde/skole/fritidsaktivitet).
- Det nuværende ”store” nationale forsamlingsforbud på 500 personer fastholdes, herunder ved afholdelse af generalforsamlinger i selskaber.
- Fortsat suspendering af superliga- og idrætsarrangementsordning, så der maksimalt må være 500 personer til stede samtidig ved indendørs- og udendørs arrangementer, hvis betingelserne herfor er opfyldt.
- Maksimal grænse på 50 personer for aktiviteter på socialområdet for socialt udsatte børn og unge op til 18 år med eller uden deres familier arrangeret af myndigheder, organisationer, foreninger, virksomheder eller kulturinstitutioner.
- Maksimal grænse på 50 personer for udendørs idræts- og foreningsaktiviteter uden overnatning for børn og unge op til 21 år inklusiv evt. ansvarlige personer over 21 år, hvis dette vurderes nødvendigt for forsvarlig afholdelse af aktiviteten.
- Maksimal grænse på 50 personer ved udendørs begravelser og bisættelser fastholdes.

Bilag 5.d. Samfundsøkonomisk vurdering af 3. Arbejdspladser (hjemsendelse/hjemmearbejde)

Beskrivelse af tiltaget

Alle offentligt ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, er sendt hjem fra 16. december 2020. De pågældende skal så vidt muligt arbejde hjemmefra. Hvis det ikke er muligt, er vedkommende sendt hjem med løn. Eventuelt opfordres til at afspadsere eller afholde ferie. Med kritiske funktioner sigtes der bl.a. til personale i sundheds- og plejesektoren (undtaget kosmetisk behandling m.v.), ældresektoren, børne- og undervisningssektoren, politiet, kriminalforsorgen, forsvarrets myndigheder, beredskabet, kødkontrollen og området for socialt udsatte.

Private arbejdsgivere opfordres kraftigt til at sikre, at flest muligt arbejder hjemmefra, afspadserer eller afholder ferie under iagttagelse af bl.a. opretholdelse af kontraktmæssige forpligtelser, f.eks. eksport og leverancer, og opretholdelse af den nødvendige forsyningsvirksomhed, herunder f.eks. fødevarerforsyningen, dagligvaremarkedet, apotekervæsen, energisektoren, vandsektoren, affaldshåndtering, tele- og IT-infrastruktur, finansiel infrastruktur mv.

Det tiltag, der vurderes, er en lempelse, hvor offentlige og private arbejdsgivere opfordres til at sikre, at ansatte i videst muligt omfang arbejder hjemmefra.

Berørte af tiltaget

Tiltaget berører i udgangspunkt alle ca. 3 mio. beskæftigede. En lang række erhverv har imidlertid ikke stor mulighed for at udføre hjemmearbejde. Det gælder fx landbrug, fiskeri, råstofindvinding samt fremstillings- og byggevirksomhed. Hertil kommer en række kontaktintensive serviceerhverv (fx restauranter, spillesteder, detailhandel, fitnesscentre, teatre, museer, forlystelsesparker, hoteller, taxikørsel, frisører – som dog kan være nedlukket i kraft af andre tiltag)¹.

Ifølge Danmarks Statistiks AKU-undersøgelse var der 40 pct. af de beskæftigede (private og offentlige) danskere, der i 2. kvartal 2020 regelmæssigt eller af og til arbejdede hjemme, svarende til 1,2 mio. personer. Det skal ses i forhold til, at der i 2. kvartal 2019 var 28 pct. der arbejdede hjemme regelmæssigt eller af og til, svarende til godt 800.000 personer.²

På baggrund af ovenstående anslås det, at 1,2 mio. personer arbejder hjemmefra.

¹ Se fx Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

² Danmarks Statistik, 40 pct. arbejdede hjemme under COVID-19-nedlukningen, september 2020.

Der er dog en betydelig usikkerhed forbundet med, om alle privatansatte har været i stand til at arbejde hjemme i hele perioden. Dermed kan det faktiske antal beskæftigede, der arbejder hjemme i det private erhvervsliv, være væsentligt lavere og dermed bringe det samlede antal hjemmearbejdende ned under de 1,2 mio. personer.

En lempelse berører særligt de offentligt ansatte, som aktuelt er hjemsendte uden at skulle udføre et arbejde, idet de ikke kan arbejde hjemme og ikke udfører kritiske funktioner.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

I udgangspunktet har hjemmearbejde ikke de store direkte effekter. Produktion fortsætter, blot under ændrede fysiske rammer. Selv med en lempelse vil der være udbredt brug af hjemmearbejde, både i det offentlige og det private, hvorfor effekterne må anslås at være begrænsede, undtaget for hjemsendte offentligt ansatte, der ikke kan arbejde hjemmefra.

Der kan dog være en række effekter af skiftet i arbejdsomgivelser, som fx påvirker produktiviteten. Muligheden for igen at møde ind på arbejde, når tiltaget bortfalder, kan trække produktiviteten op, idet det kan medføre forbedrede arbejdsforhold (fx bedre forbindelse til interne netværk). Hertil kommer, at lempelsen vil give mulighed for bedre kontakt mellem kolleger, modsat aktuelt, hvor hjemmearbejde kan hæmme produktiviteten, herunder på grund af mindre vidensudveksling samt mere besværlig koordination.

Det er dog ikke entydigt, at produktiviteten påvirkes negativt af hjemmearbejde for alle. Eksempelvis kan der være bedre mulighed for koncentreret arbejde for nogle, ligesom transporttid reduceres. For virksomheder, hvor størstedelen af ansatte har mulighed for at arbejde hjemme, kan der endvidere evt. være besparelser på udgifter til fx opvarmning og elektricitet.

For hjemsendte offentlige ansatte, der ikke har mulighed for at arbejde hjemmefra, er den aktuelle situation, at den normale 'produktion' bortfalder. Det gælder fx kustoder. Medarbejderne får dog fortsat udbetalt løn, hvilket bidrager til, at effekten på det offentlige forbrug i nationalregnskabet bliver todelt mellem inputmetoden (udgifter, herunder til løn) og outputmetoden (fx antal solgte entrébilletter).

Den negative effekt af den aktuelle situation kan være øget af andre inddæmnings tiltag, fx lukning af skoler, som kræver pasning hjemme af forældre (produktions tabet herved er opgjort i forbindelse med vurdering af lukning af skoler). Dette ændres ikke umiddelbart ved en lempelse af kun dette tiltag isoleret set.

Aktuelt er der alt andet lige et lavere behov for transport (privatbilisme og offentlig transport). Sparet tid på transport udgør i sig selv en samfundsøkonomisk gevinst. For transportvirksomhederne betyder det dog bortfald af efterspørgsel. En afledt effekt af øget hjemmearbejde er, at trængslen for de beskæftigede, der fortsat møder fysisk på arbejde, vil være mindre. En lempelse af krav/opfordring om hjemmearbejde kan i nogen grad reducere disse effekter.

Desuden vil den aktuelt omfattende brug af hjemmearbejde føre til øget brug af digitale løsninger, herunder til mødebrug, samt anskaffelse af udstyr til hjemmearbejdspladser. Sidstnævnte må forventes at udgøre en ekstra udgift for virksomhederne, mens førstnævnte på længere sigt kan skubbe på en digital omstilling. For producenter af udstyr til hjemmearbejde samt serviceudbydere (information- og kommunikationsvirksomheder) må tiltaget ventes at have en positiv efterspørgselseffekt på kort sigt. En lempelse af tiltaget vedrørende hjemmearbejde kan i nogen grad modgå disse effekter.

En lempelse ventes ikke isoleret at have direkte effekter på beskæftigelsen, dog potentielt positiv effekt for transportvirksomheder, mens producenter af udstyr til hjemmearbejde samt firmaer inden for information og kommunikation potentielt kan opleve en negativ effekt (hvilket imidlertid kommer efter en periode med særskilt høj efterspørgsel).

Kompensationsordningerne, herunder til transportvirksomhederne, hvor der kompenseres for lønudgifter mv., vil kunne modgå aktuelt negative beskæftigelsesvirkninger.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 1

Effekter på nytte

Det aktuelle krav/opfordring til hjemmearbejde har forskellige negative effekter på nytten, fx at medarbejdernes glæde ved at arbejde kan være forringet som følge af mangel på kontakt med kolleger (mindre professionelt netværk, dårligere mulighed for læring på arbejdspladsen) og/eller forringede fysiske arbejdsvilkår (arbejdsskader).

Det må dog også forventes, at hjemmearbejde for nogle er en forbedring. Hertil kommer, at sparet transporttid også kan udgøre en nyttegevinst. Den samlede nytteeffekt ved mindre hjemmearbejde vurderes dog at være positiv.

Endeligt vil en række ikke-kritiske offentlige funktioner kunne genoptages. Det vil forventeligt føre til en nyttegevinst hos brugere af disse ydelser.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Effekter over tid

Tiltagets effekt over tid må ventes at være forbundet med stor grad af variation på tværs af arbejdspladser og jobfunktioner. Det vurderes imidlertid, at negative effekter af forringede arbejdsforhold og mindre kontakt med kolleger til en vis grad er voksende over tid. Ledelsesmæssige udfordringer og afledte tab fx som følge af, at kreative processer udskydes pga. hjemmearbejde, må også ventes at være voksende over tid.

De fysiske udfordringer kan i nogen grad modgås (hvis der er plads til ordentligt hjemmekontor og udstyr mv.). Omvendt kan de øvrige effekter være mere vanskelige at imødegå.

For offentligt ansatte, der ikke kan varetage arbejdet hjemmefra, vurderes langtidsholdbarheden at være yderst ringe.

Gentagne anvendelser af hjemmearbejde i form af stop-go vurderes ikke i sig selv at give anledning til betydeligt større negative effekter.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Bilag 5.e. Samfundsøkonomisk vurdering af 4a. Indkøbscentre, arkader, basarer og storcentre

Beskrivelse af tiltaget

Det tiltag, der vurderes, er en lempelse, hvor indkøbscentre mv. åbnes, men er underlagt forskellige skærpede afstands- og hygiejnekrav, herunder brug af mundbind:

- Krav om synligt opsynspersonale i butikker på over 2.000 m² og opfordring til mindre butikker om at have det samme.
- Anbefaling om, at kun ét familiemedlem handler ad gangen.
- Forbud mod salg af alkohol fra serveringssteder, i detailhandlen og fra øvrige steder, hvor offentligheden har adgang efter kl. 22.00 og til kl. 5.00.
- Krav om skiltning i detailhandlen med, hvor mange kunder der maksimalt må lukkes ind i lokalet.
- Skærpede kvadratmeterkrav i udvalgswarebutikker, varehuse, storcentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2.000 m² eller derover. Gælder ikke for dagligvarebutikker.
- Krav om, at det ved tydelig afmærkning, instruktion eller lignende tydeligt fremgår, at kunder skal bevæge sig i samme retning eller holde til højre i udvalgswarebutikker, dagligvarebutikker, varehuse, storcentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2000 m² eller derover.

Lempelsen sammenlignes med den aktuelle situation, hvor indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer siden 17. december har været lukket. Afdelinger, i stormagasiner der hovedsageligt sælger fødevarer, må dog holde åbent for offentligheden. Stormagasiner må endvidere holde åbent for offentligheden, i det omfang det er nødvendigt for at give adgang til butikker, der hovedsageligt sælger fødevarer, men må ikke sælge produkter fra andre afdelinger.

Tiltaget omfatter en række undtagelser. Lukningerne gælder ikke for dagligvarebutikker (herunder f.eks. supermarkeder, bagere og tankstationer), apoteker og specialforretninger med medicinsk udstyr. Desuden kan posthuse, pakkeshops, pakkeudleveringssteder, herunder også stormagasiner og butikker (fx udvalgswarebutikker og kiosker), udlevere pakker, der er forudbestilt og forudbetalt ved fjernsalg, herunder ehandel. Udvalgswarebutikker må samtidig holde åbent for erhvervsdrivende med henblik på salg af varer til brug for de erhvervsdrivendes erhvervs-mæssige virksomhed. Tilsvarende gælder for udvalgswarebutikker beliggende i indkøbscentre, arkader og basarer

Berørte af tiltaget

Lempelsen skønnes (med betydelig usikkerhed) at omfatte tilsammen omtrent 60.000 beskæftigede (svarende til omtrent 25 pct. af den samlede detailhandel).¹

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Tiltaget indebærer genåbning af de pågældende forretninger, som aktuelt oplever bortfald af salg i de fysiske forretninger. En lempelse skal ses i lyset af, at der aktuelt vurderes at være en ikke-ubetydelig substitution mod internetsalg. Det bemærkes, at mindst 25 pct. af internethandlen i de tre første kvartaler af 2020 er gået til udenlandske butikker.²

En analyse fra Dansk Erhverv fra 2018 viste, at det hos virksomheder med både fysisk og online tilstedeværelse på det tidspunkt var 17 pct. af omsætningen, der skete online.³ Analysen viste yderligere, at godt en tredjedel af detailvirksomhederne havde online tilstedeværelse, mens to tredjedele ikke havde.

Siden 2018 er omfanget af onlinehandel imidlertid vokset. Danske Bank oplyser, at online-andelen af korttransaktioner inden for detailhandel minus dagligvarer var 39 pct. for 2020 som helhed og 45 pct. set over perioden marts-december 2020. I de mindst nedlukkede måneder, perioden maj-oktober, var andelen i gennemsnit 36 pct. Til sammenligning var samme andel knap 31 pct. i 2019.

Mange butikker i indkøbscentre mv. er del af en butikskæde, som ofte også har tilknyttet en hjemmeside til nethandel, hvorfor det har været relativt nemt for forbrugerne at flytte deres handel online. Virksomheder, der ikke i forvejen havde en netbutik, kan også have oprettet en efter lukningen af den fysiske butik.

En del af denne effekt må forventes at fortsætte ved en lempelse, hvor indkøbscentre mv. er genåbnede men underlagt skærpede afstands- og hygiejnekrav. Nogle forbrugere må forventes fortsat at have omlagt en del af deres normale forbrug fra indkøbscentre mv. til internethandel, fx som følge af frygt for smitte.

¹ Genåbning fase 2 – Økonomiske prioriteringer, Finansministeriet, april 2020.

² Nationalbanken, DNBSTS: Transaktioner med kort efter type, anvendelsessted og land.

