Evaluering af den danske håndtering af covid-19-pandemien – Delrapport 2: Økonomi og virksomheder, trivsel og læring og sygehusenes patientbehandling

Hovedresultater



Rasmus Højbjerg Jacobsen, Ida Marie Lind Glavind, Caroline Louise Westergaard og Amalie Molin Tofte

VIVE

Hovedresultater

Denne rapport indgår i VIVEs samlede evaluering af de danske erfaringer fra håndteringen af covid-19-pandemien. Evalueringen gennemføres på opdrag af Folketingets Epidemiudvalg og med afsæt i otte brede policy-orienterede spørgsmål formuleret af udvalget.

Hvert overordnet spørgsmål er i evalueringen omsat til en række operationelle undersøgelsesspørgsmål, der efterfølgende er præsenteret for Folketingets Epidemiudvalg. Nærværende rapport svarer på de to overordnede spørgsmål, der vedrører afledte effekter for økonomi, trivsel og læring og sygehusenes patientbehandling. Spørgsmålene formidles i tre selvstændige analyser. Selvom opdraget for de to undersøgelsesspørgsmål, der adresseres i rapporten, specifikt efterspørger afklaring af afledte effekter, behandler rapporten ikke kausale effekter, men derimod tendenser. Da der ikke eksisterer et troværdigt kontrafaktisk scenarie, vides det ikke, hvordan situationen ville have udviklet sig, hvis pandemien ikke var indtruffet, havde haft et andet forløb eller var blevet håndteret anderledes, og der kan dermed ikke udledes kausalitet.

Påvirkning af trivsel og læring

Mental og social trivsel var særligt udfordret – og effekterne synes vedvarende

Den mentale trivsel blandt børn og unge har været nedadgående over en længere periode, og pandemien har sandsynligvis forstærket denne udvikling. Data er dog præget af forudgående tendenser, hvilket vanskeliggør konklusioner om pandemiens direkte effekt. Til gengæld indikerer spørgeskema- og kvalitative undersøgelser, der direkte beskæftiger sig med pandemien og trivsel, en mere entydig negativ påvirkning for mange elevgrupper. For den sociale trivsel er billedet anderledes klart. Her ses tydelige brud med tidligere udviklingstendenser under pandemien, som har været vedholdende efter pandemien. Særligt oplevelsen af fællesskab i skolen faldt, samtidig med at mobning steg. Disse ændringer fremstår som potentielle konsekvenser af de sociale begrænsninger, nedlukninger og afbrudte fællesskaber, pandemien medførte. Ekspertinterview bekræfter, at det især var den sociale trivsel, der blev ramt hårdest, og at denne påvirkning formodentligt stadig kan spores frem til 2025. Det er dog vigtigt at bemærke, at der eksisterer metodiske begrænsninger. Der findes ikke et klart kontrafaktisk scenarie, og flere andre faktorer med betydning for trivslen spiller ind.

Faglig trivsel og læring blev påvirket – særligt i grundskolen

Flere indikatorer peger på et betydeligt læringstab i grundskolen. Både PISA-resultater og data fra folkeskolens afgangsprøver viser markante fald i faglige præstationer, især i læsning og matematik. Den stigende andel elever, der ikke består dansk og matematik ved 9. klasse, udgør et brud med tidligere års udvikling og antyder, at pandemien kan have haft en varig effekt på dele af elevgruppen. Det er dog vigtigt at bemærke, at der også her eksisterer metodiske begrænsninger. Der findes ikke et klart kontrafaktisk scenarie, og flere andre faktorer – såsom digitalisering, ændrede krav til undervisning og forskelle i skoleressourcer – kan også have spillet en rolle.

Lærernes vurderinger umiddelbart efter nedlukningerne var overvejende optimistiske. De fleste forventede, at eleverne ville indhente det tabte. Den efterfølgende udvikling i karakterer og beståelsesprocenter tyder dog på, at det ikke er lykkedes for alle.

Store forskelle mellem køn – piger blev hårdere ramt

Piger ser ud til at være hårdere ramt af pandemiens konsekvenser end drenge – hvad angår både trivsel og faglig præstation. I PISA- og TIMSS-undersøgelserne ses større fald i scorer blandt piger, og flere piger end drenge består ikke dansk og matematik til afgangsprøverne i 9. klasse. Den mentale og sociale trivsel blandt piger har også været lavere end hos drenge både før og efter pandemien. Blandt andet oplevede piger i højere grad social isolation og har en lavere grad af oplevet klassefællesskab. Samtidig viser undersøgelserne ikke entydige forskelle på alle indikatorer, og der er fortsat behov for mere nuanceret viden om køn og trivsel under kriser.

