

NOTAT

Sekretariatet for den Faglige
Referencegruppe
Dato: 21.02.21
Dok.nr.: 1610300

Den Faglige Referencegruppes bidrag vedr. gradvis og geografisk genåbning

Indledning

Den Faglige Referencegruppe under det nationale varslingsystem for covid-19 afleverede i januar 2021 deres rapport til regeringen med deres vurderinger af en genåbning.

I nærværende afrapportering indgår referencegruppens bidrag med vurderinger af, hvordan man kan arbejde med en gradvis og geografisk differentieret genåbning.

Referencegruppen er af indsatsgruppen blevet anmodet om at komme med vurderinger af, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan arbejde med en gradvis og kontrolleret genåbning med afsæt i de lempelser, som Ekspertgruppen for matematisk modellering udarbejder beregninger på smittetryk for. Vurderingerne er foretaget i forbindelse med drøftelser i referencegruppen i februar 2021. Referencegruppen har bl.a. haft lejlighed til at drøfte og kvalificere foreløbige beregninger fra ekspertgruppen for matematisk modellering, jf. boks 1. Referencegruppen er samtidig af Indsatsgruppen blevet bedt om at beskrive en model for en geografisk differentieret genåbning. I bidraget indgår ligeledes opdaterede vurderinger fra referencegruppen vedrørende samfundsøkonomiske konsekvenser ved de samme mulige lempelser, som ekspertgruppen har regnet på.

Boks 1

Beregninger af genåbningsscenarier fra Ekspertgruppen for matematisk modellering

Med baggrund i Referencegruppens rapport fra januar har Indsatsgruppen bedt Statens Serum Instituts Ekspertgruppe for matematiske modeller ifm. covid-19 om at udarbejde beregninger for en gradvis genåbning af Danmark. Ekspertgruppen er af Indsatsgruppen blevet bedt om at lave beregninger med udgangspunkt i lempelser af tiltag, som ligger øverst i Referencegruppens prioriteter inden for sektorområderne. Det drejer sig om områderne "Afgangselever i grundskolen/ungdoms- og voksenuddannelser", "udvalgswarebutikker", "udendørs kulturinstitutioner", "udendørs idræts- og foreningsaktiviteter".

Bidraget indeholder følgende delafsnit:

1. Vurderinger af sektorområdernes relevans i forhold til en forsigtig og gradvis genåbning. Referencegruppen forholder sig heri til beregningerne af genåbningsscenarierne, ligesom centrale elementer i en gradvis og kontrolleret genåbning fremhæves.
2. Geografisk differentieret genåbning. Referencegruppen fremlægger sine anbefalinger til en model for geografisk differentieret genåbning - herunder hvilke kriterier der bør lægges vægt på i udvælgelsen af geografiske områder, som omfattes af lempelser af tidligere restriktioner, samt hvilke sektorområder der har potentiale for en geografisk differentieret genåbning.
3. Samfundsøkonomisk vurdering af genåbningsscenarier. I dette afsnit er der foretaget en samfundsøkonomisk vurdering af de scenarier, som ekspertgruppen for matematisk modellering også har regnet effekten på smitteudbredelse ved.

Sammenfatning

Referencegruppen vurderer, at det er relevant at overveje mulige lempelser af restriktioner – både nationalt og geografisk differentieret – i lyset af de negative konsekvenser, som restriktionerne har for samfundsøkonomi, trivsel og folkesundhed samt frihedsrettigheder, jf. Referencegruppens tidligere rapport. Beregningerne foretaget af Ekspertgruppen for matematiske modeller ifm. covid-19 understreger imidlertid, at en genåbning af Danmark skal foregå meget forsigtigt og gradvist.

Når åbninger foretages gradvist og kontrolleret i marts og april, vil det derfor give mere tid til, at vaccineudrulningen begrænser smittespredningen. Inde i foråret vil årstiden desuden bidrage til at holde smitten nede. En genåbning vil – uanset omfanget - alt andet lige øge smitteudviklingen. Overvejelser om genåbning indebærer derfor en afvejning af, hvilken risiko man er villig til at tage i forhold til smitteudviklingen, samt den mulige belastning af sygehuskapacitet. Herudover bør effekten af den seneste åbning vedrørende 0.-4. klasse følges nøje og indgå i vurderingen af, hvornår der kan foretages lempelser.