³ <https://finans.dk/incoming/article10752782.ece/BINARY/Analyse%20fra%20Dansk%20Erhverv>

Sæsonmønstret i salget blandt detailhandelsbutikker, der ikke sælger fødevarer eller varetager internethandel, indikerer, at gevinsten ved genåbning vil være mindst i januar og februar.

De nedlukkede virksomheder, der ikke holder åbent for udlevering af pakker og varer eller salg til erhvervsdrivende, må aktuelt ventes at kunne spare visse omkostninger, fx varme og el, mens faste omkostninger fortsat vil være gældende, fx husleje. Der vil endvidere være udgifter til blandt andet løn til medarbejdere, hvor en stor andel af de beskæftigede i detailhandlen er unge under 30 år.⁴ Virksomhederne har imidlertid også adgang til kompensationsordninger for fx fasteomkostninger og lønkomensation.

Det bemærkes desuden, at indkøbscentre mv. ikke kun består af detailbutikker, men fx også biografer, restauranter og cafeer. Disse er påvirket af andre tiltag i forbindelse med afbødningen af coronaspredningen og ikke omfattet af ovenstående skøn. En åbning for indkøbscentre mv. vil altså ikke få aktiviteten i centrene tilbage på niveauet før nedlukningen, hvis fx cafeer stadig skal holdes lukket og kun har mulighed for takeaway. Der henvises til bilag 5, 9 og 10 vedrørende de samfundsøkonomiske konsekvenser for liberale erhverv, restauranter og cafeer mv. samt barer som følge af restriktioner.

Genåbning berører ca. 2 pct. af alle beskæftigede, men som følge af, at salget under nedlukningen ikke er nul og efter genåbning heller ikke ventes at svarer til salget i en situation uden coronasmitte i samfundet, vurderes gevinsten ved genåbning at være lidt mindre, end den andel, de berørte udgør af samfundsøkonomien.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 3

Effekter på nytte

Der vurderes at være gode substitutionsmuligheder for husholdningerne, der for mange varekøb vil kunne bruge internethandel i stedet for at handle i de lukkede fysiske butikker. Dog må risikoen for fejløb mv. ventes at være større i den aktuelle situation, hvor muligheden for rådgivning/prøvning af de ønskede varer er ringere. En genåbning vil derfor kunne medføre lavere omkostninger (færre returvarer) og en nyttegevinst (færre uønskede varer som beholdes af husholdningerne). Nyttegevinsten vurderes dog at være begrænset.

Der kan være afledte positive effekter på nytten, idet en genåbning kan modgå den aktuelle effekt, hvor lukning af fysiske butikker kan mindske aktivt liv i byerne. Selve oplevelsen af at handle i indkøbscentre mv. må også forventes for

⁴ Genåbning fase 2 – Økonomiske prioriteringer, Finansministeriet, april 2020.

nogle forbrugere at have en nytteværdi i sig selv. Tilsvarende gælder for de ansatte, at de må forventes at have en vis nyttegevinst ved at udgøre rollen som fx butiksassistent frem for andet arbejde eller hjemsendelse.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Effekter over tid

På længere sigt må der forventes at være gode muligheder for, at flere forretninger vil kunne anvende internethandel som salgskanal.

Risiko for ikke at kunne komme af med lagervarer mv. må dog ventes at være voksende over tid. En langvarig lukning af butikker i indkøbscentrene mv. øger derfor risikoen for konkurser, hvilket også medfører en øget risiko for en negativ eksternalitet, hvor forbrugsoplevelsen mindskes af (for mange) tomme butikker.

For de beskæftigede i detailhandlen kan en genåbning modgå udsigten til et delvist skifte i arbejdsform, fx fra butiksassistent til lagerhandel/transportarbejde, såfremt internethandel øges.

Gentagne nedlukninger og genåbninger i form af stop-go vurderes i sig selv at kunne øge risikoen for konkurser blandt butikkerne, blandt andet på baggrund af forstyrrelser i planlægningen af vareforsyninger mv., herunder spild.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Bilag 5.f. Samfundsøkonomisk vurdering af 4b. Udvalgswarebutikker

Beskrivelse af tiltaget

Tiltaget er en lempelse, hvor de pågældende butikker genåbnes, men er underlagt forskellige skærpede afstands- og hygiejnekrav, herunder brug af mundbind:

- Krav om synligt opsynspersonale i butikker på over 2.000 m² og opfordring til mindre butikker om at have det samme.
- Anbefaling om, at kun ét familiemedlem handler ad gangen.
- Forbud mod salg af alkohol fra serveringssteder, i detailhandlen og fra øvrige steder, hvor offentligheden har adgang efter kl. 22.00 og til kl. 5.00, dog til kl. 9.00 den 1. januar 2021.
- Krav om skiltning i detailhandlen med, hvor mange kunder der maksimalt må lukkes ind i lokalet.
- Skærpede kvadratmeterkrav i udvalgswarebutikker, varehuse, storcentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2.000 m² eller derover. Gælder ikke for dagligvarebutikker.
- Krav om, at det ved tydelig afmærkning, instruktion eller lignende tydeligt fremgår, at kunder skal bevæge sig i samme retning eller holde til højre i udvalgswarebutikker, dagligvarebutikker, varehuse, storcentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2000 m² eller derover.

Tiltaget sammenlignes med den aktuelle situation, hvor udvalgswarebutikker siden 25. december har holdt lukket. Butikkerne kan fortsat udlevere pakker, der er forudbestilt og forudbetalt ved fjernsalg.

Den aktuelle situation omfatter en række undtagelser. Lukningerne gælder ikke for dagligvarebutikker (herunder f.eks. supermarkeder, bagere og tankstationer), apoteker og specialforretninger med medicinsk udstyr. Desuden kan posthuse, pakkehops, pakkeudleveringssteder, herunder også stormagasiner og butikker (fx udvalgswarebutikker og kiosker), udlevere pakker, der er forudbestilt og forudbetalt ved fjernsalg, herunder ehandel. Udvalgswarebutikker må samtidig holde åbent for erhvervsdrivende med henblik på salg af varer til brug for de erhvervsdrivendes erhvervsmæssige virksomhed.

Berørte af tiltaget

Tiltaget skønnes (med betydelig usikkerhed) at omfatte tilsammen omtrent 75.000 beskæftigede i udvalgswarebutikker, som ligger uden for indkøbscentre mv.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Tiltaget indebærer genåbning af de pågældende forretninger, hvilket modgår den aktuelle situation, hvor der opleves bortfald af salg i de fysiske forretninger. Lempelsen skal dog ses i lyset af, at der aktuelt er en ikke-ubetydelig substitution mod internetsalg (se nærmere om internethandel i bilag 4a om indkøbscentre mv.). Det bemærkes hertil, at mindst 25 pct. af internethandlen i de tre første kvartaler af 2020 er gået til udenlandske butikker.¹ En del af de mindre butikker forventes ikke at have haft ressourcer til nyetablering af e-handel eller et onlinesystem betalings-system med henblik på click & collect som følge af nedlukningen og vil således have en relativt større økonomisk gevinst ved genåbning af de fysiske butikker.

Sæsonmønsteret i salget blandt detailhandelsbutikker, der ikke sælger fødevarer eller varetager internethandel, indikerer, at gevinsten ved genåbning vil være mindst i januar og februar.

De nedlukkede virksomheder, der ikke holder åbent for udlevering af pakker og varer eller salg til erhvervsdrivende, må aktuelt ventes at kunne spare visse omkostninger, fx varme og el, mens faste omkostninger fortsat vil være gældende, fx husleje. Der vil endvidere være udgifter til blandt andet løn til medarbejdere, hvor en stor andel af de beskæftigede i detailhandlen er unge under 30 år.² Virksomhederne har imidlertid også adgang til kompensationsordninger for fx fasteomkostninger og lønkompensation.

Genåbning af udvalgswarebutikker må også forventes at have afledte positive effekter på salget i andre erhverv, fx restauranter, barer og cafeer, da tiltaget forventeligt fører til, at flere forlader hjemmet. Dette har imidlertid begrænset betydning, så længe der er forbud mod, at restauranter og caféer mv. kan holde åbent for andet en takeaway.

Genåbning berører ca. 2½ pct. af alle beskæftigede, men som følge af, at salget under nedlukningen ikke er nul og efter genåbning heller ikke ventes at svarer til salget i en situation uden coronasmitte i samfundet, vurderes gevinsten ved genåbning at være lidt mindre, end den andel, de berørte udgør af samfundsøkonomien.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 4

¹ Nationalbanken, DNBSTS: Transaktioner med kort efter type, anvendelsessted og land.

² Genåbning fase 2 – Økonomiske prioriteringer, Finansministeriet, april 2020.

Effekter på nytte

Der vurderes at være gode substitutionsmuligheder for husholdningerne, der for mange varekøb vil kunne bruge internethandel i stedet for at handle i de lukkede fysiske butikker. Dog må risikoen for fejkøb mv. ventes at være større i den aktuelle situation, hvor muligheden for rådgivning/prøvning af de ønskede varer er ringere. En genåbning vil derfor kunne medføre lavere omkostninger (færre returvarer) og en nyttegevinst (færre uønskede varer som beholdes af husholdningerne). Nyttegevinsten vurderes dog at være begrænset.

Der kan være afledte positive effekter på nytten, idet en genåbning kan modgå den aktuelle effekt, hvor lukning af fysiske butikker kan mindske aktivt liv i byerne. Selve oplevelsen af at handle i forretninger må også forventes for nogle forbrugere at have en nytteværdi i sig selv. Tilsvarende gælder for de ansatte, at de må forventes at have en vis nyttegevinst ved at udgøre rollen som fx butiksassistent frem for andet arbejde eller hjemsendelse.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 3

Effekter over tid

På længere sigt må der forventes at gode muligheder for, at flere forretninger vil kunne anvende internethandel som salgskanal.

Over tid vokser risikoen for, at butikkerne oplever tab af lagervager, fx hvis de ikke længere kan afsætte dem. Ligeledes vokser risikoen for konkurser blandt mindre butikker, der ikke har haft ressourcer til at omstille sig til click & collect eller e-handel. En langvarig lukning af udvalgswarebutikker øger derfor risikoen for konkurser. En genåbning kan modgå dette.

For de beskæftigede i detailhandlen kan en genåbning modgå udsigten til et vis skifte i arbejdsform, fx fra butiksassistent til lagerhandel/transportarbejde, såfremt internethandel øges.

Gentagne nedlukninger og genåbninger i form af stop-go vurderes i sig selv at kunne øge risikoen for konkurser blandt butikkerne, blandt andet på baggrund af forstyrrelser i planlægningen af vareforsyninger mv., herunder i form af spild.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Bilag 5.g. Samfundsøkonomisk vurdering af 5. Liberale erhverv med tæt fysisk kontakt.

Beskrivelse af tiltaget

Liberale erhverv med tæt fysisk kontakt omfatter frisører, skønheds- og massageklinikker, kropsplejeklinikker, spaklinikker, tatovører og piercingklinikker, køreskoler og øvrige lokaler, hvor der leveres tjenesteydelser, som efter deres karakter indebærer tæt fysisk kontakt til kunder, og solarier. Erhvervsdrivende må ikke foretage praktisk køreundervisning i motordrevne køretøjer og teoretisk undervisning i lokaler, som de råder over. Dette gælder dog ikke for undervisning, der er rettet direkte mod at bidrage til erhvervsmæssig transport af gods eller personer, eller mod at bidrage til et effektivt beredskab.

Tiltaget, der vurderes, er en lempelse, hvor de pågældende erhverv genåbnes, men underlægges forskellige skærpede afstands- og hygiejnekrav, herunder brug af mundbind:

- Der må maksimalt være 1 kunde pr. 4 kvadratmeter gulvareal, hvor der er offentlig adgang. I lokaler, hvor kunderne sidder ned, fx i frisørsaloner, må der være 1 kunde pr. 2 kvadratmeter gulvareal.
- Derudover er der krav om skiltning og håndsprit, samt anbefaling om hyppig rengøring og brug af mundbind.

Tiltaget sammenlignes med den aktuelle situation, hvor de pågældende erhverv har været lukket siden 21. december.

Berørte af tiltaget

Blandt de liberale erhverv er der nogle beskæftigede, fx fysioterapeuter, tandlæger, bandagister mv, som er undtaget fra tiltaget i form af en sundhedsmæssig kvalifikation, der gør, at de aktuelt ikke er nedlukket.

Tiltaget skønnes derfor at omfatte tilsammen omtrent 16.400 beskæftigede (svarende til omtrent 1/2 pct. af den samlede beskæftigelse).

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Tiltaget indebærer genåbning af de pågældende virksomheder og dermed ikke længere fuldt bortfald af produktion, ligesom beskæftigede kan vende tilbage til ar-

bejde. Erfaringer fra foråret indikerer, at forbruget hos fx frisører kan vende hurtigt tilbage, når nedlukningen ophører.¹ Størrelsesordenen af gevinsten afhænger af, om en situation med skærpede afstands- og hygiejnekrav samt ændret forbrugeradfærd (tilbageholdenhed) vil lægge en dæmper på efterspørgslen i forhold til en situation uden coronasmitte.

De berørte virksomheder har ikke store sæsonudsving i salget.

De nedlukkede virksomheder må aktuelt forventes at kunne spare visse omkostninger i nedlukningsperioden, fx varme og el, mens faste omkostninger fortsat må være gældende, fx husleje.

Virksomheder, der leverer varer og tjenester til de pågældende erhverv, er især engroshandel, men også udlejning af erhvervsjendomme, it-konsulenter mv. samt revision og bogføring. Dog begrænses effekten på følgeerhvervene af, at en del af de leverede serviceydelser ikke kræver fysisk åbne lokaler.

Genåbning berører ca. ½ pct. af alle beskæftigede, hvorfor den samfundsøkonomiske gevinst ved genåbning vurderes at være i den lave ende sammenlignet med andre lempelser.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 1

Effekter på nytte

Der vurderes kun at være ringe substitutionsmuligheder for husholdningerne, der anvender tjenester fra de nedlukkede erhverv. Husholdningerne må derfor aktuelt undvære tjenester, de under normale omstændigheder er villige til at betale for. Derfor medfører genåbning en nyttegevinst, som må være større end produktionsgevinsten, idet nogle forbrugere må værdsætte tjenesteydelserne højere end prisen herpå.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Effekter over tid

På længere sigt må der forventes at være mulighed for, at visse af de nedlukkede tjenester kan udføres sparsomt i hjemmet, fx hårklipping, men givetvis med en lavere kvalitet. Andre (fx tatovører) har ikke samme mulighed. Generelt lav grad af mulig substitution bidrager til, at den negative effekt af den aktuelle nedlukning ventes at være stigende over tid. Genåbning vil kunne modgå disse effekter.