Aldersforskelle og overgangsårgange – særligt sårbare grupper

På tværs af aldersgrupper er det tydeligt, at alle oplevede forringet mental trivsel under pandemien. Interview og kvalitative undersøgelser finder, at overgangsårgange har været særligt sårbare. Mange af disse elever havde endnu ikke etableret stabile fællesskaber og blev derfor hårdere ramt socialt i form af bl.a. øget isolation og svækket klassesammenhold. Derudover er der nogle data, der tyder på, at særligt de ældste elever i grundskolen og elever på ungdomsuddannelser oplevede større trivselsmæssige konsekvenser.

Ingen entydig social skævhed i kvantitative data – men udsatte elever blev udfordret

Overraskende viser de kvantitative undersøgelser og data ikke systematiske forskelle i udviklingen af læring og trivsel baseret på forældres uddannelsesniveau eller etnisk herkomst. Dette står i kontrast til kvalitative undersøgelser og interview, hvor både skoleledere og fagpersoner vurderer, at børn og unge fra udsatte hjem og med psykiske udfordringer blev særligt hårdt ramt. Årsagen til denne uoverens-

stemmelse kan være, at traditionelle socioøkonomiske indikatorer ikke fuldt ud indfanger de komplekse former for udsathed, der blev udløst eller forstærket under pandemien. Faktorer som boligforhold, sociale relationer, forældres mentale helbred, danskkundskaber og familiens påvirkning af pandemien nævnes alle som vigtige i vurderingen af børns sårbarhed.

Sammenligning med Sverige viser, at effekterne ikke alene kan tilskrives skolenedlukninger

Et forsøg på at isolere effekten af skolenedlukninger er gjort ved at sammenligne udviklingen i trivsels- og læringsindikatorer i Danmark med udviklingen i Sverige, hvor skolerne i højere grad forblev åbne. For de fleste indikatorer for både trivsel og læring ses de samme tendenser i Danmark og Sverige, hvilket udfordrer antagelsen om, at skolenedlukninger alene kan forklare læringstabene. Samtidig rapporterer svenske lærere om udbredt fravær og undervisningsforstyrrelser, hvilket viser, at også åbne skoler kan være kraftigt påvirket af pandemien. Det samlede billede tyder derfor på, at mange af de observerede trivsels- og læringsproblemer ikke nødvendigvis skyldes skolenedlukninger i sig selv.

Langsigtede konsekvenser kræver fortsat opmærksomhed

Flere af de negative tendenser i trivsel, som blev forstærket under pandemien, ser ud til at være vedvarende – særligt for den sociale trivsel. Dette bekræftes af både kvantitative data og ekspertvurderinger. De langsigtede konsekvenser – for både trivsel og læring – er dog fortsat uklare og kræver længere opfølgning og flere datakilder for at kunne vurderes fyldestgørende. Det gælder ikke mindst i forhold til elever, der var under ungdomsuddannelse under pandemien, hvor datagrundlaget fortsat er begrænset.

Påvirkning af økonomien

Første fase af covid-19-pandemien gav et kraftigt stød til økonomien

Covid-19-pandemien skabte et sjældent set dobbelt stød til økonomien. Et negativt udbudsstød pga. højere sygefravær og nedlukninger og et negativt efterspørgselsstød pga. usikkerhed, restriktioner og ændret forbrugeradfærd. Det medførte et kraftigt BNP-fald i 2. kvartal 2020 i praktisk talt hele verden – i Danmark faldt BNP med 6 %. Væksten vendte dog hurtigt tilbage i 3. kvartal 2020. Allerede i 2. kvartal 2021 opnåede Danmark et højere BNP-niveau end før pandemien, og i slutningen af 2024 lå det ca. 15 % højere. Også i andre lande var den kvalitative udvikling den samme, men der var lidt forskel på, hvor hurtigt landene igen kom op på niveau med situationen før pandemien.

Store hjælpepakker holdt hånden under økonomien

For at undgå en stor stigning i ledigheden og mange virksomhedslukninger gennemførtes i Danmark og i mange andre lande en række store hjælpepakker med bl.a. lønkompensation, kompensation for faste omkostninger og dækning af tab i forbindelse med aflyste arrangementer. Dette førte i alle lande til store forværringer af de offentlige finanser. Danmark forværrede sin saldo med knap 4 % af BNP, men undgik underskud. De lave renter gjorde det muligt at finansiere hjælpepakkerne billigt.

Hjælpepakkerne var medvirkende til, at antallet af konkurser ikke steg under pandemien, ligesom der også kun var en begrænset stigning i ledigheden. Det skyldes først og fremmest, at mere end 250.000 job modtog lønkompensation under første fase af pandemien.

Samlet set var de offentlige udgifter direkte relateret til pandemien ca. 120 mia. kr. bestående af to tredjedele udgifter til hjælpepakker og en tredjedel udgifter til forøget sundhedsindsats, herunder testcentrene og vaccinationsindsatsen.