På baggrund af de nye beregninger og vurderinger i nærværende notat, kan en række forhold hhv. tale for og imod at lempe inden for de vurderede områder, jf. boks 1:

Boks 2

- Afgangsklasser: Beregninger viser, at afgangsklasserne har en relativ stor effekt på smitte og indlæggelsestal. Dette taler umiddelbart imod genåbning. Afgangsklasser er imidlertid vigtige ift. især trivsel og også for samfundsøkonomien på lang sigt. Der er et væsentligt nytte tab ved ikke at være fysisk i skole, som dog substitueres i noget omfang af online undervisning. Området har samtidig et stort potentiale ift. regional genåbning, da det er de færreste, som rejser over landsdelegrænser. Samtidig er der en række forhold ved uddannelsesinstitutioner, som gør, at man kan afbøde og overvåge smittestigninger igennem brug af tests. Samtidig er uddannelsesområdet et område, hvor en ny nedlukning, som følge af en eventuel smittestigning, vil have mindre skadelige effekter end eksempelvis detailhandlen.
- Udvalgswarebutikker: Beregninger viser, at udvalgswarebutikker medfører en mindre stigning ift. smitte- og indlæggelsestal. Det kan tale for en national genåbning, da de har stor betydning for samfundsøkonomien. En geografisk åbning kan medføre "pendling" på tværs af landet, hvorfor området i mindre grad er egnet til en genåbning. Det er et område, som også har stor betydning for befolkningens frihed.
- Udendørs kultur og idræt: Beregninger viser, at udendørs idræts- og kulturaktiviteter har en mindre betydning for smitte- og indlæggelsestal. Det kan tale for en national genåbning. Samtidig er der også et potentiale for geografisk genåbning ift. aktiviteter, der er lokalt forankret (fx omkring foreninger), og som ikke forventes at medføre "pendling" på tværs af landet. Det er tillige områder, som har stor betydning for befolkningens trivsel.

Prioriteringen af genåbning er derfor i sidste ende en politisk afvejning af de forskellige hensyn, og hvad der er plads til i forhold til smittetal og indlæggelser. De foreløbige beregninger fra Ekspertgruppen viste på mødet den 19. februar 2021, at der ved genåbning af mindre udvalgsbutikker, udendørskultur og udendørs forenings- og idrætsaktiviteter vil ses mindre stigninger i smitte, mens der ved åbning på uddannelsesområdet vil ses mere smitte. Hvis der alene ses på effekten af tiltagene på smittetal og indlæggelser, underbygger beregningerne således, at det er mest relevant at se på lempelser nationalt vedrørende hhv. udendørs kulturinstitutioner, udendørs idræts- og fritidsaktiviteter og udvalgswarebutikker. Der er samtidig andre parametre, som trækker i retning af at åbne på disse områder. Det gælder således samfundsøkonomi (udvalgswarebutikker), trivsel/folkesundhed (udendørs idræt og fritidsaktiviteter) og frihedsrettigheder (udvalgswarebutikker og udendørs kulturinstitutioner).

Lempelser på uddannelsesområdet vedrørende afgangsklasser øger smitteudvikling mere, Ligesom udvalgswarebutikkerne har afgangsklasser en væsentlig betydning for samfundsøkonomi. Afgangsklasserne adskiller sig fra udvalgswarebutikkerne ved at have en stor betydning for trivsel. Det er således særligt, hvis trivselselementer vægtes meget

højere end alle de øvrige parametre, herunder samfundsøkonomi, at en national åbning af afgangsklasser bør prioriteres højere end lempelser vedrørende udvalgswarebutikker.

Referencegruppen vurderer samtidig, at uddannelsesområdet – herunder afgangsklasserne – egner sig særligt godt til en geografisk differentieret genåbning. Det kan sammen med den store virkning på smittetal ved en national åbning for afgangsklasserne tale for, at en åbning på dette område gøres geografisk differentieret.

Referencegruppen foreslår en model for differentieret geografisk genåbning, som tager udgangspunkt i 11 landsdele, som er geografisk og økonomisk sammenhængende områder. Når der tages stilling til om en landsdel skal åbne, foreslås det, at sundhedsmyndigheder foretager en konkret vurdering af smitteniveauet, udviklingen i smitte samt andre relevante parametre (eks. udbredelsen af B.1.1.7). Forslaget indebærer også at kommuner, som vurderes at have for høj smitte, ikke indgår i åbningen af landsdelen eller får genindført restriktioner ved en lokal stigning i smitten. Det er særligt åbning af afgangsklasser samt udendørs idræts og –foreningsaktiviteter, som på nuværende tidspunkt er relevant i forhold en geografisk differentieret genåbning.

