

# Evaluering af den danske håndtering af covid-19-pandemien – Delrapport 3: Værnemidler, vaccineindsats og samspillet mellem offentlige aktører

## Hovedresultater



# 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 fire overordnede spørgsmål, der vedrører værnemidler, vaccineindsatsen og samspillet mellem regering og offentlige aktører. Resultaterne formidles i tre selvstændige analyser, der har som fællesnævner at søge læring om, hvordan de covid-19-relaterede løsninger og erfaringer kan anvendes fremadrettet.

## Tværgående pointer

En central pointe på tværs af de tre analyser er, at Danmark i udgangspunktet var utilstrækkeligt forberedt på at håndtere en sundheds- og samfundskrise af det omfang, som covid-19-pandemien udgjorde. Krisehåndteringen stillede store krav til de involverede aktører og synliggjorde et betydeligt behov for nye løsninger i forhold til samspillet om krisehåndtering og den praktiske gennemførelse af indsatser. Der var mange udfordringer undervejs, men evalueringen finder, at covid-19-håndteringen overordnet set lykkedes godt på tværs af de områder, der belyses i vidensrapporten.

Samlet set peges der på en tydelig italesættelse af krisehåndteringen fra nationalt hold, frihed i forhold til økonomiske rammer, fælles mål og mulighed for kreativitet i forhold til at udvikle løsninger og samarbejdsformer – vigtige elementer for de opnåede resultater. Hertil kommer en række pointer om, hvordan tillid, relationer, netværk og et generelt højt kompetenceniveau har været afgørende for at lykkes med samspillet om krisehåndtering på overordnet såvel som udførende niveau.

De vigtigste overordnede anbefalinger handler derfor om at bevare og fastholde tillid i samfundet generelt og mellem aktører samt om at udvikle og fastholde strukturer for et beredskab, der evner at se på tværs af sektorer og handle fleksibelt i forhold til fremtidige kriser.

Samspillet om krisehåndtering går igen som en rød tråd på tværs af evalueringens fire undersøgelsestemaer. Samspil er et sammensat begreb, der kan underopdeles i mange elementer og analyseres ud fra forskellige teoretiske perspektiver. Med

evalueringens brede fokus på samspillet om håndteringen af en omfattende sundheds- og samfundskrise følger også en stor kompleksitet. Evalueringen anvender derfor en pragmatisk tilgang, hvor samspil forstås som et overordnet samlebegreb, der udfoldes i forhold til de konkrete kontekster og pointer, som træder frem i dataindsamlingen.

De følgende afsnit præsenterer evalueringens hovedresultater for hver af de tre analyser med fokus på de beslutninger, den organisering og de handlinger, der tilsammen har været afgørende for de opnåede resultater.

## **Værnemiddelindsatsen**

Covid-19-krisen har fungeret som et internationalt wake-up call i forhold til, hvor skrøbeligt værnemiddelområdet var. De nationale lagre var for små, de internationale forsyningskæder brød sammen, og der opstod hurtigt en alle-mod-alle-situation i forhold til indkøb af værnemidler. Danmark kom igennem pandemien, uden at der opstod akut mangel på essentielle værnemidler i hospitalssektoren. Men sikringen af værnemidler trak store vekslers på samfundet og de involverede aktører. Samtidig var der behov for svære prioriteringer, som betød, at primærsektoren og særligt det kommunale sundheds- og ældreområde manglede understøttelse i perioder.

## **Et effektivt ad hoc-samarbejde om værnemidler opstod trods manglende forudgående planer**

Evalueringen viser, at der hurtigt blev fundet løsninger på en lang række udfordringer, selvom beredskabet fra starten var utilstrækkeligt, og Danmark ikke var forberedt på en krise af denne størrelse. Der blev etableret en lang række velfungerende samarbejder, som gjorde, at det lykkedes at håndtere situationen på trods af manglende forudgående planer. De internationale erfaringer afspejler de danske og lægger vægt på tværgående koordinering, en flerstrengt indkøbsindsats, lageroverblik og national produktion som centrale elementer i en vellykket krisehåndtering.