¹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, maj 2020.

Langvarig nedlukning af køreskoler vil få tiltagende negativ betydning for transportmuligheder og herigennem indebære nyttetab (forvridding af brugen af privatbilisme i retning mod fx offentlig transport eller taxikørsel).

Gentagne nedlukninger og genåbninger vurderes at udgøre en ikke-ubetydelig barriere for kunderne, som normalt skal booke fx frisørbesøg noget tid i forvejen. Omvendt vil et opsøret behov for fx at blive klippet betyde, at der må være gevinster selv ved kortvarig genåbning.

[Effekt på 1-5 skala] Effekt 2

Bilag 5.h. Samfundsøkonomisk vurdering af 6. Kulturinstitutioner mv. genåbnes

Beskrivelse af tiltaget

En lempelse af de gældende restriktioner indebærer, at kulturinstitutioner mv. genåbner indendørsarealer for offentligheden. Det gælder blandt andet teatre, koncertsale, spillesteder, museer, kunsthaller, kulturhuse, biografteatre, biblioteker, aftenskoler, daghøjskoler, folkeuniversitetet samt musik- og kulturskoler. Indendørsarealer i forlystelsesparker, zoologiske haver, akvarier og lignende skal også genåbnes for offentligheden. Ved genåbningen gælder følgende:

- Overholdelse af arealkrav, hhv. hvor der er offentlig adgang, og hvor besøgende, kunder eller deltagere har mulighed for at sidde ned.
- Arrangementer mv., hvor kunder, besøgende eller deltagere i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, biografteatre, bane eller lignende, må der være op til 500 personer til stede
- Der skal bæres mundbind eller visir indendørs på kulturinstitutioner og idrætsfaciliteter, herunder museer, spillesteder, biblioteker, kulturhuse, zoologiske anlæg, biografteatre, foreningslokaler mv.
- I lokaler, hvor kunder, besøgende eller deltagere i det væsentlige sidder ned, må der tillades adgang, når arealkrav overholdes.

Tiltaget vurderes under antagelse af, at forsamlingsforbuddet på grupper over 5 personer fortsat er gældende.

Lempelsen skal ses i forhold til den nuværende situation primo januar, hvor kulturinstitutioner mv. er omfattet af følgende restriktioner:

- Indendørs kulturinstitutioner og idrætsfaciliteter, herunder museer, spillesteder, biblioteker, kulturhuse, zoologiske anlæg, biografteatre, foreningslokaler mv. holdes lukket.
- Ligeledes vil visse uddannelsesinstitutioner så som aftenskoler, daghøjskoler, folkeuniversitetet samt musik- og kulturskoler fortsat være lukkede.
- Indendørs arealer i zoologiske haver, akvarier og lignende er ligeledes lukkede for offentligheden.

Berørte af tiltaget

Alle kulturinstitutioner mv. samt forlystelsesparker, zoologiske haver mv., vil påvirkes direkte af tiltaget, og alle borgere vil berøres i forhold til mulighederne for at benytte ovennævnte institutioner og arrangementer. Det skønnes, at der er ca. 4.000 virksomheder inden for brancher, som vil være berørt af tiltaget. De omfatter hhv. ca. 21.200 årsværk og en samlet omsætning for godt 12 mia. kr.

En del af disse virksomheder (ca. 27 pct.¹) foregår på ikke-markedsmæssige vilkår, fx i offentlig regi. Selvom kulturinstitutioner er privat og har indtægtsdækket virksomhed, kan de imidlertid samtidig godt modtage støtte fra det offentlige.

Tiltagets effekter:

Effekter på produktion og beskæftigelse

Kulturinstitutioner mv., (fx teatre, koncertsale, spillesteder, museer, kunsthaller, kulturhuse, biografer mv.) vil igen få omsætning fra entréindtægter fra besøgende, fordi disse kulturinstitutioner mv. nu kan afholde aktiviteter. En række kulturinstitutioner har imidlertid også indtægter fra cafeer og butikker, som ikke genåbnes med dette tiltag (se bilag 4a og 9 for en beskrivelse af disse).

Biblioteker, aftenskoler, daghøjskoler, folkeuniversitetet samt musik- og kulturskoler vil genoptage aktivitet. Dog vil visse aktiviteter begrænses af, at det fortsat er forsamlingsforbud for grupper på mere end 5 personer. Det vil for eksempel ikke være muligt at afholde større arrangementer med mere end 5 deltagere, men der vil være mulighed for at anvende en stor del af kulturinstitutionerne i mindre grupper, der efterlever afstands- og arealkravene.

Deltagerbetaling udgør minimum to tredjedel af finansieringen af aftenskoler og folkeuniversiteterne, som sammen med daghøjskolerne igen vil kunne få indtægter på lige fod med de ovennævnte kulturinstitutioner mv.² Musik- og kulturskoler opkræver desuden deltagergebyr, som også igen vil være muligt ved genåbning.

Nogle musikskoler har i et reduceret omfang kunnet gennemføre noget undervisning digitalt. Institutioner i offentlig regi forventes påvirket i et begrænset omfang, i lyset af, at de primært modtager offentlig støtte, hvor deres indtægter afhænger mindre af aktiviteten.

Genåbning af kulturtilbud kan endvidere have afledte positive effekter på andre dele af økonomien, idet mange former for forbrug ofte følges ad. Det kan fx være hotelovernatninger og restaurantbesøg (restauranter er dog aktuelt lukket) i forbindelse med en koncert.

Sæsonmønstret inden for kulturinstitutioner mv. er overordnet set, at omsætningen er højest i sommermånederne, samt oktober og december. I sommermånederne er det særligt *Forlystelsesparker o.l., Andre forlystelser og fritidsaktiviteter, Botaniske og zoologiske haver samt naturreserver og Museer*, som har høj omsætning. I vintermånederne er det

¹ Nationalregnskabet 2017, Danmarks Statistik

² For folkebibliotekerne gælder, at de vil miste indtægter i form af manglende gebyrindtægter på for sent afleverede materialer på folkebibliotekerne (indtægter mv. i 2019 på landsplan: 267,3 mio. kr. i flg. Danmarks Statistik.

særligt *Teater- og koncertvirksomhed, Selvstændigt udøvende scenekunstnere, Kunstneriske skaben* og *Drift af teater- og koncertsale, kulturhuse mv.*, som skaber høj omsætning.

[Effekt på 1 (lav) – 5 (høj) skala]: [1] (begrænset samfundsøkonomisk effekt som følge af en forholdsvis lille andel af den samlede samfundsøkonomi).

Effekt på nytte

Befolkningens glæde ved igen at kunne anvende kulturtilbud mv. forventes at stige som følge af ønske om adspredelse, øget kontakt med nære personer og intellektuel stimulering og begrænset mulighed for at substituere oplevelsen med fx onlinetilbud. Derfor medfører tiltaget en nyttegevinst for borgerne. Mange kulturtilbud vurderes at kunne benyttes af borgerne i mindre grupper ved indretning af kulturtilbuddene med afstandskrav og lignende foranstaltninger. Således vurderes et fortsat forsamlingsforbud på 5 personer ikke at have væsentlig reducerende betydning for befolkningens nytte ved brug af mange kulturtilbud. Dog er de tidligere undtagelser til forsamlingsforbuddet på hhv. 50/500 personer for biografer, spillesteder og teatre med siddende publikum rettet mod scenen afgørende for, at disse typer af kulturtilbud de facto vil kunne genåbne.

På visse områder må forventes en vis grad af ophobet forbrug ved genåbning (substitution over tid). Den effekt ventes især at gøre sig gældende for koncerter, museer, teatre mv., mens forbruget af kulturtilbud rettet mod undervisning ikke forventes udskudt i samme grad over tid ved restriktioner over en længere periode (fx aftenskoler, musikskoler mv.) med et senere merforbrug til følge. Aktiviteterne vurderes i stedet i et vist omfang at være erstattet af alternative aktiviteter, fx online tilbud.

[Effekt på 1 (lav) – 5 (høj) skala]: [2] (begrænset nyttegevinst).

Effekter over tid

De daglige negative effekter ved fortsat nedlukning vil ikke nødvendigvis tiltage betydeligt over tid, så længe konkurser og destruktion af kapitalapparat til følge kan undgås, herunder som følge af hjælpepakker. Der vil imidlertid være mere langvarige læringstab som følge af en periode med dårligere adgang til kulturtilbud.

Gentagne genåbninger og nedlukninger (stop-go) vurderes at være forholdsvis skadeligt for kulturinstitutioners aktivitet, blandt andet som følge af forstyrrelser i planlægningen, hvoraf der for en lang række kulturtilbud er behov for en lang planlægningshorisont.

[Effekt på 1 (lav) – 5 (høj) skala]: [1] (nogen samfundsøkonomisk effekt over tid).

Bilag 5.i. Samfundsøkonomisk vurdering af 7a. Hjemsendelse af 0.-4. klasse

Beskrivelse af tiltaget

Elever i grundskolens 0.-4. klasse er aktuelt sendt hjem og er overgået til fjernundervisning. Børn, hvis forældre er i beskæftigelse eller selvstændige erhvervsdrivende og enten ikke er hjemsendt eller varetager beskæftigelsen eller erhvervet hjemmefra, kan dog modtage nødpasning i skole og SFO m.v. Det samme gælder for elever, der har særlige sociale, pædagogiske eller behandlingsmæssige behov, herunder begrundet i forhold i hjemmet. Et skøn fra kommunerne peger pt. på en udnyttelsesgrad i forhold til nødpasning på 10-15 pct. af normalt elevtal.

Desuden er elever på alle klassetrin med helt særlige sociale, pædagogiske eller behandlingsmæssige behov, herunder begrundet i forholdene i hjemmet, som fx elever på specialskoler og i specialklasser undtaget fra nedlukningen og skal fortsat møde i skole.

Det tiltag, der vurderes, er en lempelse med indførelse af undervisning i mindre faste grupper.

Berørte af tiltaget

Alle grundskoler og deres lærere og elever påvirkes direkte af tiltaget. Derudover er der aktuelt pasningsbehov for de berørte skolebørn, hvilket primært berører børnenes forældre og i et betydeligt omfang påvirker deres arbejdsmuligheder.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet var der 311.314 børn i grundskolen på 0.-4. klassetrin i skoleåret 2019-2020, svarende til 45,6 pct. af det samlede elevtal i grundskolen (ekskl. specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder).

Der er ifølge Børne- og Undervisningsministeriet 53.863 lærere i grundskolen (ekskl. specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder). Fordeles lærerne i forhold til andelen af skolebørn på 0.-4. klassetrin vil det svare til ca. 24.560 lærere, som er hjemsendt.

Der var i 2018 ifølge Danmarks Statistiks registre ca. 40.000 enlige forældre med skolebørn, som er i beskæftigelse eller selvstændige, med skolebørn i de pågældende klassetrin. Dertil kommer, at der er ca. 175.000 parfamilier, hvor begge er i beskæftigelse eller selvstændige med skolebørn i de pågældende klassetrin.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Elever og lærere er hjemsendte. Effektiviteten af skolegangen vurderes at blive negativt berørt i en periode, idet den løses via fjernundervisning, som er mindre anvendeligt for de mindste klassetrin. Dermed vil der forventeligt opstå et læringstab. Der er på kort sigt ikke nævneværdige substitutionsmuligheder i forhold til undervisning af de hjemsendte skolebørn.

Et regneeksempel viser, at det daglige læringstab i 1.-4. klasse potentielt kan være stort (ca. 233 mio. kr.).¹ Læringstab vil forventeligt i højere grad ramme socialt udsatte og sårbare børn. Regneeksemplet kan dog ikke anvendes direkte til en vurdering af læringstab. Det skyldes blandt andet, at metoden ikke tager højde for muligheden for, at dele af læringstab kan indhentes senere.

Selvom effektiviteten af fjernundervisning er mere begrænset, er lærerne fortsat på arbejde og får udbetalt løn. Øvrigt personale modtager også løn. Det betyder, at det målte produktionstab i nationalregnskabet er begrænset, hvis det opgøres ifølge inputmetoden. Der kan være en påvirkning af beskæftigelsen for vikarer. Transport af skoleelever og lærere samt forældre til hjemsendte skolebørn er endvidere reduceret markant. Det medfører alt andet lige en nedgang i persontransporten samt i skolebuskørsel o.l.

I tillæg til påvirkningen af skolegangen må der forventes at være et produktivitetstab for forældre i familier med børn i de pågældende alderstrin som følge af, at der er behov for pasning af deres børn. Som følge heraf har hjemsendelsen betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser. I forbindelse med vurderinger af genåbningen af dansk økonomi i foråret blev det anslået, at produktivitetstab i forbindelse med hjemsendte børn i grundskolen i 1.-4. klasse ville udgøre mindst ca. 66 mio. kr. pr. dag, mens produktionstab pga. nedlukning af vuggestuer og børnehaver blev anslået til omtrent det dobbelte.²

I den aktuelle situation anslås det, at der er omtrent 215.000 forældre, der skal passe hjemsendte skoleelever. Nogle forældre er imidlertid i forvejen hjemsendt fra erhverv, der er lukket ned, og deres produktionstab medregnes derfor ikke i det opgjorte produktionstab som følge af lukning af 0-4 klasse. Desuden antages det, at det er den lavest lønnede forælder, der ser efter de hjemsendte børn. Endvidere antages det, at produktiviteten kun er omtrent halveret, idet det antages, at forældre

¹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

² Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

delvist har mulighed for at arbejde hjemme på forskudte tidspunkter mv. På baggrund heraf anslås det daglige produktionstab til at udgøre ca. 2,5 pct. af dagligt BNP. En genåbning af skolerne for eleverne i 0.-4.-klasse vil derfor være forbundet med betydelig positiv effekt for produktion og beskæftigelse på tværs af erhverv.