1. Vurderinger af sektorområdernes relevans i forhold til en forsigtig og gradvis genåbning

Den Faglige Referencegruppe har på møder i februar 2021 drøftet mulighederne for en gradvis og kontrolleret genåbning inden for de tiltag, som der er igangsat beregninger af. Beregningerne tager udgangspunkt i lempelser af tiltag, som ligger øverst i Referencegruppens prioriteter inden for sektorområderne i januar. Det drejer sig om følgende områder:

- Afgangsklasser
- Udvalgswarebutikker
- Udendørs kulturinstitutioner
- Udendørs idræts- og foreningsaktiviteter

Drøftelserne har bl.a. baseret sig på en gennemgang af foreløbige beregninger fra Ekspertgruppen for matematisk modellering ifm. Covid-19 af konsekvenser for smitte og indlæggelser vedrørende lempelser inden for de ovenfor nævnte tiltag. Det bemærkes, at det er Statens Serums Instituts Ekspertgruppe for matematiske modeller ifm. covid-19, som er ansvarlig for beregningerne og ikke den faglige referencegruppe.

Den Faglige Referencegruppe har i drøftelsen af beregningerne noteret sig:

- Det er relevant at overveje mulige lempelser af restriktioner i lyset af de negative konsekvenser, som restriktionerne har for samfundsøkonomi, trivsel og folkesundhed samt frihedsrettigheder. Beregningerne understreger imidlertid, at en genåbning af Danmark skal foregå meget forsigtigt og gradvist.
- Udviklingen i væksten af virusvarianten B.1.1.7 svarer til det, som blev vurderet i januar af Ekspertgruppen for matematisk modellering. At varianten ville få overtaget i løbet af februar, har således vist sig at holde stik. Fordi kontakttallet for B.1.1.7 er over 1, kan det forventes, at der kan komme stigning i smitten i de kommende måneder – også selv om der ikke foretages lempelser. Når åbninger foretages gradvist og kontrolleret i marts og april, vil det derfor give mere tid til,

at vaccineudrulning og mulig effekt af foråret kan bidrage til at dæmpe stigningerne i smitten ved genåbning, samt bedre mulighed for at overvåge virkningen af lempelserne. Det giver således større råderum for at fastholde epidemikontrollen samtidigt med forsigtige genåbninger.

- En genåbning vil – uanset omfanget - alt andet lige øge smitteudviklingen. Overvejelser om genåbning indebærer derfor en afvejning af hvilken risiko, man er villig til at tage i forhold til smitteudviklingen samt den mulige belastning af sygehuskapacitet, og denne risiko må afvejes i forhold til effekter på samfundsøkonomi, trivsel og frihed.
- Hvis der alene ses på effekten af tiltagene på smittetal og indlæggelser, underbygger beregningerne, at det er mest relevant at se på lempelser vedrørende hhv. udendørs kulturinstitutioner, udendørs idræts- og fritidsaktiviteter og udvalgswarebutikker. Referencegruppen lægger imidlertid vægt på, at vurderingen af, hvor der skal foretages en genåbning involverer en samlet afvejning af tiltagernes konsekvenser i forhold til de parametre, som er vurderet i rapporten fra januar.¹ Det er således ikke alene effekten på smitteudvikling og indlæggelser, som skal indgå i en sådan afvejning – men også betydningen for samfundsøkonomi, trivsel/folkesundhed og frihedsrettigheder. Der kan i den forbindelse fremhæves tre forhold: (1) En lempelse vedrørende afgangselever er vurderet at være til gavn for både samfundsøkonomi og trivsel, (2) Nye beregninger viser, at lempelser vedrørende udvalgswarebutikker og afgangselever har størst betydning for samfundsøkonomien, jf. afsnit 3 og (3) I Referencegruppens rapport fra januar blev udvalgswarebutikker og kultur- og fritidsaktiviteter klassificeret som ”vigtige” i forhold til frihedsrettigheder. Betydningen for samfundsøkonomi er af nogenlunde ens størrelsesorden, men af forskellig karakter; for udvalgswarebutikker er gevinsterne her og nu, mens de er langsigtede for afgangselever. De enkelte parametre peger således ikke entydigt i én retning af, hvad der skal lempes først, om end hensyn til smitteudvikling og indlægges må veje tungt, jf. Referencegruppens tidligere rapport.

Referencegruppen bemærker, at der herudover fortsat er behov for mere viden om, hvordan B.1.1.7 påvirker epidemien, og vurderinger og beregninger vedrørende effekter på smitte skal tages med dette forbehold.