Økonomien vendte hurtigt tilbage til et normalt niveau

I store træk vendte økonomien tilbage til et normalt leje allerede efter første nedlukning i 2020. De økonomiske indikatorer viser tydeligt, at hverken i Danmark eller i udlandet blev økonomien påvirket i nær samme omfang af anden og tredje fase af pandemien. Dette skyldtes formodentlig en kombination af mindre usikkerhed og en tilpasning til situationen under de senere faser. Selvom anden og tredje fase af pandemien i mindre grad kan ses i de samlede økonomiske opgørelser, var der en stor påvirkning i de specifikke brancher, hvor det ikke var muligt at tilpasse produktionen i særlig grad som fx hoteller og kursuscentre, natklubber og barer.

Trods forventninger om fald steg boligpriserne

Som regel rammer konjunkturtilbageslag også boligmarkedet, så det var også forventningen i begyndelsen af pandemien, at boligmarkedet ville falde betydeligt. Men i Danmark steg de reale boligpriser med 12 % fra slutningen af 2019 til midten af 2022. Lav rente, færre forbrugsmuligheder pga. nedlukninger, begrænsninger på fx udlandsrejser og øget boligefterspørgsel er medvirkende forklaringer på udviklingen.

Efter covid-19-pandemien: Inflationen steg markant i 2022

Fra midten af 2021 og frem til efteråret 2022 steg inflationen i hele verden markant – til niveauer, man i de fleste vestlige lande ikke havde oplevet i flere årtier. Årsagen til den høje inflation var bl.a. stigende energipriser, Ruslands invasion af Ukraine, efterspørgselsstigninger og forstyrrelser i forsyningskæder. En del af efterspørgsels-

stigningen og forstyrrelserne i forsyningskæderne var eftervirkninger af de politiske tiltag under pandemien.

Indsigter: Økonomiske hjælpepakker og en aktiv inddragelse af eksperter fungerede godt

Uafhængige eksperter spillede en vigtig rolle i håndteringen af pandemien, og der blev nedsat flere arbejdsgrupper med forskellige roller. Fælles for dem var, at de på opdrag fra regeringen skulle analysere forskellige aspekter af covid-19-situationen. I marts 2020 blev der gennemført uformelle samtaler med enkelte økonomer, men først i april 2020 blev der nedsat en ekspertgruppe af økonomer, der skulle rådgive om en genåbning af Danmark. Det tværfaglige samarbejde og samarbejdet mellem embedsværk og eksperter bliver fremhævet som noget, Danmark håndterede godt.

Påvirkning af sygehusenes patientbehandling

Intensivpersonale var en kritisk faktor – Danmark ramte ikke på noget tidspunkt den maksimale belastning på intensivområdet

Intensivområdet var centralt for sundhedsvæsenets håndtering af covid-19. Særligt i begyndelsen af 2020 frygtede myndighederne mangel på intensivpladser, da prognoserne viste et behov, der oversteg kapaciteten. Derfor instruerede Sundhedsstyrelsen den 13. marts 2020 regioner og sygehuse i at reducere især planlagt (elektiv) behandling for at frigøre ressourcer. Danmark nåede aldrig under nogen af faserne den maksimale kapacitet på intensivområdet. Det højeste antal intensivpatienter var omkring 150, men worst case-scenariet i marts 2020 foreskrev et behov for 925 intensivpladser alene til covid-19. Til gengæld var medicinske sengepladser, især i fase 2, tæt på kapacitetsgrænsen.

Oversigt over indlagte, herunder på intensiv, da incidensen af covid-19-smittetilfælde var højest for hver fase

	Første fase	Anden fase	Tredje fase
Antal indlagte med positiv test for SARS-CoV-2	Ca. 530	Ca. 960	Ca. 650
Antal indlagte på intensiv afdeling med positiv test for SARS-CoV-2	Ca. 150	Ca. 140	Ca. 75

Kilde: Statens Serum Institut (2020a); Sundhedsstyrelsen (2021d), (2022a).

En vigtig læring er, at personalet – ikke udstyr eller senge – er den mest kritiske faktor i intensivkapaciteten. Da intensivpersonale er højt specialiseret og få i antal, blev arbejdet under pandemien omlagt for at udnytte ressourcerne bedre. For at styrke fremtidigt pandemiberedskab bør der være særlig opmærksomhed på at sikre tilstrækkeligt intensivpersonale. Dette kan fx ske ved at lave planer for aflastning af denne gruppe og udtænke, hvordan man bedst kan inddrage privat intensivkapacitet, samt derudover sikre tilstrækkelig dimensionering af uddannelsen. Endvidere er det vigtigt fra start at medtænke intensivspecialet i centrale beslutningsfora.