Den nationale indsats for at anskaffe værnemidler blev båret af en lang række offentlige og private aktører, som samarbejdede på tværs – fra indkøb over lagerstyring til distribution, produktion og omfordeling. Alligevel var der tydelige spændinger og prioriteringskampe mellem fx kommuner og regioner, og det blev hurtigt klart, at der manglede en indledende koordineret beredskabsindsats – både nationalt og internationalt. Især i samarbejdet mellem udførende led og myndigheder opstod der udfordringer, når der skulle gives mandat til hurtige beslutninger i forhold til indkøb og kvalitetssikring.

## **Uklarhed om roller og ejerskab samt manglende myndighedsstøtte gav udfordringer**

I Danmark blev indkøb af værnemidler centraliseret hos få organisationer. Dette skete af flere årsager: 1) for at udnytte beslutningskompetence og erfaring, 2) for at kunne foretage større indkøb og skabe et bedre overblik og 3) for at kunne forenkle samarbejdet mellem offentlige og private aktører, der var involveret i anskaffelse af værnemidler. Der var dog flere eksempler på, at den indledningsvise rolleklarhed og fordeling af ansvar for indkøb og lagerstyring skabte usikkerhed, hvilket var særlig problematisk i en situation præget af akut behov for tydelig styring.

Som supplement til indkøb blev der etableret national produktion af værnemidler for at skabe mere robuste forsyningskæder. Med centralisering fulgte også en omstilling af logistikken fra et pull- til et push-princip, hvor værnemidlerne blev fordelt fra centralt hold og ikke pr. bestilling. Logistikken blev støttet af private aktører, der havde erfaring med oprettelse og styring af lagre og fordeling af leverancer. Det var en løbende udfordring at sikre gode data til lagerstyring, da disse tidligere var opgjort forskelligt fra organisation til organisation.

Da krisen nærmede sig sin afslutning opstod et behov for at omfordele værnemidler for at undgå for store lagerbeholdninger og efterfølgende destruktion. Dette viste sig udfordrende, da der opstod uklarhed vedrørende ejerskab. Dette forsinkede processen for omfordeling og donation af overskydende værnemidler inden deres udløb, da det var uklart, hvem der kunne træffe beslutninger vedrørende værnemidlerne, samt hvem der skulle afholde transportudgifter til donation i udlandet mv.

Evalueringsens fokuspunkter og anbefalinger til det videre arbejde på værnemiddelområdet udfoldes nedenfor.

## **Erfaringerne peger på et behov for at etablere beredskabslagre og tydelige principper for rolle- og ansvarsfordeling**

Som følge af ovenstående erfaringer fra den danske og internationale håndtering af værnemiddelindkøb, -opbevaring og -organisering anbefales det fremtidige beredskab at have følgende overordnede opmærksomhedspunkter for øje:

- Skab bedre overblik og koordinering i værnemiddelforsyningen ved på forhånd at etablere et kontaktberedskab med klare og aftalte principper for arbejdsdeling, der kan tages i brug, når en krise opstår.

- Etabler beredskabslagre af værnemidler, der kan dække behovet i den indledende fase af en krise, og prioriter systemer til løbende overvågning af lokale lagerbeholdninger for at sikre et bedre og mere opdateret overblik.
- Etabler en indkøbsstruktur, som går på tværs af regioner og kommuner, der kan sikre en retfærdig og behovsbaseret fordeling af værnemidler til de berørte sektorer, og kombiner dette med klare aftaler om ejerskab og ansvar for værnemiddellagre fra start.
- Fokuser på at styrke myndighedernes støtte til indkøbere gennem tydelig vejledning og beslutningsstøtte, og sørg for klar og rettidig kommunikation ved ændringer i retningslinjer.
- Formuler klare aftaler om ejerskab og ansvar for værnemiddellagre fra start med henblik på at afhjælpe omfordeling.
- Overvej, hvordan national produktion kunne spille en fremadrettet rolle i forsyningssikkerheden, fx ved at vedligeholde en lille produktion, som kunne accelereres i krisesituationer.