Referencegruppen har samtidig forholdt sig til en række elementer, som vil være centrale i en gradvis og kontrolleret genåbning:

1. *Pilotåbninger:* Det bør åbent erkendes, at åbninger kan være forsøgsvis og hermed i praksis midlertidige i nogle tilfælde, idet der er risiko for, at man bliver nødt til at lukke genåbnede aktiviteter igen. I den forbindelse er det væsentligt at erkende, at der er omkostninger ved dette. ”Stop & go” kan have store omkostninger for særligt virksomhederne, dels i form af transaktionsomkostninger, dels i form af usikker tidshorisont.
2. *Afbødning:* Genåbninger skaber øget aktivitet og flere kontakter. Dette vil føre til et højere kontakttal. I det lys og særligt i lyset af spredningen af B.1.1.7 er det centralt at gennemføre genåbningerne, så denne stigning i kontakttallet afbødes gennem brug af hurtigst og andre forebyggende tiltag ifm. genåbning. Der bør

¹ Side 11, ”Vurdering vedr. genåbning fra Faglig Referencegruppe COVID19 nationalt varslingsystem januar 2021”.

være fokus på løbende at implementere nye tiltag for at reducere smittespredning i forbindelse med genåbning som fx brug øget brug af antigen test på uddannelsesinstitutioner eller intensiveret smitteopsporing.

3. *Monitorering:* Givet risikoen for en opblussen af smitte bør en gradvis og trinvis udfasning af tiltag ske under tæt overvågning af epidemiologiske data, så kontrollen over epidemien ikke sættes over styr. Hurtigtest er i denne sammenhæng også et redskab, som tillader hurtig identifikation af stigende smitte for specifikke grupper i genåbnede aktiviteter.

Referencegruppen noterer sig, at såfremt der åbnes op på en måde, der indebærer en væsentlig risiko for, at man bliver nødt til at lukke genåbnede aktiviteter igen, er der forhold, der gør, at både smittetigninger og eventuelt gen-nedlukning bedre kan håndteres på uddannelsesområdet. Området kan bedre end fx detailhandlen/udvalgswarebutikker håndtere en "stop & go" politik. På uddannelsesområdet er det lettere at skabe gode rammer for at bruge test i en genåbningssammenhæng – end det fx gælder i detailhandlen og foreningslivet. Der er der samtidig forholdsvis gode muligheder for at overvåge, om åbninger på uddannelsesområdet giver smittetigninger, da åbningerne vil relatere sig til nogle bestemte aldersgrupper. Samtidig har de unge mindre risiko for at blive indlagt, hvilket giver lidt ekstra tid ift. at stoppe aktiviteter, før stigninger i smittetal sætter sig i indlæggelser.

2. Geografisk differentieret genåbning

Den Faglige Referencegruppen er af Indsatsgruppen blevet bedt om at komme med input til en mulig model for en geografisk differentieret genåbning. Referencegruppen har på den baggrund drøftet hhv. hvilke kriterier der bør lægges vægt på i udvælgelsen af geografiske områder, som omfattes af lempelser af tidligere restriktioner, samt hvilke sektorområder der har potentiale for en geografisk differentieret genåbning.

Referencegruppens anbefalinger til differentieret genåbning opsummeres i boks 2 og uddybes nedenfor.