Så længe hjemsendelsen er af kortere varighed forventes der ikke betydelige effekter på forældrenes ansættelsesforhold som følge af deres reducerede arbejdsmuligheder på grund af behov for pasning af hjemsendte skolebørn i 0.-4. klasse samt øget behov for hjælp til skolegang. I et vist omfang må det forventes, at den reducerede effektivitet bliver dækket af ferie og afspadsering.

[Effekt 1-5 skala] 5

Effekter på nytte

Elever må overordnet set ventes at blive påvirket negativt af hjemsendelsen, herunder som følge af reduceret mulighed for sparring med klassekammerater, gruppearbejde, udvikling af sociale kompetencer og lignende. Det kan særligt være en udfordring for socialt udsatte og sårbare børn.

Hertil kommer, at der også kan opstå et potentielt tab af arbejdsglæde blandt underviserne ved onlineundervisning.

Derfor vurderes der at være en betydelig nyttegevinst af en lempelse.

[Effekt 1-5 skala] 4

Effekter over tid

De negative effekter på elevernes indlæring som følge af den aktuelle situation vil være voksende over tid, og der vurderes ikke at være gode alternativer.

En længere periode med forringet arbejdsmulighed som følge af behov for at passe børn vil kunne give udfordringer i forhold til mulighed for at dække fraværet med ferie/afspadsering og dermed opretholde en indkomsten. For nogle vil ansættelsesforholdet også kunne blive udfordret, hvis fraværet ikke kan aftales med arbejdsgiver.

Gentagne lempelser og hjemsendelser (stop-go) vurderes ikke i sig selv at medføre negative effekter, men tværtimod vurderes selv kortvarige lempelser at være forbundet med gevinster for både børn, undervisere og forældre.

[Effekt 1-5 skala] 5

Bilag 5.j. Samfundsøkonomisk vurdering af 7b. Hjemsendelse af 5.-10. klasse

Beskrivelse af tiltaget

Elever i grundskolen 5.-10. klasse (herunder på efterskoler og frie fagskoler) er hjemsendt siden 16. december, og der overgås til fjernundervisning. Elever, der har særlige sociale, pædagogiske eller behandlingsmæssige behov, herunder begrundet i forhold i hjemmet, kan modtage nødpasning i skole og SFO m.v. Et skøn fra kommunerne peger pt. på en udnyttelsesgrad på 10-15 pct. af normalt elevtal, inkl. elever i de mindste klasser.

Desuden er elever på alle klassetrin med helt særlige sociale, pædagogiske eller behandlingsmæssige behov, herunder begrundet i forholdene i hjemmet, som fx elever på specialskoler og i specialklasser undtaget fra nedlukningen og skal fortsat møde i skole.

Det tiltag, der vurderes, er en lempelse med indførelse af undervisning i mindre faste grupper.

Berørte af tiltaget

Grundskolerne (herunder efterskoler og frie fagskoler, dog ikke specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder) og deres lærere og elever påvirkes direkte af tiltaget. Derudover vil der være bortfald af pasningsbehov for nogle af de berørte skolebørn, hvilket primært vil berøre børnenes forældre og deres arbejdsmuligheder.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet var der 371.902 børn i grundskolen på 5.-10. klassetrin i skoleåret 2019-2020, svarende til 54,4 pct. af det samlede elevtal i grundskolen (ekskl. specialskoler samt dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder). Der er ifølge Børne- og Undervisningsministeriet 53.863 lærere i folkeskolen samt friskoler og private grundskoler. Fordeles lærerne i forhold til andelen af skolebørn på 5.-10. klassetrin vil det svare til ca. 29.300 lærere, som er hjemsendt.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Elever og lærere er hjemsendte. Effektiviteten af skolegangen vurderes at blive negativt berørt i en periode. Det skyldes mindre effektivitet af fjernundervisning, primært på de lidt mindre klassetrin men forventeligt også på de større klassetrin. Dermed vil der forventeligt opstå et læringstab.

Der er på kort sigt ikke nævneværdige substitutionsmuligheder i forhold til undervisning af de hjemsendte skolebørn.

Transport af skoleelever og lærere samt forældre til hjemsendte skolebørn er aktuelt reduceret markant. Det medfører en nedgang i persontransporten samt i skolebuskørsel o.l.

Der er ikke umiddelbart beskæftigelseseffekter for hjemsendte lærere eller øvrigt personale, som fortsat modtager løn. Der kan være en påvirkning af beskæftigelsen for vikarer.

Et regneeksempel viser, at det daglige læringstab i 5.-10. klasse ved hjemsendelse potentielt kan være stort (ca. 190 mio. kr. for 5.-7.-klasse og 191 mio. kr. for 8.-10. klassetrin).¹ Læringstabet vil forventeligt i højere grad ramme socialt udsatte og sårbare børn og unge. Regneeksemplet kan dog ikke anvendes direkte til en vurdering af læringstabet. Det skyldes blandt andet, at metoden ikke tager højde for muligheden for, at dele af læringstabet kan indhentes senere.

I tillæg til påvirkningen af skolegangen må der ved hjemsendelse samtidig forventes at være et produktivitetstab som følge af et pasningsbehov for nogle af de berørte skolebørn. Som følge heraf vil tiltaget få visse samfundsøkonomiske konsekvenser. Det anslås, at produktivitetstab i forbindelse med hjemsendte børn i grundskolen i 5.-7. klasse vil udgøre ca. 19 mio. kr. pr. dag.² Disse beregninger tager udgangspunkt i en coronasituation og dermed også, at nogle forældre er hjemsendt i forvejen eller arbejder hjemme.

Så længe tiltaget er af kortere varighed, forventes der ikke betydelige effekter på forældrenes ansættelsesforhold som følge af deres reducerede arbejdsmuligheder på grund af behov for pasning af hjemsendte skolebørn i 5.-7. klasse samt øget behov for hjælp til skolegang. I et vist omfang må det forventes, at den reducerede indsats bliver dækket af ferie og afspadsering.

På baggrund heraf anslås det daglige produktionstab til at udgøre ca. ¼ pct. af dagligt BNP til ½ pct. af dagligt BNP. En lempelse vil derfor give en mindre positiv effekt på produktion og beskæftigelse.

[Effekt 1-5 skala] 1 (relativt lav effekt)

Effekter på nytte

Elever må overordnet set ventes at blive påvirket negativt af hjemsendelsen, herunder som følge af reduceret mulighed for sparring med klassekammerater, gruppearbejde, udvikling af sociale kompetencer og lignende. Det kan særligt være en

¹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

² Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

udfordring for socialt udsatte og sårbare børn. Usikkerhed i forhold til afgangseksamener kan også påvirke de berørte elever negativt, herunder som følge af den betydning det kan have for det videre uddannelsesforløb.

Hertil kommer potentielt tab af arbejdsglæde blandt underviserne ved onlineundervisning. Begge dele vil modgås ved lempelsen.

[Effekt 1-5 skala] 4 (betydelig effekt)

Effekter over tid

Der vurderes at være en betydelig stigning af effekten ved hjemsendelse over tid, da de negative effekter på elevernes indlæring kan være voksende over tid. Desuden kendes ikke de langsigtede effekter af en hjemsendelse.

Særligt må der aktuelt forventes at være en betydelig negativ påvirkning i forhold til 9.-10.-klasse, da de har ringere mulighed for at indhente det tabte og står foran afgangseksamen. Det kan have langvarige konsekvenser som følge af en påvirkning af det videre uddannelsesforløb. Længerevarende nedlukning af efterskoler samt en stop-go genåbning og efterfølgende nedlukning vil især have en stor betydning for de hjemsendte elevers forløb.

Der vurderes dog ikke generelt at være en yderligere negativ effekt ved gentagen anvendelse af hjemsendelse, men tværtimod at selv kortvarige ophør af hjemsendelse vil være forbundet med betydelige gevinster for elever, forældre og undervisere.

[Effekt 1-5 skala] 4 (betydelig stigende effekt over tid)

Bilag 5.k. Samfundsøkonomisk vurdering af 7c. Hjemsendelse af voksen og ungdomsuddannelser

Beskrivelse af tiltaget

Elever og kursister på ungdoms- og voksenuddannelser, herunder højskoler er sendt hjem, og der er overgået til fjernundervisning.

Det tiltag, der vurderes, er en lempelse med indførelse af undervisning i mindre faste grupper.

Berørte af tiltaget

Alle ungdoms- og voksenuddannelser, herunder højskoler påvirkes direkte af tiltaget.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet er der 260.000 elever på ungdomsuddannelser (EUD, GYM og FGU) og 47.300 elever på voksenuddannelser. På ungdomsuddannelserne er der 32.000 årsværk. Der er 10.000 lærere på voksenuddannelserne.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Elever og lærere er hjemsendte. Effektiviteten af skolegangen vurderes at blive negativt berørt i en periode. Det skyldes mindre effektivitet af fjernundervisning. Dermed vil der forventeligt opstå et læringstab. Der vil specielt være en særlig udfordring ift. praktiske/musiske fag, laboratorie- og værkstedsundervisning samt de praktiske fag i erhvervsuddannelserne og i arbejdsmarkedsuddannelserne, som er meget vanskelige at erstatte med fjernundervisning.

Det anslås, at det daglige læringstab ved hjemsendelse på ungdomsuddannelserne potentielt kan være stort (knap 90 mio. kr.).¹ Læringstab vil forventeligt i højere grad ramme socialt udsatte unge eller unge som af forskellige grunde har vanskeligt ved at modtage fjernundervisning f.eks. på grund af manglende sprog og/eller it-færdigheder. Endvidere forventes læringstab at være større på praktiske færdigheder end boglige færdigheder. Regneeksemplet kan dog ikke anvendes direkte til en vurdering af læringstab. Det skyldes blandt andet, at metoden ikke tager højde for muligheden for, at dele af læringstab kan indhentes senere.

Der er på kort sigt ikke nævneværdige substitutionsmuligheder i forhold til undervisning af de hjemsendte elever, og der er risiko for, at nedlukning kan føre til øget frafald.

¹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

Samlet set betyder læringstabet, at muligheden for igen at møde fysisk ind til undervisning vil være forbundet med forholdsvis lave samfundsøkonomiske gevinster. Der vil dog være en positiv effekt socialt udsatte. Endvidere medfører øget mulighed for en række AMU-kurser en gevinst, da certifikater i nogle brancher er en forudsætning for at udføre erhverv (f.eks. svejsecertifikat, kørekort mv). Der for vil genåbning også kunne bidrage til at sikre udbuddet af den fornødne faglærte arbejdskraft.

Transport af elever og lærere er reduceret markant. Bortfald af fjernundervisning vil medføre en betydelig fremgang i persontransporten, samt i skolebuskørsel o.l.

Der er ikke umiddelbart beskæftigelseseffekter for hjemsendte lærere eller øvrigt personale, som fortsat arbejder hjemmefra og modtager løn. Der kan være en påvirkning af beskæftigelsen for vikarer.

[Effekt 1-5 skala] 1 (relativt lav effekt)

Effekter på nytte

Elever må overordnet set ventes at blive påvirket negativt af hjemsendelsen, herunder som følge af reduceret mulighed for sparring med medstuderende, gruppearbejde, udvikling af sociale kompetencer og lignende. Det kan særligt være en udfordring for socialt udsatte og sårbare unge. Endvidere kan forsinkelse af opnåelsen af de fornødne certifikater og eksamener medføre en væsentlig negativ påvirkning af de berørte personer. Dertil kommer afbrydelse af højskoleforløb. Hertil kommer et potentielt tab af arbejdsglæde blandt underviserne ved onlineundervisning.

Tiltaget vurderes i høj grad at kunne modgå disse effekter.

[Effekt 1-5 skala] 4

Effekter over tid

Der er en moderat effekt over tid som følge af negative effekter på elevernes indlæring, sociale kompetencer mv., hvor der ikke findes særligt velegnede substitutionsmuligheder.

Der vurderes generelt ikke at være særskilt store problemer med gentagen brug af fjernundervisning (stop-go). Tværtimod vurderes selv en kortvarig pause fra fjernundervisningen at være forbundet med gevinster for studerende og undervisere. For højskoler vil en stop-go genåbning og efterfølgende nedlukning dog have en stor betydning for de hjemsendte elevs forløb.

[Effekt 1-5 skala] 3

Bilag 5.1. Samfundsøkonomisk vurdering af 8. Videregående uddannelser

Beskrivelse af tiltaget

De videregående uddannelser er omlagt til digital undervisning uden fremmøde.

Det tiltag, der vurderes, er en lempelse med indførelse af et generelt afstandskrav, samt krav til hygiejne mv. Et generelt afstandskrav kan i praksis føre til, at der kan være færre studerende/kursister i klassen/på holdet. Dette kan reelt indebære fortsat fjernundervisning i vid udstrækning.

Berørte af tiltaget

Alle videregående uddannelser påvirkes direkte af tiltaget.

Tiltaget vurderes at berøre alle ca. 259.000 studerende og godt ca. 42.000 ansatte.

Der er henvist til det samlede antal studerende og ansatte, da alle studerende og ansatte er direkte berørte af de nuværende restriktioner. Enkelte forskere/teknikere har adgang til fx laboratorier, men arbejder hjemme for den del af deres forskning, der ikke kræver fysisk tilstedeværelse. Det samme er gældende for studerende, hvor enkelte har eksamen med fysisk tilstedeværelse, mens deres eksamensforberedelse/studier generelt er overgået til digital undervisning.

Der var omtrent 17.800 fuldtidsbeskæftigede (inkl. afledte effekter) på korte og mellem lange videregående uddannelser, mens der var 33.700 (inkl. afledte effekter) på universiteterne.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Studerende og undervisere er hjemsendte, hvilket reelt set også var tilfældet før skærpelsen. Effektiviteten af undervisningen vil forventeligt være lidt reduceret i forhold til en situation, hvor fremmøde var muligt. Dermed kan der opstå et læringstab. Der vil specielt være en særlig udfordring i forhold til praktiske/musiske fag, laboratorie- og værkstedsundervisning.

Der er ikke umiddelbart beskæftigelseseffekter af lempelsen for hjemsendte lærere eller øvrigt personale, som fortsat arbejder og modtager løn. Der kan være en påvirkning af beskæftigelsen for vikarer.

[Effekt 1-5 skala] 1 (forholdsvis begrænset effekt)

Effekter på nytte

Studerende må overordnet set ventes at blive påvirket negativt af hjemsendelsen, herunder som følge af reduceret mulighed for sparring med medstuderende og undervisere, gruppearbejde, udvikling af faglige netværk og lignende.