## Vaccinationsindsatsen

Vacciner har været en vigtig nøgle i håndteringen af covid-19. Udviklingen af effektive vacciner blev set som en forudsætning for at kunne normalisere både det danske samfund og verden som helhed. Derfor blev alle kræfter sat ind på at accelerere de ellers årelange udviklings- og godkendelsesprocesser. Det lykkedes, og Danmark – ligesom mange andre lande – stod i en helt ny og historisk situation, hvor befolkningen skulle massevaccineres midt under en igangværende pandemi, samtidig med at der var mangel på vacciner.

Disse vilkår til trods opnåede Danmark en hurtig vaccineudrulning og en høj vaccinetilslutning.

## Udrulningen forudsatte effektivt samarbejde og klar udmelding om opgavens prioritet

Den regionalt forankrede vaccineudrulning og den nationale styregruppe for vaccinationsindsatsen har været vægtige komponenter i, at Danmark opnåede en hurtig, sikker og ensartet udrulning under et enormt tidspres. Det regionale setup har bl.a. sikret kompetencer og kapacitet, mens samarbejdet med almen praksis og kommunerne har gjort nødvendige lokale tilpasninger af vaccinationsindsatsen mulige.

Samtidig har det centrale-decentrale-samarbejde i styregruppen faciliteret den løbende koordinering, der sikrede hurtig effektivering af beslutninger og national ensartethed.

Evalueringen viser også, at den klare nationale udmelding om vaccinationsindsatsens prioritet og den fulde finansiering var afgørende for opnåelsen af den hurtige udrulning. Dette var dog ikke tilstrækkeligt, og uden det udgangspunkt, Danmark havde i form af fx tidligere vaccinationsprogramerfaringer, udbredt digitalisering, høj tillid i befolkningen og internationale samarbejder, kunne den hurtige udrulning ikke være opnået.

Udrulningen blev dog udfordret af en sen planlægningsopstart og af en fordeling af ansvar mellem de involverede myndigheder, der i de første faser var uklar. Evalueringen viser også, at en underprioritering af sociale faktorerets betydning for vaccine-tilslutningen medvirkede til, at indsatser målrettet udsatte grupper blev igangsat sent, og at sociale sårbarheder ikke blev inkluderet i målgruppeprioriteringen. Evalueringen viser, at visiteringen til de forskellige prioriterede målgrupper var mere ressourcekrævende end forventet.

Afviklingen af massevaccinationsprogrammet fungerede tilfredsstillende, men bar præg af korte tidsfrister for de regionale aktører og uklarhed om fremtiden for covid-19-vaccination. Der er overvejende gode erfaringer med den nuværende integration af covid-19-vaccination i sæsonvaccinationsprogrammet.

## **Fralaget af visse vacciner fremmede tillid og havde små konsekvenser i forhold til forsinkelse**

Danmark stod stærkt i forhold til overvågning af bivirkninger ved covid-19-vaccinerne, og dette har medvirket til, at Danmark tidligt kunne reagere på de bivirkninger, der opstod ved covid-19-vaccinerne.

Danmarks fravalg af AstraZeneca- og Johnson & Johnson-vaccinerne i foråret 2021 skete ud fra et forsigtighedsprincip. Fravalget kunne potentielt have forsinket vaccineudrulningen, men den forsinkelse, der blev observeret, blev kompenseret ved indkøb af vacciner fra Rumænien. Fravalget af de to vacciner medførte således en udgift på 100 mio. kr., som var prisen for de rumænske vacciner, da vaccinespild fra starten var anset som et grundvilkår.

Tillid til vaccinationsindsatsen var et vigtigt parameter i beslutningen om at fravælge de to vacciner og i sundhedsmyndighedernes kommunikation om fravalget. Sundhedsmyndighederne har med afsæt i bl.a. erfaringer fra andre vaccinations-

programmer prioriteret at kommunikere transparent, og opretholdelsen af befolkningens tillid har været et gennemgående opmærksomhedspunkt for myndighederne. Erfaringen fra evalueringen er da også, at den langvarige tillid blev opretholdt til trods for fravalget af de to vacciner.

Hvad Danmark havde tabt i tid og penge ved fravalget af AstraZeneca og Johnson & Johnsons vacciner, blev vundet ved opretholdelsen af tillid.