Boks2 **Opsummering**

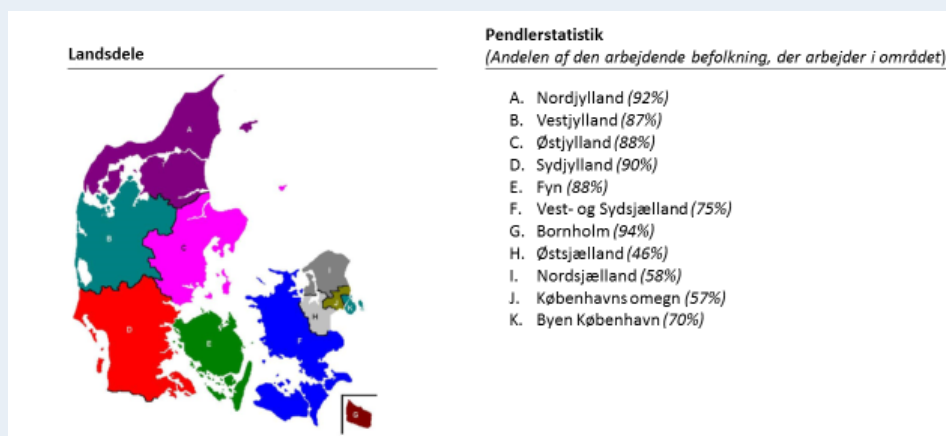
- For at beslutte, om en landsdel kan genåbne, fremhæver den Faglige Referencegruppe, at det er afgørende, at en konkret vurdering tager udgangspunkt i smitteniveauet samt udviklingen i niveauet, hvor der tages højde for antal der testes.
- På kort sigt (i førstkomende uger) er niveauet for smitte med B.1.1.7 ligeledes afgørende, hvilket senere kan erstattes af andre parametre alt efter den epidemiologiske situation.
- Der kan være behov for at genindføre restriktionerne lokalt, såfremt smitten udvikler sig kraftigt lokalt. Referencegruppen lægger op til, at en eventuel genindførelse af restriktioner vil tage udgangspunkt i lokale restriktioner på kommunalt niveau.
- Den Faglige Referencegruppe ser størst potentiale i geografisk differentieret genåbning inden for uddannelsesområdet og foreningsbaseret udendørs idræt.

Kriterier for geografisk afgrænsning

Den Faglige Referencegruppe har vurderet, at en geografisk differentieret model bør tage udgangspunkt i geografisk og økonomiske sammenhængende områder. Mindre områder (fx kommuner) kan give anledning til mere findelt genåbning, men må forventes at være forbundet med større risiko for uhensigtsmæssig smittespredning fra nærliggende ikke-genåbnede områder. Samtidig vil en opdeling på kommuneniveau øge påvirkningen fra eksempelvis mindre udbrud, hvor der ikke nødvendigvis er tale om egentlig samfundssmitte. Genåbnes større områder, fx en region, må risiko for smittespredning til andre områder alt andet lige være mindre, men det forudsætter en hensigtsmæssig afgrænsning mht. pendling af forbruger, borgere, og arbejdskraft. På den anden side vil det indebære, at enkelte kommuner med et smitteniveau væsentlig anderledes end det geografiske område kan trække det samlede område op/ned, hvilket kan give anledning til en lokal følelse af 'uretfærdighed'.

Det er således en balance mellem geografisk lempelse i økonomisk sammenhængende områder, og at områderne kan blive så store, at der kan blive forskelle mellem kommuner, der kan skabe følelse af uretfærdighed. Danmark Statistik inddeler landet i 11 landsdele til statistiske formål. Hvorvidt disse landsdele kan betragtes som selvstændige økonomiske områder, kan bl.a. kvalificeres ved inddragelse af pendlerstatistikken. I de fleste af de 11 landsdele sker hovedparten af pendleraktiviteten inden for landsdelen, jf. figur 1. I og omkring hovedstaden er der dog en betragtelig pendling uden for landsdelen, hvilket taler for at betragte områderne H, I, J, K som et område ifm. en evt. geografisk differentieret genåbning.

Figur 1
Landsdele og pendlerstatistik



Kilde: Danmarks Statistik

Åbning af landsdele

For at beslutte om en landsdel kan genåbne fremhæver den Faglige Referencegruppe, at det er afgørende, at en konkret vurdering tager udgangspunkt i objektive parametre. I den forbindelse lægger Referencegruppen op til en model, hvor følgende betragtes:

- Niveau: Seneste 7 dages incidens korrigeret for testaktivitet. Der korrigeres for testaktivitet for 1) at sikre retvisende incidensestimer, og 2) at sikre at landsdele, der tester mere, ikke bliver "straffet" ved en højere incidens.
- Udvikling: Væksten i 7 dages incidens korrigeret for testaktivitet. Væksten vurderes afgørende for at belyse den fremadrettede risiko.
- Andre indikatorer, som er relevante ift. det epidemiologiske situation. Referencegruppen fremhæver, at B.1.1.7. vil være særlig relevant på den korte bane.

Det vil være en samlet kvalitativ vurdering af ovenstående tre parametre, som vil skulle lægge til grund for om en landsdel kan genåbne. Det skyldes bl.a., at *væksten* i 7 dages incidens kan stige hurtigt, fx hvis 7 dages incidensen i udgangspunktet er lav. Samtidig kan der ved en samlet vurdering også i højere grad tages højde for, at der kan forekomme forholdsvis store usikkerheder omkring nogle af parametrene. Fx vil vækstraten kunne blive meget høj ved en lille stigning i smittetallene, hvis det sker fra et lavt niveau af smitte, og dermed påvirkes vækstraten meget af afgrænsede udbud, som ikke nødvendigvis spreder sig bredere i kommunen.