Hertil kommer, at potentielt tab af arbejdsglæde blandt underviserne ved online-undervisning.

Muligheden for igen at genoptage noget undervisningsaktivitet fysisk vurderes i nogen grad at kunne modgå disse effekter.

[Effekt 1-5 skala] 3

Effekter over tid

Der er forholdsvist lave stigende effekter over tid. De negative effekter ved fjernundervisning på studerendes og kursisters indlæring vil dog forventelig være voksende over tid. Hertil kommer øget risiko for frafald.

Der vurderes ikke at være problemer med gentagen anvendelse af fjernundervisning (stop-go). Tværtimod vurderes selv en kortvarig pause fra fjernundervisning at være forbundet med gevinster for elever og undervisere.

[Effekt 1-5 skala] 3

Bilag 5.m. Samfundsøkonomisk vurdering af 9. Restauranter og caféer

Beskrivelse af tiltaget

Restauranter og caféer, får mulighed for at åbne igen, men pålægges at lukke senest kl. 22 samt en række andre krav, herunder blandt andet øgede pladskrav samt krav om mundbind eller visir. Desuden vil selskabsstørrelsen på restauranter og caféer være begrænset af forsamlingsforbuddet.

Tiltaget sammenlignes med den aktuelle situation, hvor restauranter og caféer er lukket med mulighed for at levere take away fra 16. decembers.

Berørte af tiltaget

Alle restauranter og caféer påvirkes direkte af tiltaget. Derudover berøres leverandører indirekte.

Der var i 2016 anslået ca. 65.000 beskæftigede personer i restauranter og caféer, svarende til 2 ¼ pct. af den samlede beskæftigelse. Antallet af fuldtidsbeskæftigede inkl. underleverandører var godt 35.000 personer.

Ifølge Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark er der anslået normalt 533.000 daglige gæster i restauranter og caféer. Der er betydelige sæsonudsving med større aktivitet fx i perioder op til højtider som jul og nytår. Det gælder også antallet af beskæftigede.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Det er aktuelt ikke muligt for restauranter og caféer at servere for kunder, undtagen i forbindelse med salg af take away. For en del restauranter og caféer er det formentlig tilfældet, at produktionen ikke er egnet til take away, hvorfor mange restauranter formentlig er lukkede. Det anslås, at produktionen i den samlede restaurationsbranche er reduceret med omtrent 75 pct. Det dækker over, at pizzeriaer mv. fortsat kan producere som normalt, mens restauranter, barer og diskoteker har et større produktionstab. Genåbning må forventes at modgå en betydelig del af dette tab.

Produktionen forventes dog at forblive på et reduceret niveau, grundet reducerede åbningstider, øgede pladskrav og krav om mundbind. Hertil kommer forbrugertilbageholdenhed grundet frygt for smitte. Oplysninger om kortomsætningen viser, at forbruget i restauranter i uge 48 (den sidste uge i november) lå godt 10 pct. under niveauet samme tid sidste år.

Genåbning vurderes overordnet at have betydelige samfundsøkonomiske gevinster, idet en lang række virksomheder igen får mulighed for at tilbyde restaurant- og caféydelse. Genåbning kan dog medføre, at omsætningen hos pizzeriaer m.v., som primært leverer take away, kan blive berørt negativt. Dertil kommer, at der kan blive tale om mindre salg af mad og alkohol i supermarkeder mv. til forbrug i hjemmet, men den positive effekt vurderes at være betydeligt større. Samtidig kan der være positive effekter som følge af, at nogle former for forbrug ofte følges ad. For eksempel kan værdien af at rejse ud og bo på hotel øges, hvis der også er mulighed for at spise på restaurant. Der kan derfor være en positiv effekt på hotellernes omsætning.

Den øgede aktivitet hos restauranter og cafeer vil have betydning for leverandører til restauranter (engroshandel og fødevarerproducenter), der dog aktuelt til en vis grad kan sigte mod at afsætte til andre kundetyper. Dertil kommer øget aktivitet hos tilhørende serviceleverandører, fx rengøring, vaskerier mv.

Genåbning vil hjælpe de berørte virksomheder, som aktuelt har hjemsendt medarbejdere, der ikke beskæftiger sig med levering af take away. En del af de beskæftigede inden for de af tiltaget berørte brancher er ufaglærte, deltidsansatte og ungearbejdere mv. Disse medarbejdergrupper vurderes at kunne blive særlig berørt af en genåbning. En betydelig del af unge beskæftigede i branchen er studerende, og har dermed en anden indtægtskilde (SU).

Den aktuelle nedgang i beskæftigelsen i de berørte erhverv svarer til en relativt lille del af beskæftigelsen (inkl. afledte effekter på beskæftigelsen i andre erhverv). Dertil kommer, at muligheden for lønkomensation må forventes at modvirke nedgangen i beskæftigelsen i de berørte virksomheder. Derfor må gevinsten ved genåbning være tilsvarende begrænset opgjort ved beskæftigelsen.

[Effekt 1-5 skala] 3

Effekter på nytte

For forbrugerne er der aktuelt en grad af substitution i form af take away og køb i supermarkeder mv., men der er langt fra tale om perfekt substitution. Navnlig medfører manglen af den tilhørende oplevelse af at spise ude et nyttetab. Genåbning vil modgå disse effekter, men skal ses i sammenhæng med det aktuelle forsamlingsforbud på 5 personer, som kraftigt begrænser mulighederne for fx at spise sammen med en gruppe venner.

Nyttegevinsten er vanskeligt at kvantificere. Med udgangspunkt i resultaterne fra en amerikansk undersøgelse og en antagelse om, at danske forbrugere minder om

amerikanske er der tegn på, at både bruttoværditilvæksten og i højere grad fuldtidsbeskæftigelsen kan være gode indikatorer for forbrugernes præferencer målt ved forbrugers overskuddet.¹

Tilsvarende gælder for visse beskæftigede (tjenere mv.) at den aktuelle mangel på muligheder for at udnytte specifikke kompetencer kan medføre et tab af arbejdsglæde.

[Effekt 1-5 skala] 3

Effekter over tid

For forbrugerne vurderes det ikke, at de negative konsekvenser af lukkede restauranter stiger i særligt stort omfang over tid, til trods for forholdsvis dårlige muligheder for substitution.

Ved en nedlukning af længere varighed kan der forventes øget risiko for afskedigelser og konkurser. Der er dog relativt lave barrierer for at oprette nye restauranter og caféer, og generelt er det en branche med en stor udskiftning.

En stor del af restauranter og caféers varelagre udgøres af letfordærlige varer. Derfor er de særligt udsatte over for gentagne genåbninger og nedlukninger sammenlignet med en række andre virksomheder.

[Effekt 1-5 skala] 1-2

¹ Der findes en korrelation af forbrugernytte med bruttoværditilvækst på 0,8 og med fuldtidsbeskæftigede på 0,9, jf. Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

Bilag 5.n. Samfundsøkonomisk vurdering af 10. Barer og værtshuse

Beskrivelse af tiltaget

Barer og værtshuse får mulighed for at genåbne, men under øgede areal/afstands-krav samt krav om brug af visir eller mundbind. Desuden vil selskabsstørrelsen på barer og værtshuse være begrænset af forsamlingsforbuddet.

Tiltaget er sammenlignet med den aktuelle nedlukning fra 16. december.

Berørte af tiltaget

Alle barer og værtshuse påvirkes direkte af tiltaget, da det åbner aktiviteten igen. Derudover berøres leverandører indirekte.

Der var i 2016 anslået ca. 7.200 beskæftigede personer i barer og værtshuse, svarende til ¼ pct. af den samlede beskæftigelse. Antallet af fuldtidsbeskæftigede inkl. underleverandører svarede til godt 5.000 personer.

Ifølge *Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedr. genåbning af Danmark* er der anslået normalt ca. 177.000 daglige gæster i barer og værtshuse. Der er betydelige sæsonudsving med større aktivitet i perioder op til højtider, især jul og nytår. Det gælder også antallet af beskæftigede.

Tiltagets effekter

Effekter på produktion og beskæftigelse

Barer og værtshuse genåbnes. De samlede samfundsøkonomiske gevinster vurderes at være lave som følge af branchens relativt lille andel af den samlede produktion og beskæftigelse. Samtidig var omsætningen og beskæftigelsen i branchen allerede inden nedlukningen noget lavere end på samme tid sidste år som følge af reducerede åbningstider og øgede plads- og hygiejnekrav samt forsigtighed hos forbrugerne.

Adgangen til kompensationsordninger for henholdsvis lønninger og faste omkostninger begrænser aktuelt under nedlukningen de samfundsøkonomiske følgevirkninger i forhold til konkurser og indtægtstab for de ansatte.

Den øgede aktivitet ved genåbning vil have betydning for leverandørerne, men kan omvendt føre til lavere salg af alkohol i blandt andet supermarkeder, som har oplevet en større efterspørgsel.

[Effekt 1-5 skala] 1

Effekter på nytte

For forbrugerne er der aktuelt nogen grad af substitution via køb i supermarkeder mv. til forbrug i private hjem, men der er langt fra tale om perfekt substitution, hvilket indebærer nyttetab. Genåbning vil derfor medføre en nyttegevinst.

Nyttegevinsten er dog vanskeligt at kvantificere. For en amerikansk undersøgelse og under antagelse af, at danske forbrugere minder om amerikanske, finder ekspertgrupperapporten fra foråret en generel korrelation af forbrugernytte med bruttoværditilvækst på 0,8 og med fuldtidsbeskæftigede på 0,9.¹ Det er tegn på, at både bruttoværditilvæksten og i højere grad fuldtidsbeskæftigelsen kan være gode indikatorer for forbrugernes præferencer målt ved forbrugers overskuddet. Idet barer og værtshuse udgør en begrænset andel af den samlede værdiskabelse, vurderes deres betydning for den samlede nytte også at være begrænset.

Tilsvarende gælder for visse beskæftigede (tjenere mv.), at de aktuelt ikke har mulighed for at anvende tillærte kompetencer, hvilket kan medføre et tab af arbejdsglæde.

[Effekt 1-5 skala] 1

Effekter over tid

Det daglige tab ved lukning af barer og værtshuse vurderes ikke at vokse i særligt stort omfang over tid, og lukningen vurderes ikke at føre til negative konsekvenser, som varer ved selv efter genåbning.

Gentagne genåbninger og nedlukninger i form af stop-go vurderes isoleret samlet at have meget begrænsede effekter, selvom der kan ventes let øgede omkostninger i form af ubrugte varer. Effekten af stop-go vurderes at være mindre end for fx restauranter og caféer, da varelagre blandt barer og værtshuse er mindre forgængeligt. Samtidig udgør barer og værtshuse en mindre andel af samfundsøkonomien.

[Effekt 1-5 skala] 1

¹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

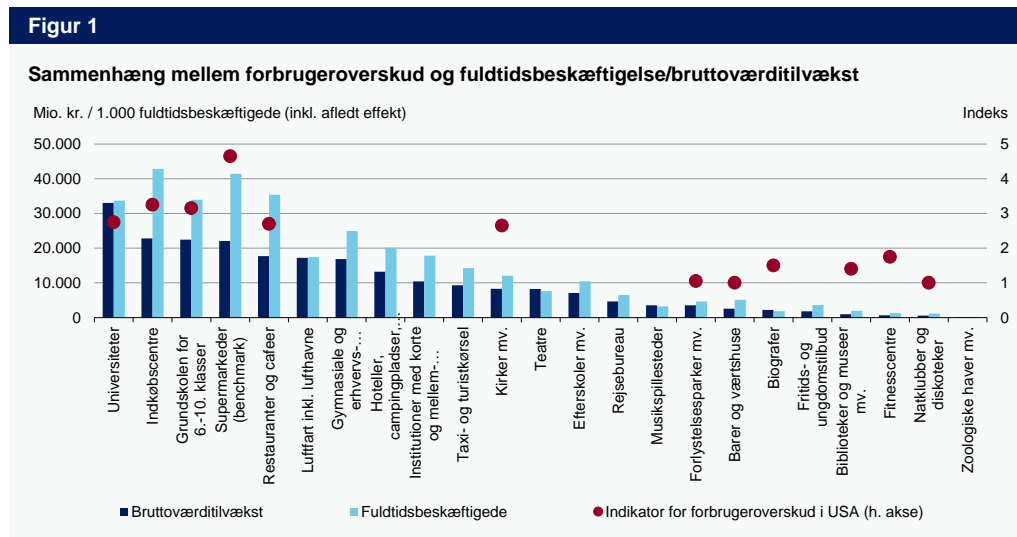
Bilag 5.o. Vurdering af nytte i samfundsøkonomiske vurderinger og sammenhæng i forhold til vurdering af aktivitetsvirkning

Vurderingen af samfundsøkonomiske konsekvenser af tiltag tager udgangspunkt i betydningen for produktion og beskæftigelse, men suppleres også med en vurdering af påvirkningen af nytten for borgerne.

Det skal blandt andet ses på baggrund af, at påvirkningen af produktionsværdien ikke tager højde for, at borgernes betalingsvillighed i mange tilfælde overstiger den faktiske pris (forbrugeroverskuddet er ikke medregnet). Dog kan nyttetabet ved ikke at kunne forbruge bestemte forbrugsgoder/aktiviteter være mindre, hvis det fx er nemt at substituere til andet forbrug/andre aktiviteter, eller det kan indhentes på et senere tidspunkt. I en samfundsøkonomisk vurdering af nytte behøver der ikke kun at være tale om nytte (forbrugeroverskud) knyttet til forbrug. Fx er det standard i samfundsøkonomiske analyser at antage nytte af fritid. Tilsvarende kan andre "ikke-pekuniære" forhold som fx trivsel eller glæde ved samvær med andre også falde ind under begrebet nytte i en samfundsøkonomisk vurdering. I denne samfundsøkonomiske vurdering er der indregnet nytteeffekter knyttet til begrænsninger på forbrugs-, arbejds-, erhvervs- og uddannelsesmuligheder, mens effekter i en mere bred forstand på fx den almene mentale og sociale situation ikke indgår.

Som bemærket i ekspertrapporten vedr. genåbning fra foråret er der en relativt høj grad af korrelation mellem bruttoværditilvækst/beskæftigelse i forskellige brancher og så forbrugeroverskuddet (opgjort i en amerikansk undersøgelse), *jf. figur 1*.¹

¹ Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedr. genåbning af Danmark, maj 2020, s. 19.