## **Fritvalgsordningen var uforholdsmæssigt dyr, og håndteringen af vaccinebivirkninger vurderes utilstrækkelig**

I kølvandet på den sundhedsfaglige beslutning om at tage vaccinerne fra AstraZeneca og Johnson & Johnson ud af det officielle vaccinationsprogram blev der truffet en politisk beslutning om at lave en frivillig tilvalgsordning. Tilvalgsordningen blev gennemført af en privat aktør. Ordningen viste sig meget dyr, da den havde en samlet pris på 248 mio. kr., og kun ca. 50.000 borgere havde benyttet sig af den.

Håndteringen af bivirkninger omfatter også, at borgere med bivirkninger efter vaccine har mulighed for at få hjælp. Den tilbudte hjælp vurderes utilstrækkelig og har medført, at bivirkningsramte borgere ikke har følt sig anerkendt og mødt i deres behov for udredning og behandling. Ikke at blive mødt i sine behov kan få konsekvenser for tilliden til fremtidige vaccinationsprogrammer.

## **Erfaringer fra vaccinationsindsatsen har et fremadrettet potentiale**

På baggrund af evalueringen fremhæves følgende overordnede opmærksomhedspunkter til brug i en fremtidig vaccinationsindsats, hvor massevaccination af befolkningen er nødvendig:

- En national, tværsektoriel og tværfaglig styregruppe etableres tidligt og med et klart myndighedsansvar. Programorganiseringen skal via et centralt-decentralt-samarbejde sikre hurtig effektivering og adgang til relevant viden suppleret af en tilknyttet tværvideenskabelig ekspertgruppe.
- Organiseringen af et massevaccinationsprogram skal kunne levere en sikker og hurtig udrulning med høj kapacitet samt imødekomme både behovet for en ensartet national udrulning og muligheden for lokale løsninger.

- Sociale faktorerers betydning i forhold til vaccinetilslutning og tillid til en vaccinationsindsats er stor. Dette forhold skal derfor indgå i den strategiske planlægning af en vaccinationsindsats, i kommunikationsindsatsen og i den lokale tilpasning af vaccinationstilbuddet for at sikre bred opbakning og reducere ulighed.
- Et fravalg af vacciner i et vaccinationsprogram kan have konsekvenser i forhold til forsinkelse i udrulning, økonomi og tillid. Det er således centralt, at disse forskellige konsekvenser afvejes ved et fravalg. Ligeledes er det centralt, at myndigheder og politikere indtænker disse konsekvenser ved overvejelser om en eventuel tilvalgsordning.
- Tillid skal være et gennemgående opmærksomhedspunkt i den konkrete vaccinationsindsats ved fx at kommunikere transparent og dermed minimere det tillidsfald, en krise medfører. I tiden uden en sundhedskrise skal fokus være på at opbygge tillid.
- Med tidlig afklaring af vaccinationsindsatsens fremtid kan omkostninger og uhensigtsmæssigheder ved afvikling og eventuel integration i andet vaccinationsprogram reduceres.
- Håndteringen af vaccinebivirkninger hos borgere skal afklares tidligt og skal imødekomme, at borgere med vaccinebivirkninger kan føle sig anerkendt og mødt. Dermed kan den mistillid til myndigheder og fremtidige vaccinationsindsatser, som let opstår hos disse borgere, imødegås.

## **De offentlige aktørers samspil om covid-19-håndteringen**

Pandemien udgjorde en akut samfundskrise, hvis lige ikke er set siden anden verdenskrig. Behovet for hurtig handling i en situation med stor usikkerhed satte såvel de demokratiske beslutningsveje som samspillet mellem offentlige aktører under stort pres. Etableringen af den centrale politiske kriseledelse og nye tværgående strukturer i covid-19-håndteringen har i Danmark ledt til mange diskussioner om bl.a. demokratisk legitimitet og forholdet mellem fagligt og politisk begrundede beslutninger. Det internationale billede har også udviklet sig mod en situation, hvor konflikter, klimaforandringer, migration og sundhedsrisici tilsammen skaber et mere vedvarende trusselsbillede, der gør større kriser forventelige.