For at sikre epidemikontrol kan der med fordel stilles krav om, at de enkelte kommuner i den pågældende landsdel indgår aftale med Styrelsen for Patientsikkerhed om bistand til smitteopsporing for at være en del af genåbningen.

Sekundær nedlukning på kommuneniveau

Det er den Faglige Referencegruppes vurdering, at det kan blive nødvendigt at genindføre restriktioner, hvis smitten stiger væsentligt i en kommune, der er omfattet af geografisk lempede restriktioner. Smitteindikatorerne på kommuneniveau er grundet færre borgere mere usikre og med tilfældige udsving, hvorfor de skal vurderes diskretionært, hvor der bl.a. også kan tages bestik af evt. usikkerhedselementer, jf. ovenfor. Dette kan både være ifm. en åbning af en landsdel, hvor en eller flere kommuner undtages inden for landsdelen, ligesom det kan være gældende, såfremt der i en eller flere kommuner efter åbningen observeres fravigelser fra den generelle udvikling i landsdelen.

Referencegruppen foreslår, at der ved en incidens over 100 pr. 100.000 indbyggere, hvor der tages højde for testaktivitet, foretages *en konkret vurdering* ift. om kommunen skal undtages for en lempelse af restriktioner. Det pågældende niveau vil kunne ændres løbende, eksempelvis hvis tal for incidens ligeledes indeholder data fra antigen test, hvilket vil kunne forøge de samlede incidensniveauer. For et sikre transparens skal det eksplicit forklares, hvorfor en kommune undtages fra en nedlukning – alternativt hvorfor restriktioner genindføres i kommunen.

Sektorområders potentiale for regional genåbning

Den Faglige Referencegruppe har vurderet potentialet for en geografisk differentieret genåbning af afgangsklasserne, udvalgswarebutikker, udendørs kultur samt udendørs idræts- og foreningsaktiviteter.

Uddannelsesområdet, herunder afgangsklasser i grundskolen og på ungdoms- og voksenuddannelser

Uddannelsesområdet, herunder afgangsklasser i grundskolen og på ungdoms- og voksenuddannelser, vurderes af Referencegruppen til at have et højt potentiale for en geografisk differentieret genåbning sammenlignet med andre vurderede tiltag. Det

skyldes, at aktiviteten er overvejende geografisk afgrænset, dog kan der for elever og kursister på ungdoms- og voksenuddannelser være en mindre geografisk forankring sammenlignet med elever i grundskolen. Det kan medføre uhensigtsmæssig smittespredning, om end de fleste elever formentlig har bopæl i områder med lempede restriktioner. Hertil kommer, at nogle undervisere må forventes at krydse grænser mellem områder med og uden lempede restriktioner.

Regional lempelse af restriktioner vedrørende afgangsklasser i grundskolen og på ungdoms- og voksenuddannelser må desuden forventes at medføre en vis forskel i den faglige indlæring. Derfor vurderer referencegruppen, at afgangsklasser så vidt muligt skal åbnes nationalt, men såfremt det kun kan ske regionalt, skal det overvejes, hvordan eksamensforløbet kan afvikles for at sikre en fair og ensartet bedømmelse af elevernes faglige niveau i hele landet.

Udvalgswarebutikker

Udvalgswarebutikker er af Referencegruppen vurderet til at have et overvejende lavt potentiale for en geografisk differentiering genåbning sammenlignet med andre vurderede tiltag. Det skyldes, at aktiviteten i højere grad ikke er geografisk forankret. Der vil være en vis risiko for, at nogle borgere fra andre områder, hvor butikkerne ikke er genåbnet, vil benytte sig af denne mulighed. Det kan medføre uhensigtsmæssig smittespredning på tværs af landsdele. Det kan dog være muligt at lave geografisk åbninger i fysisk meget afgrænset områder, som fx øer med lang tilrejsetid, og såfremt der sikres test af eventuelt tilrejsende.

Referencegruppen fremhæver samtidigt, at udvalgswarebutikker har en væsentlig betydning for samfundsøkonomien, og desto længere en nedlukning varer, desto større betydning har nedlukningen for de erhvervsdrivende.

Idrætsområdet

Referencegruppen har vurderet, at idrætsområdet, herunder særligt foreningsbaseret aktiviteter, har et højt/mellem potentiale for en geografisk genåbning sammenlignet med andre vurderede tiltag. Det skyldes særligt, at aktiviteten er overvejende geografisk afgrænset.