Anm.: Figur 4.4 i ekspertrapporten. Indikator for forbrugeroverskud er skaleret med en faktor 5, så det flugter med 1-5 skalaen anvendt i vurderingen af tiltagene.

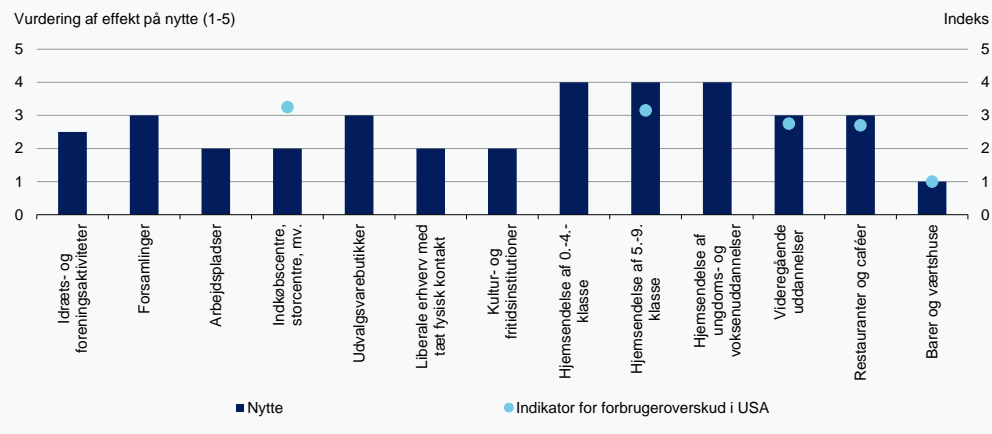
Kilde: Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedr. genåbning af Danmark, maj 2020.

I forhold til de ti initiativer, der indgår i vurderingen, er det langt fra alle initiativer, hvor der er en anvendelig indikator for forbrugeroverskuddet i USA som angivet i ekspertrapporten. Man kan endvidere diskutere overførbareheden af den amerikanske undersøgelse, fx ligger det oplyste forbrugeroverskud ved uddannelse relativt lavt i forhold til andelen af værdiskabelsen (i Danmark).

I indeværende vurdering på skalaen 1-5 er der som udgangspunkt startet fra forbrugeroverskuddet, men derefter foretaget skønmæssige justeringer. Den største forskel mellem vurdering af nytten i den aktuelle vurdering og forbrugeroverskuddet er i forhold til indkøbscentre, der ligger højt i den amerikanske forbrugeroverskudsundersøgelse (hvor shopping malls er meget udbredte), samt i vurderingen af skolegang, *jf. figur 2*. For de resterende kategorier er der foretaget skønmæssige vurderinger.

Figur 2

Vurdering af nytte og USA-indeks for forbrugeroverskud



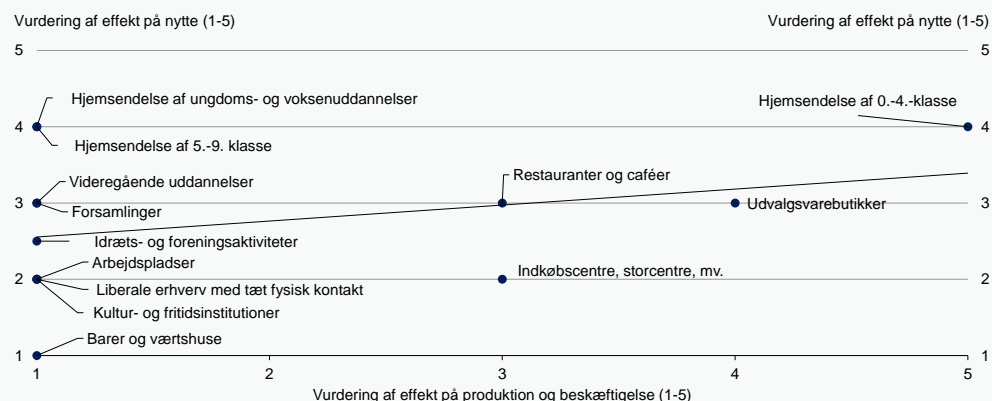
Anm.: Vedr. indikator for forbrugeroverskud se anmærkning til figur 1.

Kilde: Egne skøn og rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedr. genåbning af Danmark, maj 2020.

Vurderingen af effekten på nytte giver en ekstra dimension i forhold til effekten på produktion og beskæftigelse, og der er ikke en tæt korrelation mellem de to, *jf. figur 3*. Blandt andet indgår betydningen af andre forhold, herunder trivsel og glæde ved samvær, som ikke nødvendigvis har en tæt sammenhæng med økonomisk aktivitet. Der er fx lagt vægt på trivsel for skoleelever på tværs af klassetrin, ligesom idræts- og foreningsaktiviteter samt forsamlinger også har en relativt høj nyttescore i forhold til den vurderede aktivitetsvirkning.

Figur 3

Sammenhæng mellem vurderet effekt på økonomisk aktivitet og vurderet effekt på nytte



Kilde: Egne skøn.

Bilag 6. Vurdering af lempelser ift. trivsel og øvrige sundhedsmæssige konsekvenser

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Trivsel	Øvrige sundhedsmæssige konsekvenser, herunder den generelle folkesundhed ³	Vurdering
1	Idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden	<i>Lempes til et forbud mod at afholde og deltage i indendørs og udendørs aktiviteter, hvor der er flere end 10 personer til stede på samme tid.</i>	<p>Tiltaget berører et område med et potentielt højt antal kontakter og hvor mange fremmede mødes.</p> <p>Svømmebade, friluftsbade og badelande skønnes samlet set at have godt ca. 370.000 gæster om året.</p> <p>Foreningsidrætten har godt 2,6 mio. medlemmer og danseskolerne skønnes at have mellem 9.000-17.500 personer.</p> <p>Fitnesscentre skønnes at have ca. 800.000 medlemmer i privat regi, mens der går ca. 75.000 medlemmer i foreningsbaserede fitnesscentre.</p> <p>Zoologiske haver skønnes at have ca. 3,8 mio. besøgende årligt.</p> <p>Hertil kommer antallet af personer, som benytter spillehaller og kasinoer, foreningslokaler mv.</p> <p>Det skønnes, at der ca. er 8.300 virksomheder inden for brancher, som vil være direkte berørt af tiltaget. De tegner sig for hhv. ca. 57.600 beskæftigede og en samlet omsætning på 11,2 mia. kr.</p>	<p>Idræts- og foreningsaktivitet har et væsentligt gavnligt sigte i forhold til at styrke sammenhold, demokrati, frivilligt engagement og integration. Endvidere har fysisk aktivitet stor betydning for befolkningens mentale trivsel. Begrænsninger af muligheder for deltagelse må derfor også forventes at have en effekt på disse områder.⁴</p> <p>Foreningslivet kan være særlig central for trivsel hos mennesker, der ikke i øvrigt har et socialt netværk og mennesker der er sårbare. Deres trivsel kan derfor blive påvirket særlig hårdt.</p> <p>Fritidsliv har særlig betydning for børn og unge, der ofte har en stor del af deres sociale liv omkring fritidsaktiviteter. Derudover har det særlig betydning for ældre, da det kan være en central del i forhold til at holde sig både fysisk og mentalt aktiv.</p> <p>Åbning af udendørsaktiviteter i denne kategori vil have væsentlig betydning for trivsel. Såfremt man fra et smitteperspektiv fortsat ønsker at holde indendørsaktiviteter lukket eller begrænset, vil den negative konsekvens for trivsel i den forbindelse, til dels kunne kompenseres for ved at give mulighed for at tage del i udendørsaktiviteter</p> <p>Sundhedsstyrelsen har udarbejdet målrettet materiale til unge i COVID-tid om mental sundhed. Materialet forventes snarligt at offentliggøres.</p>	<p>Fra et sundhedsfagligt perspektiv må begrænsningen af adgang til idræt og foreningsaktivitet antages at have en betydelig negativ effekt på folkesundheden, særligt ved længerevarende restriktioner – da fysisk aktivitet er sundhedsfremmende og forebygger en lang række sygdomme. Restriktioner og særligt lukninger inden for dette område gør det vanskeligere for danskere og særligt unge danskere at følge anbefalingerne for fysisk aktivitet⁵.</p> <p>Det har betydelige sundhedsmæssige konsekvenser både på kort og lang sigt, hvis man ikke kompenserer med anden fysisk aktivitet. Inden for få uger kan man måle metaboliske ændringerne, og man får en øget risiko for 35 sygdomme, hvis man er inaktiv.</p>	Stor betydning

¹ Se bilag 1 for uddybende beskrivelse gældende tiltag/restriktioner

² Se bilag 1 for uddybende beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion

³ I vurdering skal der tages højde for, at konsekvenserne ved det enkelte tiltag skal ses relativt til det tiltag, der vil blive lempet til.

⁴ Reference: Partnerskabet ABC for mental sundhed (Statens institut for Folkesundhed & Nordea-fonden)

⁵ Reference: SST information om fysisk aktivitet på styrelsens [hjemmeside](#)

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Trivsel	Øvrige sundhedsmæssige konsekvenser, herunder den generelle folkesundhed ³	Vurdering
				<p>Sundhedsstyrelsen har udarbejdet målrettet materiale til ældre i COVID-tid om mental sundhed. Materialet forventes snart offentliggøres.</p> <p>Sundhedsstyrelsen har udarbejdet målrettet materiale til psykisk sårbare i COVID-tid om mental sundhed. Materialet forventes snart offentliggøres.</p>		
2.1	Forsamlingsforbud på 5 personer	<i>Lempes til et forsamlingsforbud på 10 personer.</i>	Forsamlingsforbuddet antages at berøre hele den danske befolkning	<p>Forsamlingsforbuddet har ganske tydeligt en betydelig negativ indvirkning på oplevelsen af personlig frihed for mange danskere. En lempelse må særligt som en symbolværdi ift. at situationen er bedret formentligt have en effekt i forhold til at dæmpe denne negative indvirkning.</p> <p>Forsamlingsforbuddet begrænser endvidere muligheden for social interaktion og har derfor en betydelig indvirkning på sociale og mental trivsel særligt for mennesker med en begrænset social omgangskreds.</p> <p>Åbning af udendørsaktiviteter i denne kategori vil have væsentlig betydning for trivsel. Indendørsaktiviteters negative betydning for trivslen vil reduceres, hvis der er mulighed for udendørsaktiviteter fx fodbold mv.</p>	En del aktiviteter i relation til fysisk aktivitet kræver, at man samles. Fx stavgang eller gåtur i naturen for pensionistgrupper.	Stor betydning
2.2	Anbefaling om at begrænse antal personer i private hjem til max 5 personer Begrænse antallet af sociale kontakter til max 5 personer uden for husstanden	<i>Lempes til anbefaling om at der kan være flere end 5 personer i private hjem og flere end 5 sociale kontakter uden for husstanden.</i>		<p>Mennesker er sociale væsener. Begrænsningen af muligheden for sociale interaktioner og kontakter vil for de fleste mennesker have en betydeligt negativ indvirkning på deres liv og kan give mistrivsel, ensomhed mv.⁶⁷</p> <p>Tiltaget påvirker familier der i forvejen er belastede (eksempelvis psykisk sygdom, misbrug eller usunde familierelationer).</p>		Stor betydning

⁶ Reference: Mental sundhed og sygdom hos børn og unge i alderen 10-24 år – forekomst, fordeling og forebyggelsesmuligheder. Vidensrådet. 2020

⁷ Reference: Forebyggelsespakken for mental sundhed. Sundhedsstyrelsen. 2018.

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Trivsel	Øvrige sundhedsmæssige konsekvenser, herunder den generelle folkesundhed ³	Vurdering
				<p>Anbefalingen påvirker særligt familier på 5 personer, hvor børn – hvis forældrene efterlever anbefalingen – ikke har mulighed for legeaftaler, samvær med venner mv. og dermed kan blive isoleret med dertilhørende sociale- og trivselsmæssige konsekvenser.</p> <p>Negative konsekvenser for trivsel kan til dels kompenseres for ved at give mulighed for at mødes udendørs.</p>		
3	<p>Offentlige ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, hjemsendes. Privat ansatte som har mulighed for at arbejde uden fysisk fremmøde, opfordres kraftigt hertil.</p>	<p><i>Opfordring til offentlige og private arbejdsgivere om at sikre, at ansatte arbejder hjemmefra, i videst muligt omfang.</i></p>	<p>Tiltaget berører et område med et potentielt højt antal kontakter. I alt vurderes tiltaget at berøre 1,2 mio. personer.</p> <p>Ifølge Danmarks Statistiks AKU-undersøgelse var der 40 pct. af de ca. 3 mio. beskæftigede (private og offentlige) danskere, der i 2. kvartal 2020 regelmæssigt eller af og til arbejdede hjemme, svarende til 1,2 mio. personer.</p> <p>En lang række erhverv har imidlertid ikke stor mulighed for at udføre hjemmearbejde. Det gælder fx landbrug, fiskeri, råstofindvinding samt fremstillings- og byggevirksomhed. Hertil kommer en række kontaktintensive serviceerhverv (fx restauranter, spillesteder, detailhandel, fitnesscentre, teatre, museer, forlystelsesparker, hoteller, taxikørsel, frisører)⁸.</p>	<p>Trods erfaringer med hjemmearbejde i mange organisationer/arbejdspladser i løbet af 2020, vil mange nok opleve, at arbejdsopgaverne kan være sværere at løse, hvilket kan afstedkomme stress og mistrivsel. Ledelse, kollegialsparring og kollegaskabet bredt set som et vigtigt tilhørsforhold mv. kan være sværere at få og hjemsendelsen betyder en ny og anderledes arbejdsdag. Der skal også være opmærksomhed på familier hvor børn er hjemsendt fra skole da det kan belaste arbejderen yderligere.</p> <p>Hjemsendelse påvirker især ensomhed hos personer med ingen eller lille omgangskreds. Det kan fx være personer, der netop er flyttet til Danmark eller er flyttet mellem landsdelene.</p> <p>På den anden side har nogle personer oplevet hjemmearbejdet som positivt bl.a. fordi det har skabt ro, mere fritid pga. fraværet af transport mv.</p> <p>Der er forskelle fra borger til borger, på hvilken måde hjemsendelse påvirker trivslen. Det vurderes dog, at der samlet er en række forhold, der kan påvirke trivslen negativt.</p> <p>Ved lempelse af hjemsendelse af offentligt ansatte bør man prioritere, at de ansatte, der</p>	<p>Sundhedsstyrelsen har ikke data, der viser i hvilket omfang, den omfattende brug af hjemmearbejde/hjemsendelse har påvirket folkesundheden, men det må antages, at voksne arbejdende danskere er betydeligt mere modstandsdygtige og omstillingsparate i forhold til dette end fx skolebørn.</p> <p>Såfremt virksomheder mv. ikke er opmærksomme på lovgivning i forhold til hjemmearbejdspladser for deres medarbejdere kan den store mængde hjemmearbejde under suboptimale forhold have en negativ påvirkning på de hjemsendtes sundhed herunder med smerter fra bevægeapparatet, hovedpine mv. Eksempelvis har det betydning, hvorvidt man kan sidde ved hæve-sænkebord og generelt korrekt indstillet kontorudstyr.</p> <p>Derudover kan hjemsendelse medføre fysisk inaktivitet, hvis ikke den enkelte selv kompenserer for transport frem tilbage til arbejde fx ved at planlægge gåture eller lignende fysisk aktivitet. Effekten er dog formentligt mindre end ved nedlukning af idræt-, forenings- og kulturliv (nr.1).</p>	Nogen betydning

⁸ Se fx Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark, maj 2020.