Sygehusvæsenet havde ingen planer at stå på, men klarede sig alligevel

Da covid-19 ramte Danmark, manglede sygehusberedskabet planer for en langvarig pandemi. Alligevel lykkedes det sygehusene hurtigt og effektivt at omstille driften. Succesen skyldtes dog bl.a. ekstra økonomisk frihed, eksisterende samarbejder og muligheden for at udvide pga. daværende sygehusbyggerier – faktorer, man ikke kan eller bør regne med til en næste ekstraordinær sundhedskrise. Evalueringen peger på et behov for klar forventningsafstemning med myndighederne i forhold til, hvad det rette niveau af beredskab bør være fremadrettet.

Særligt i første fase lukkede sygehusvæsenet hårdt ned

Evalueringen viser, at aktivitetsreduktionen i marts 2020 især påvirkede den elektive behandling, som næsten blev halveret – i tråd med Sundhedsstyrelsens anbefalinger. Der ses dog også afledte effekter, bl.a. borgere, der undlod at søge læge af frygt for smitte, eller uklarhed om adgangen til sundhedsvæsenet. Nedlukningen medførte sandsynligvis også færre ulykker og infektioner. Nogle patienter fik deres behandling udsat gentagne gange uden opfølgning på udvikling, hvilket forværrede deres tilstand.

En central læring er, at det danske sygehusvæsen er en stor størrelse, og at den centralt besluttede aktivitetsreduktion medførte betydelig overkapacitet, hvor medarbejdere blev hjemsendt eller ikke havde relevante opgaver at varetage, ligesom der opstod behandlingsefterslæb.

Covid-19-pandemien forstærkede den sociale ulighed i sundhed, da udsatte grupper både var mere sårbare og i højere grad undlod at søge behandling. Det viser behovet for målrettede indsatser over for sårbare grupper i fremtidige sundhedskriser.

Almen praksis og private sygehuse havde udfordringer i samarbejdet med sygehusene, hvilket begrænsede det samlede sundhedsvæsens mulighed for at omstille sig. En vigtig læring er, at der bør skabes mere rimelige rammer for samarbejde, hvis sygehusene igen skal prioritere mellem patientgrupper i en krisesituation.

Skaleringsplaner er effektive til at planlægge fleksibelt og kræver tidstro data

I modsætning til første fases bratte og centralt styrede aktivitetsreduktion, der medførte lommer af overkapacitet, begyndte alle regioner i løbet af pandemien at arbejde med skaleringsplaner som et redskab til at planlægge og omstille sygehusdriften fleksibelt, i takt med at smitten fra covid-19 steg og faldt.

En central læring fra pandemien er, at skaleringsplaner er et effektivt redskab til at planlægge og omlægge kapaciteten fleksibelt. Skaleringsplaner kan således bruges til at finde en balance mellem forskellige behandlingsbehov, og i den forbindelse er tidstro data og en systematisk datainfrastruktur afgørende.

Anden og tredje fase: Langvarigt pres slider på flere parametre

Pandemiens lange varighed belastede sygehuspersonalet psykisk og praktisk, hvilket gjorde udtrætning til en central udfordring. Fremover bør man prioritere forebyggelse af udtrætning blandt nøglepersonale. Der var også betydelige regionale forskelle i smittetryk, hvilket viser behovet for regional aflastning i langvarige kriser.

Senfølgebehandling ændrede karakter, og aktiviteten er igen på præ-pandemisk niveau

Med covid-19 opstod en ny patientgruppe med senfølger efter smitte med covid-19. Grundet bl.a. færre patienter end forventet, og at tilstanden er svær at afgrænse, blev senfølgeklinikker i 2023 lukket og behandling rykket ind til primærsektoren. Det har fået nogle patienter til at efterlyse mere sammenhængende forløb, hvilket bekræfter nogle af de udfordringer, det specialiserede sundhedsvæsen har i forhold til at imødekomme behandlingsbehovet hos patienter med diffuse symptomer.

Pandemien førte til længere ventetider, men aktivitetsniveauet var igen normalt i foråret 2021. Det efterfølgende efterslæb skyldtes ikke kun pandemien, men også bl.a. sygeplejestrejken i sommeren 2021. Akutplanen resulterede i, at ventetiderne og aktiviteterne ultimo 2024 var tilbage til præ-pandemisk niveau.

Fakta om undersøgelsen

Evalueringen kombinerer desk research med kvalitative interview. Der er gennemført 18 interview med 16 forskellige organisationer, og der er anvendt supplerende kvantitative datakilder fra nationale og internationale databanker og statistikker. Litteraturen består hovedsageligt af grå litteratur med vægt på danske rapporter, evalueringer og notater fra offentlige myndigheder.

Hovedresultater: Evaluering af den danske håndtering af covid-19-pandemien
– Delrapport 2: Økonomi og virksomheder, trivsel og læring og sygehusenes patientbehandling
VIVE/2025
HR_303055 Version 1.1

VIVE