Kulturområdet

Kulturområder er af Referencegruppen vurderet til at have et overvejende lavt potentiale for en geografisk differentiering genåbning sammenlignet med andre vurderede tiltag. Det skyldes, at aktiviteten i højere grad ikke er geografisk forankret. Der vil være en vis risiko for, at nogle borgere fra andre områder, hvor kulturinstitutionerne ikke er genåbnet, vil benytte sig af denne mulighed. Det kan medføre uhensigtsmæssig smittespredning. Det kan dog være muligt at lave geografiske åbninger i fysisk afgrænset områder, jf. ovenfor.

Hjælpepakker

Regional genåbning vil have et samspil med de aktive hjælpepakker, som vil afhænge af omfanget af genåbningen. Såfremt den regionale genåbning kun berører få områder, vil det som udgangspunkt være hensigtsmæssigt at hjælpepakker fortsætter på landsplan. Dette skal ses i lyset af, at underleverandører i et ikke-genåbnet område sagtens kan have vareaftagere i et genåbnet område (og vice versa). Det bemærkes, at virksomheder der ikke er tvangsslukkede, ikke længere vil kunne få 100 pct. dækning af faste omkostninger.

Der vil derfor kunne være nogle virksomheder, der ikke vil have fordel af en genåbning, hvis der fortsat er begrænset aktivitet.

Regionale modeller i andre lande

Flere lande har allerede indført regionale genåbninger på skoleområdet, jf. boks 2.

Boks 2

Udenlandske erfaringer med geografisk differentieret genåbning

Sverige

I Sverige kan regionale myndigheder vælge mellem fysisk fremmøde og onlineundervisning for større skoleklasser. De små klasser er generelt åbne, afhængig af smittetryk. De nationale eksamener er aflyst.

Norge

I Norge har der været regionale forskelle i skolefremmødet. Skriftlige eksamener ved årets folkeskoleeksamen er aflyst.

Finland

I Finland har regionale myndigheder mulighed for at lukke skoler og lignende aktiviteter. De mindre klasser er åbne i hele landet. De større skoleklasser er lukket i Helsinki, men åbne i de fleste andre områder. Universitetsundervisning foregår online i hele landet.

Østrig

I Østrig er skolerne genåbnet, men der er krav om at eleverne to gange om ugen skal kunne fremvise negativ smittetest. For større elever er der krav om mundbind på fællesarealer og i undervisningen, samt opdelt i hold med kun fysisk fremmøde i to ud af ugens fem hverdage.

3. Samfundsøkonomisk vurdering af genåbningsscenarier

Den Faglige Referencegruppe udgav i januar 2021 en vurdering vedrørende genåbning af samfundet.² I vurderingen indgik en mulig lempelse af udvalgte tiltag, som fordelte sig på fire kategorier: Uddannelse, erhverv og arbejdspladser, kultur og idræt samt forsamlinger. Inden for de enkelte kategorier angav referencegruppen på baggrund af kvalitative vurderinger en prioritering af, i hvilken rækkefølge restriktioner kan lempes. I vurderingen blev det også bemærket, at det kan være muligt at lave mere differentierede lempelser end dem, der er set på i rapporten.

I forhold til en gradvis genåbning er der i forlængelse af referencegruppens arbejde i januar skitseret forskellige genåbningsscenarier inden for de områder, der blev prioriteret højest af den faglige referencegruppe. Ekspertgruppen i SSI har således beregnet effekter på smitte og indlæggelser i forhold til følgende scenarier:

Scenarier vedrørende afgangsklasser:

1. Fuldt fremmøde for både grundskole og frie fagskoler (inkl. efterskoler) og ungdomsuddannelser

² Se Den faglige referencegruppes rapport med vurdering af genåbning af samfundet (januar 2021), <https://sum.dk/nyheder/2021/januar/1301-referencegruppe-rapport>

2. 50 pct. fremmøde for både grundskole (inkl. efterskoler mv) og ungdomsuddannelser
3. 50 pct. fremmøde for afgangselever i grundskole (inkl. efterskoler)
4. 50 pct. fremmøde for afgangselever på ungdoms- og voksenuddannelse

Scenarier vedrørende udvalgswarebutikker:

5. Åbning af udvalgswarebutikker under 5000 m²
6. Åbning af udvalgswarebutikker under 1000 m²