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Trivsel	Øvrige sundhedsmæssige konsekvenser, herunder den generelle folkesundhed ³	Vurdering
				mistrives ved hjemmearbejde, får mulighed for at komme ind på arbejdspladsen uafhængigt af deres arbejdsfunktion. Det kan fx lægges op til, at ledelsen får et særskit fokus på dette, gennem sektorpartnerskabets anbefalinger for kontorarbejdspladser mv.		
4.1	Indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer skal holde lukket.	<i>Lempes til krav om opsynspersonale, skærpede kvadratmeterkrav og krav om tydelig afmærkning ift. kunders bevægelsesretning i indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2.000 m² eller derover, krav om skiltning i detailhandel ift. max antal kunder i butikken, forbud mod salg af alkohol efter kl.22 og anbefaling om, at kun ét familiemedlem handler ad gangen.</i>	Det skønnes, at indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer bruges af ca. 190 mio. kunder på årsbasis Det skønnes, at der er ca. 60.000 beskæftigede (2019) og en samlet omsætning på 73 mia. kr.	Det vil påvirke ejere og ansatte, der bliver forhindret i at gå på arbejde, og deres familier i form af bl.a. økonomiske bekymringer. Derudover tjener indkøbscentre og bymidter også en social funktion for især unge, der benytter stederne som mødesteder. I tilfælde hvor virksomheder går konkurs har dette markant betydning for trivslen hos de berørte, og den negative effekt kan vare ved længe. Ligesom arbejdsløshed kan påvirke borgernes trivsel på længere sigt.	Ingen direkte øvrige sundhedsmæssige konsekvenser.	
4.2	Udvalgswarebutikker skal holde lukket	<i>Se under 4.1.</i>	Det skønnes, at udvalgsbutikker bruges af ca. 235 mio. kunder på årsbasis. Det skønnes, at der er ca. 75.000 beskæftigede (2019) (ud over i indkøbscentre, storcentre mv.) og en samlet omsætning på 91 mia. kr. (2019).	Det vil påvirke ejere og ansatte, der bliver forhindret i at gå på arbejde og deres familier i form af bl.a. økonomiske bekymringer. I tilfælde hvor virksomheder går konkurs, har dette markant betydning for trivslen hos de berørte, og den negative effekt kan vare ved længe. Ligesom arbejdsløshed kan påvirke borgernes trivsel på længere sigt.	Ingen direkte øvrige sundhedsmæssige konsekvenser.	Mindre betydning
5	Lukning af liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt med kunder (frisører, tatovører, massører mv.) ekskl. autoriserende sundhedsklinikker (fysioterapeuter, tandlæger mv.)	<i>Lempes til at følge arealkravene der er gældende for respektive services, hhv. hvor der er offentlig adgang, og hvor kunder har mulighed for at sidde ned. Derudover krav om skiltning og håndsprit, samt anbefaling om hyppig rengøring og brug af mundbind.</i>	Tiltaget berører et område med et vis antal kontakter og hvor mange fremmede mødes. Tiltaget skønnes at omfatte tilsammen omtrent 16.400 beskæftigede. Hermed er der tale om relativt små brancher set i forhold til de øvrige brancher/aktiviteter som vurderes.	Det vil påvirke ejere og ansatte, der bliver forhindret i at gå på arbejde og deres familier i form af bl.a. økonomiske bekymringer. I tilfælde hvor virksomheder går konkurs, har dette markant betydning for trivslen hos de berørte, og den negative effekt kan vare ved længe. Ligesom arbejdsløshed kan påvirke borgernes trivsel på længere sigt.	Kun mindre omfang af direkte øvrige sundhedsrelaterede konsekvenser fx i forbindelse med lukningen af solarier – der særligt over længere tid - vil kunne have en gavnlige effekt for folkesundheden. I den forbindelse skal det bemærkes, at liberale erhverv inden for sundhedsområdet ikke er omfattet af tiltaget, herunder fysioterapeuter mv.	Mindre betydning

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Antal personer/kontakter som berøres direkte af tiltaget	Trivsel	Øvrige sundhedsmæssige konsekvenser, herunder den generelle folkesundhed ³	Vurdering
				De liberale erhverv varetager en række erhverv, der er forbundet med velvære for mange mennesker, herunder frisører massører mv. Lukningen vil derfor have en lille betydning for nogle personers oplevelse af trivsel.		
6	Kulturinstitutioner skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden	<i>Lempes til et forbud mod indendørs og udendørs arrangementer mv. for flere end 10 personer. For arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor tilskuerne, kunder, besøgende eller deltagere i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, oplægsholder, bane el.lign., må der være op til 500 personer til stede. Der skal bæres mundbind mv. i lokaler, hvor deltagere i det væsentlige sidder ned, må der tillades adgang for 1 deltager pr. 2 m2 gulvareal.</i>	<p>Tiltaget berører et område med et potentiel højt antal kontakter og hvor mange fremmede mødes.</p> <p>Det skønnes at biblioteker har ca. 37 mio. besøgende årligt, museer ca. 16 mio. besøgende årligt og teatre ca. 2,8 mio. besøgende årligt. Biograferne har ca. 13,2 mio. besøgende årligt.</p> <p>Aftenskoler og foredragsvirksomheder mv. vurderes at have ca. 40.000 deltagere. Musik- og kulturskoler vurderes at have ca. 70.000-90.000 elever.</p> <p>Det skønnes, at der ca. er 1.300 virksomheder inden for brancherne, som vil være berørt af tiltaget. De omfatter ca. 47.500 beskæftigede og en samlet omsætning for 9,1 mia. kr.</p>	<p>Kulturaktiviteter er centrale i forhold til at give danskerne intellektuel udfoldelse, perspektiv, men tal og kulturel berigelse. Kunst- og kulturtilbud er for en relativ stor gruppe mennesker rigtig vigtig for mental trivsel, og kunst og kultur er en af de måder, som man traditionelt har holdt sammen på i krisetider. På den baggrund må det antages, at lukningen af kultur og fritidsinstitutioner vil have en betydelig negativ indvirkning på befolkningens trivsel⁹.</p> <p>Der er imidlertid en formildende omstændighed ved, at brugerne af kulturtilbud ofte må formodes at være relativt robuste og dermed vil kunne håndtere og kompensere for restriktionen.</p> <p>Derudover er der forskelle i de kulturelle tilbud, hvor især biblioteker forventes at have betydning for trivsel blandt nogle grupper.</p> <p>Samtidigt kan aftenskoler og deltagelse i foredrag have betydning for trivslen både i form af meningsfuldhed og i form af socialsamvær med andre. Det gælder især for personer med et mindre socialt netværk.</p>	Ingen direkte øvrige sundhedsmæssige konsekvenser.	Nogen betydning

⁹ Reference: Partnerskabet ABC for mental sundhed (Statens Institut for Folkesundhed & Nordea-fonden)

7.1	<p>Elever i grundskolens 0.-4. klasse sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning men med mulighed for nødpasning</p>	<p><i>Lempes til, at skoler kan modtage elever fra 0.-4.klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser.</i></p>	<p>Tiltaget berører et område med potentielt et vis antal kontakter.</p> <p>Der var 315.885 børn i grundskolen på 0.-4. klassetrin i skoleåret 2019-2020, svarende til 53,5 pct. af det samlede elevtal i grundskolen 0.-9.-klasse (ekskl. specialskoler).</p> <p>Der er 50.809 lærere i folkeskolen samt friskoler og private grundskoler. Fordeles lærerne i forhold til andelen af skolebørn vil det svare til ca. 30.500 lærere er hjemsendt.</p> <p>Derudover er der pasningsbehov for de berørte skolebørn, hvilket primært vil berøre børnenes forældre og i et betydeligt omfang påvirke deres arbejdsmuligheder.</p> <p>Der var i 2018 ifølge Danmarks Statistiks registre ca. 40.000 enlige forældre med skolebørn, som er i beskæftigelse eller selvstændige med skolebørn i de pågældende klassetrin. Dertil kommer, at der er ca. 160.000 parfamilier, hvor begge er i beskæftigelse eller selvstændige med skolebørn i de pågældende klassetrin.</p>	<p>Skolen er et læringsmiljø – ikke blot i forhold til at opnå faglige kundskaber og færdigheder, men også i forhold til at udvikle sociale kompetencer – og det er kendt, at skolemiljøet spiller en afgørende rolle for unges generelle helbred og trivsel.</p> <p>Fx er skoletilfredshed forbundet med mindre risikoadfærd, og færre psykiske problemer, ligesom unges oplevelse af støtte fra klassekammerater og lærere har vist sig at hænge sammen med bedre mental sundhed og lavere forekomst af fysiske og psykiske symptomer.</p> <p>Skolelukning kan have alvorlige konsekvenser for børns mentale sundhed, trivsel og indlæring, hvilket i særlig og forstærket grad rammer udsatte og sårbare børn og unge. Det kan være særligt problematisk for de yngste børn at være hjemsendt, hvis det indebærer at de er overladt til sig selv i længere tid. Ligesom robusthed og evne til at omstille sig generelt er mindst hos de yngste børn.</p> <p>Kombinationen af hjemsendelse af de mindste skolebørn og hjemmearbejdende forældre må antages at kunne have en negativ konsekvens for forældrenes trivsel i forbindelse i forbindelse med at varetage både sit arbejde og hjemmeundervisning/pasning. Derved vil hjemsendelse påvirke familiernes samlede trivsel¹⁰.</p> <p>En trivselsundersøgelse fra forårets nedlukning fandt, at 1/5 af eleverne følte sig ensomme under nedlukningen¹¹</p>	<p>Fysisk aktivitet ifb. skolegang (idræt mv.), frikvarter og i forbindelse med fx cykling til og fra skole forhindres, hvilket har en negativ indflydelse på børnenes sundhed.</p> <p>Kravet om 45 minutters fysisk aktivitet i skolerne kan ved hjemsendelse betyde et reduceret aktivitetsniveau for eleverne som kan påvirke trivsel, indlæring og generelle sundhed.</p>	<p>Stor betydning</p>
-----	--	--	--	---	---	-----------------------

¹⁰ Reference: Partnerskabet om udsatte børn og unge under COVID-19. 2020.

¹¹ Reference: Elevernes trivsel og mentale sundhed – hvad har vi lært af nødundervisningen under coronaskolenedlukningen, Wistof et. Al. 2020

7.2	<p>Elever i grundskolens 5.-10. klasse (herunder efterskoler m.m.) sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning.</p>	<p><i>Lempes til indførelse, at skoler kan modtage elever fra 5.-10. klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser</i></p>	<p>Tiltaget berører et område med potentielt et vis antal kontakter.</p> <p>Der var 274.259 børn i grundskolen på 5.-9. klassetrin i skoleåret 2019-2020, svarende til 46,5 pct. af det samlede elevtal i grundskolen (ekskl. specialskoler).</p> <p>Der er 50.809 lærere i folkeskolen samt friskoler og private grundskoler. Fordeles lærerne i forhold til andelen af skolebørn vil det svare til ca. 20.300 lærere er hjemsendt.</p>	<p>Skolen er et læringsmiljø – ikke blot i forhold til at opnå faglige kundskaber og færdigheder, men også i forhold til at udvikle sociale kompetencer – og det er kendt, at skolemiljøet spiller en afgørende rolle for unges generelle helbred og trivsel.</p> <p>Fx er skoletilfredshed forbundet med mindre risikoadfærd, og færre psykiske problemer, ligesom unges oplevelse af støtte fra klassekammerater og lærere har vist sig at hænge sammen med bedre mental sundhed og lavere forekomst af fysiske og psykiske symptomer.</p> <p>Skolelukning kan have alvorlige konsekvenser for børns mentale sundhed, trivsel og indlæring, hvilket i særlig og forstærket grad rammer udsatte og sårbare børn og unge. Det kan være særligt problematisk for de yngste børn at være hjemsendt, hvis det indebærer at de er overladt til sig selv i længere tid</p> <p>Kombinationen af hjemsendelse af de mindste skolebørn og hjemmearbejdende forældre eller studerende forældre må antages at kunne have en negativ konsekvens for familiernes samlede trivsel.</p> <p>Derudover bør man være særlig opmærksom på betydning for 9. klasses elever, der skal til afgangsprøve. Her kan bekymringer om deres fremtidige muligheder fylde mere end hos andre.</p> <p>En trivselsundersøgelse fra forårets nedlukning fandt, at 1/5 af eleverne følte sig ensomme under nedlukningen¹². Unge søger ofte deres sociale interaktion uden for familien. Der er en stor opmærksomhed på frigørelse og bekymring over at blive begrænset. Det kan have negative konsekvenser for trivsel.</p> <p>Sundhedsstyrelsen har udarbejdet målrettet materiale til unge i COVID-tid om mental sundhed. Materialet forventes snarligt at offentliggøres.</p>	<p>Fysisk aktivitet ifb. skolegang (idræt mv.), frikvarter og i forbindelse med fx cykling til og fra skole forhindres, hvilket har en negativ indflydelse på børnenes sundhed.</p> <p>Kravet om 45 minutters fysisk aktivitet i skolerne kan ved hjemsendelse betyde et reduceret aktivitetsniveau for eleverne som kan påvirke trivsel, indlæring og generelle sundhed.</p>	<p>Stor betydning</p>
-----	--	--	--	--	---	-----------------------

¹² Reference: Elevernes trivsel og mentale sundhed – hvad har vi lært af nødundervisningen under coronaskolenedlukningen, Wistof et. Al.2020.