Scenarier vedrørende udendørs idræt og kultur

7. Udendørs kulturinstitutioner mv.
8. Mulighed for udendørs idræts- og foreningsaktiviteter
9. Mulighed for udendørs idræts- og foreningsaktiviteter for børn og unge op til 21 år

Scenarierne er udtryk for lempelser på mere målrettede områder, sådan at de kan finde anvendelse i forbindelse med en mere gradvis genåbning betinget af epidemisk råderum. De mere differentierede scenarier for lempelser ændrer også på betydningen for samfundsøkonomien, herunder at der i en mere specifik vurdering kan være forhold, der kan tillægges større betydning. Der er på den baggrund foretaget en samfundsøkonomisk vurdering af de skitserede scenarier. Der er i den forbindelse ikke vurderet, om andre scenarier kunne være hensigtsmæssige.

Vurderingen følger samme principper som i vurderingen fra januar. Således er en vurdering af samfundsøkonomiske konsekvenser knyttet til:

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

Produktionstab opstår fx som konsekvens af højere omkostninger, nedsat produktivitet, manglende afsætningsmuligheder og lavere efterspørgsel. Effekten kan også være indirekte, når nedgang i en branche påvirke andre brancher gennem indbyrdes forbundenhed, fx via underleverancer. Det samlede produktionstab afhænger også af substitutionsmuligheder i forhold til, hvorvidt aktivitet flyttes til andre områder eller kan indhentes igen over tid. For butikker og lignende er der betydelig usikkerhed forbundet med det aktuelle aktivitetsniveau som følge af substitution mod onlinehandel, samt hvor meget af dette, der vil normaliseres igen efter en genåbning. Mulighederne for at opretholde aktivitet via onlinesalg kan endvidere variere meget mellem forskellige butikstyper og -størrelser.

I tillæg til den målbare effekt på økonomien kan der også være nyttetab som følge af tab i den værdi, som husholdningerne får ud af forbruget. 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.

Endelig kan restriktioner have forskellig virkning på kort og langt sigt. 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 elever. Risikoen for virksomhedslukninger kan også være stigende i forhold til, hvor længe restriktioner gælder. Samtidig kan det på nogle områder være forbundet med omkostninger, hvis restriktioner først lempes, men senere må genindføres. Det øger også usikkerheden og vanskeliggør planlægning.

De forskellige forhold indgår i en samlet vurdering, hvor den samfundsøkonomiske betydning af lempelser fastlægges på en skala fra 0 (lav effekt) til 5 (høj effekt). Tabel 1 indeholder en oversigt over vurderingerne af de ovennævnte tiltag sammenholdt med vurderingerne i referencegruppens rapport fra januar.

Afsluttende kommentarer

Genåbning er betinget af øget testaktivitet. Øget testaktivitet kan være omkostningstungt, og når øget testaktivitet konkretiseres, bør det følges af overslag for, hvad denne aktivtetsøgning vil koste.

Tabel 1

Oversigt over samfundsøkonomiske vurderinger af tiltag

Gruppe/tiltag	Samlet vurdering 0 (lav) - 5 (høj)
1. Afgangsklasser i grundskoler og ungdoms- og voksenuddannelser	2
2. Som 1. med 50 pct. fremmøde	1½
3. 50 pct. fremmøde - afgangsklasser i grundskolen	1
4. 50 pct. fremmøde - afgangsklasser ungdoms- og voksenuddannelser	½
5. Udvalgswarebutikker op til 5.000 m ²	2
6. Udvalgswarebutikker op til 1.000 m ²	1½
7. Udendørsaktiviteter kulturinstitutioner	<½
8. Udendørsaktiviteter for idrætsforeninger/foreninger op til 20 personer i alle aldre	<½
9. Som 7. men op til 21 år.	>0

Baggrund: Vurderinger i referencegruppens rapport fra januar

	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
Hjemsendelse af grundskolens 5.-10. klasse	2	1	4	4	Produktionstab (ca. ¼-½ pct. af BNP)
Hjemsendelse af ungdoms- og voksenuddannelser	2	1	4	3	
Udvalgswarebutikker	3½	4	3	2	75.000 beskæftigede (ca. 2½ pct.) (anslået 52.000 fuldtidsbeskæftigede)
Kultur- og fritidsinstitutioner	1	1	2	1	47.500 beskæftigede (21.200 fuldtidsbeskæftigede)
Idræts- og foreningsaktiviteter	1½	1	2-3	2	57.600 beskæftigede (ca. 2 pct.) (33.200 fuldtidsbeskæftigede)

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