7.3	<p>Elever og kursister på ungdoms- og voksenuddannelser sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning</p>	<p><i>Lempes til indførelse af undervisning i mindre faste grupper.</i></p>	<p>Tiltaget berører et område med potentielt et vis antal kontakter.</p> <p>Der er ca. 260.000 elever på ungdomsuddannelser (EUD, GYM og FGU) og ca. 47.300 elever på voksenuddannelser. På ungdomsuddannelserne er der ca. 32.000 årsværk, mens der er ca. 10.000 lærere på ungdomsuddannelserne.</p>	<p>Fraværet af fysisk kontakt med medstuderende må antages at have en negativ konsekvens på målgruppens trivsel. Denne påvirkning sammenholdt med lukningen af mange andre udfoldelsesmuligheder for yngre voksne (barer, caféer, spillesteder, fritidsaktiviteter mv.) vil for nogle opleves svært begrænsende. Det kan have betydelig påvirkning for deres trivsel¹³.</p> <p>Et særligt fokus på de unge der har begrænsede relationer uden for deres ungdomsuddannelse.</p> <p>HOPE-undersøgelsen viser, at det især er de unge mellem 18-30 år, der rapporterer ensomhed og stress under corona-epidemien.</p>	<p>Ingen direkte øvrige sundhedsmæssige konsekvenser.</p>	<p>Stor betydning</p>
8	<p>Omlægning til digital undervisning og eksamen uden fremmøde på de videregående uddannelser.</p>	<p><i>Lempes til anbefaling om omlægning til digital undervisning og eksamen, hvor det vurderes muligt og evt. fremmødeundervisning med fokus på de generelle anbefalinger, herunder afstand, hygiejne mv.</i></p>	<p>Tiltaget berører et område med et potentielt højt antal kontakter og hvor mange fremmede mødes.</p>	<p>Den manglende mulighed for social kontakt ifb. undervisning kan have en negativ indflydelse på elever på videregående uddannelse ift. ensomhed. I den vurdering ligger, at en stor del er unge mennesker på de videregående uddannelser er unge mennesker, der inden for de seneste år er flyttet hjemmefra og især førsteårsstuderende kan være særligt påvirket fx i form af ensomhed på grund af begrænset socialt netværk i den by, de er flyttet til.</p> <p>Det kan have betydelig påvirkning for deres trivsel.</p> <p>HOPE-undersøgelsen viser, at det især er de unge mellem 18-30 år, der rapporterer ensomhed og stress under corona-epidemien.</p> <p>Der forventes også at være store individuelle forskelle med hensyn til, hvordan studerende påvirkes. Nogle har oplevet mindre grad af stress og mere ro i hverdagen.</p>	<p>Ingen direkte øvrige sundhedsmæssige konsekvenser.</p>	<p>Nogen betydning</p>

¹³ Reference Mental sundhed og sygdom hos børn og unge i alderen 10-24 år – forekomst, fordeling og forebyggelsesmuligheder. Vidensrådet. 2020

9	<p>Lukning af restauranter og cafeer med mulighed for take-away</p>	<p><i>Lempes til at restauranter, barer, caféer o.lign. skal lukke kl. 22 (takeaway er undtaget), indretning af lokaler, så arealkrav kan overholdes, hvor kunder har mulighed for at sidde ned og, krav om brug af mundbind eller visir.</i></p>	<p>Der er tale om en sektor med et potentielt højt antal kontakter og hvor forskellige kontaktgrupper mødes.</p> <p>Der var i 2016 ca. 500.000 daglige besøgende og ca. 65.000 beskæftigede personer i restauranter og caféer, svarende til 2 ¼ pct. af den samlede beskæftigelse.</p> <p>Omfanget af berørte personer må dog ved en åbning forventes at være væsentligt lavere i januar/februar 2021 både pga. lavsæson, betydningen af øvrige restriktioner samt corona-situation generelle indflydelse på folks adfærd.</p>	<p>Lukningen af restauranter og caféer indskrænker - særligt sammen med lukningen af andre offentlige indendørs faciliteter (biblioteker mv.) – i betydelig grad muligheden for at benytte det offentlige rum i byerne.</p> <p>Restauranter og caféer er velbesøgte jf. besøgsantal, hvilket må antages at betyde, at de spiller en betydelig rolle i forhold til at give mange danskere livskvalitet i form af et rum for sociale kontakter, mad, drikke mv.</p>	<p>Kun mindre grad øvrige sundhedsmæssige konsekvenser fx drikker især unge mindre alkohol.</p>	<p>Mindre betydning</p>
10	<p>Lukning af barer og værtshuse</p>	<p><i>Se under 9.</i></p>	<p>Der er tale om en sektor med potentielt et vis antal kontakter og hvor mange fremmede mødes.</p> <p>Alle barer og værtshuse er direkte påvirket af tiltaget, da aktiviteten er lukket ned. Derudover berøres leverandører indirekte.</p> <p>Der anslået normalt ca. 177.000 daglige gæster på barer og værtshuse.</p> <p>Der var i 2016 anslået ca. 7.200 beskæftigede personer i restauranter og caféer, svarende til ¼ pct. af den samlede beskæftigelse. Antallet af fuldtidsbeskæftigede inkl. underleverandører svarede til godt 5.000 personer.</p> <p>Der er betydelige sæsonudsving med større aktivitet i perioder op til højtider, især jul og nytår. Det gælder både for antallet af gæster og beskæftigede.</p>	<p>Lukningen begrænser mulighed for sociale interaktioner og møder i uformelle rammer, hvilket kan have betydning for særligt unge mennesker</p> <p>Endvidere spiller værtshuse mv. en social funktion for en del af de dårligst stillede danskere. Ensomhed og isolation ifb. lukning kan påvirke trivslen negativt hos denne gruppe. Generelt må det dog antages, at en kortvarig lukning for den brede befolkning er af mindre betydning.</p>	<p>Kun mindre grad øvrige sundhedsmæssige konsekvenser fx drikker især unge mindre alkohol.</p>	<p>Mindre betydning</p>

Bilag 7. Oversigt over lempelser som vurderes ift. borgernes frihed

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner ¹	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion ²	Overvejelser og perspektiver	Vurdering
1	Idræts-, forenings- og fritidsaktiviteter skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden	<i>Lempes til et forbud mod at afholde og deltage i indendørs og udendørs aktiviteter, hvor der er flere end 10 personer til stede på samme tid.</i>	<p>Tiltag har større konsekvens for foreninger, givet at erhverv bliver kompenseret økonomisk.</p> <p>Tiltag har betydning for positive rettigheder ift. individets mulighed for selvudfoldelse, men man har i vidt omfang mulighed for at kompensere ved f.eks. at løbe en tur, læse en bog el.lign.</p> <p>Tiltaget berører på brugersiden rigtig mange personer, men indebærer ikke stor frihedsbegrænsning for individet.</p> <p>Lempelsen og dermed vurderingen af tiltagets konsekvenser vil have samspil med forsamlingsforbuddet.</p>	Vigtig
2.1	Forsamlingsforbud på 5 personer	<i>Lempes til et forsamlingsforbud på 10 personer.</i>	Det klart mest begrænsende tiltag over for den personlige frihed. Det er et påbud på et centralt område, som er centralt for mennesker - at omgås andre mennesker. Samtidig er der tale om en restriktion, som ikke kan kompenseres. Et lempelse af forsamlingsforbud fra 5 til 10 vurderes derfor at være afgørende ud fra en rettighedsbetragtning.	Meget vigtig
2.2	Anbefaling om at begrænse antal personer i private hjem til max 5 personer Begrænse antallet af sociale kontakter til max 5 personer uden for husstanden	<i>Lempes til anbefaling om at der kan være flere end 5 personer i private hjem og flere end 5 sociale kontakter uden for husstanden.</i>	Tiltaget er en anbefaling og opfattes derfor ikke så indgribende, da det ikke er et påbud.	Ikke vigtig
3	Offentlige ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, hjemsendes. Privat ansatte som har mulighed for at arbejde uden fysisk fremmøde, opfordres kraftigt hertil.	<i>Opfordring til offentlige og private arbejdsgivere om at sikre, at ansatte arbejder hjemmefra, i videst muligt omfang.</i>	<p>Det er vurderingen, at hjemmearbejde for offentlig ansatte ikke påvirker frihedsgrader.</p> <p>Der for så vidt angår private ansatte er tale om en opfordring.</p>	Ikke vigtig

¹ Se bilag 1 for uddybende beskrivelse gældende tiltag/restriktioner

² Se bilag 1 for uddybende beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion	Overvejelser og perspektiver	Vurdering
4.1	Indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer skal holde lukket.	<i>Lempes til krav om opsynspersonale, skærpede kvadratmeterkrav og krav om tydelig afmærkning ift. kunders bevægelsesretning i indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer mv. på 2.000 m2 eller derover, krav om skiltning i detailhandel ift. max antal kunder i butikken, forbud mod salg af alkohol efter kl.22 og anbefaling om, at kun ét familiemedlem handler ad gangen.</i>	<p>Der skelnes mellem konsekvenser for ejere af butikker, stormagasiner mv. (herefter benævnt de erhvervsdrivende)) og almene borgere, der benytter sig af butikkerne som kunder.</p> <p>Man har som borger i nogen grad mulighed for at kompensere brug af butikker, indkøbscentre mv. ved at gøre brug af online handel. Dette gælder dog ikke for liberale erhverv med tæt fysisk kontakt (frisører, tatovører, massører mv.).</p> <p>Vurderingen bygger på en general antagelse om, at der for næringsdrivende er etableret økonomiske kompensationsordninger, men at det for nogle ikke opleves som fuld kompensation i forhold til den indkomst, den erhvervsdrivende har oppebåret. Det vil derfor variere på tværs, hvor meget den enkelte rammes. Derudover vil der for den erhvervsdrivende også være tale om en væsentlig begrænsning i dennes frihed, som ikke kun vedrører økonomisk tab men også begrænsning i dennes mulighed for personlig udfoldelse.</p> <p>Indkøbscentre, udvalgsvarebutikker, restauranter, barer mv. vurderes ens ift. til lempelsens konsekvenser for borgernes oplevelse af frihed. Lempelsen vurderes at berøre flere personer end eksempelvis lempelse af restriktioner på kultur og idrætsområdet.</p>	Vigtig
4.2	Udvalgsvarebutikker skal holde lukket	<i>Se under 4.1.</i>	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.	Vigtig
5	Lukning af liberale serviceerhverv med tæt fysisk kontakt med kunder (frisører, tatovører, massører mv.) ekskl. autoriserende sundhedsklinikker (fysioterapeuter, tandlæger mv.)	<i>Lempes til at følge arealkravene der er gældende for respektive services, hhv. hvor der er offentlig adgang, og hvor kunder har mulighed for at sidde ned. Derudover krav om skiltning og håndsprit, samt anbefaling om hyppig rengøring og brug af mundbind.</i>	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.	Vigtig
6	Kulturinstitutioner skal holde indendørsarealer lukket for offentligheden	<i>Lempes til et forbud mod indendørs og udendørs arrangementer mv. for flere end 10 personer. For arrangementer, begivenheder, aktiviteter eller lignende, hvor tilskuere, kunder, besøgende eller deltagere i al væsentlighed sidder ned på faste pladser med retning mod scene, oplægsholder, bane el.lign., må der være op til 500 personer til stede. Der skal bæres mundbind mv. i lokaler, hvor deltagere i det væsentlige sidder ned, må der tillades adgang for 1 deltager pr. 2 m2 gulvareal.</i>	Samme grundlag som punkt.1 ovenfor.	Vigtig

#	Beskrivelse af gældende tiltag/restriktioner	Beskrivelse af mulig lempelse af tiltag/restriktion	Overvejelser og perspektiver	Vurdering
7.1	Elever i grundskolens 0.-4. klasse sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning men med mulighed for nødpasning	<i>Lempes til, at skoler kan modtage elever fra 0.-4.klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser.</i>	Det er vurderingen, at frihedsgrader ikke påvirkes af, hvorvidt undervisning foregår i en skole hhv. ved fjernundervisning.	Mindre vigtigt
7.2	Elever i grundskolens 5.-10. klasse (herunder efterskoler m.m.) sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning.	<i>Lempes til indførsel, at skoler kan modtage elever fra 5.-10. klasse. Undervisning kan foregå inden for stamklassen (uden afstandskrav) med forbud/anbefaling om ingen undervisning på tværs af stamklasser</i>	Samme grundlag som punkt 7.1 ovenfor.	Mindre vigtigt
7.3	Elever og kursister på ungdoms- og voksenuddannelser sendes hjem, og der overgås til fjernundervisning	<i>Lempes til indførsel af undervisning i mindre faste grupper.</i>	Samme grundlag som punkt 7.1 ovenfor.	Mindre vigtigt
8	Omlægning til digital undervisning og eksamen uden fremmøde på de videregående uddannelser.	<i>Lempes til anbefaling om omlægning til digital undervisning og eksamen, hvor det vurderes muligt og evt. fremmødeundervisning med fokus på de generelle anbefalinger, herunder afstand, hygiejne mv.</i>	Samme grundlag som punkt 7.1 ovenfor.	Mindre vigtigt
9	Lukning af restauranter og cafeer med mulighed for take-away	<i>Lempes til at restauranter, barer, caféer o.lign. skal lukke kl. 22 (takeaway er undtaget), indretning af lokaler, så arealkrav kan overholdes, hvor kunder har mulighed for at sidde ned og, krav om brug af mundbind eller visir.</i>	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.	Vigtig
10	Lukning af barer og værtshuse	<i>Se under 9.</i>	Samme grundlag som punkt 4.1 ovenfor.	Vigtig