## **Det tværgående samspil var – situationen taget i betragtning – effektivt**

Evalueringen finder overordnet, at samspillet mellem regeringen, de centrale myndigheder og de udførende niveauer på kommunalt og regionalt niveau – situationen taget i betragtning – forløb godt.

I den akutte fase fremstod regeringens og statsministeriets kriseledelse stærkt centraliseret. Den centrale kriseledelse bestod af en snæver kreds af ministre og departementschefer, mens krisehåndteringen var præget af envejskommunikation og mange bestillinger, hvor centrale myndigheder hurtigt skulle levere resultater. Denne tilgang fremstår velbegrunder og effektiv i forhold til at etablere en fælles krisebevidsthed samt sætte en ramme med tydelige mål for samspillet om krisehåndtering.

Der blev hurtigt etableret en række ad hoc-baserede tværgående beslutnings- og koordinationsfora, der på både kort og længere sigt fremstår velbegrunder i forhold til etableringen af kriseberedskabet såvel som samspillet mellem niveauer og aktører. I den længerevarende krisehåndtering ses langt hen ad vejen en positiv fortælling om, hvordan kriseorganisationen blev åbnet op, samt at samspillet løbende blev udviklet og understøttet med nye beslutnings- og koordinationsfora, i takt med at nye tiltag skulle implementeres.

Evalueringens opdrag handler om samspillet mellem offentlige aktører. Samspillet mellem offentlige, private og civilsamfundsaktører fremstår som et vigtigt aspekt af krisehåndteringen over tid i forhold til at udvikle nye løsninger, udvide kapaciteten til krisehåndtering og afbøde konsekvenser for borgere med udsathed og funktionsnedsættelser.

## **Usikkerhed, dilemmaer og konflikter var også en forventelig del af billedet**

Den positive vurdering af den centraliserede og politisk styrede krisehåndtering bunder i høj grad i den usikkerhed samt mangel på et samlet beredskab og tidssvarende lovgivningsmæssige rammer, der var til stede, da covid-19 ramte Danmark. Til det overordnede positive billede hører også, at der undervejs i krisehåndteringsens faser har været usikkerhed, dilemmaer og gnidninger aktørerne imellem.

Det er et vigtigt fund, at disse forhold ikke har stået i vejen for et overordnet velfungerende samspil om krisehåndteringen mellem de offentlige aktører. Set i lyset af

covid-19-krisens karakter og impact er disse typer udfordringer langt hen ad vejen forventelige – også i relation til fremtidige kriser med lignende karakteristika. Store sundheds- og samfundskriser er også komplekse og typisk stærkt politiserende fænomener, hvor det historisk har været svært at opsamle og anvende generel læring fra en krise til den næste.

Med disse forbehold in mente finder evalueringen en udbredt vurdering af, at covid-19-håndteringen har gjort samfundet bedre rustet til at kunne håndtere fremtidige sundhedskriser. Evalueringen finder også, at det vil være en styrke, hvis erfaringer, principper og konkrete løsninger kan fastholdes i forhold til at understøtte samspillet om fremtidige kriser. Evalueringens anbefalinger til dette arbejde udfoldes nedenfor.

## **Sampilsorganisering og erfaringer er værdifulde i et fremadrettet perspektiv**

Via covid-19-krisen blev der udviklet en række vigtige og virksomme tværgående strukturer for samspillet om krisehåndtering såvel som en ny krisebevidsthed og kompetencer ud i krisehåndtering. Heri ligger et fremadrettet potentiale for at reducere graden af usikkerhed samt hurtigere at kunne aktivere et tværgående og samarbejdende beredskab.

I arbejdet med at fastholde og vedligeholde specifikke strukturer og tiltag fra covid-19-samspillet er det vigtigt at huske behovet for at kunne agere fleksibelt i forhold til et ukendt og forventeligt komplekst udfordringsbillede. De danske erfaringer peger i overensstemmelse med de internationale også på vigtigheden af at have ...

- veldefinerede – men fleksible – samarbejdsstrukturer og krisestyringssystemer, der på tværs af sektorer kan aktiveres i tilfælde af kriser.
- klare kommunikationsveje og ansvarsfordelinger, der understøtter samspillet om krisehåndtering på tværs af centrale og decentrale niveauer.

I den danske kontekst anbefaler vi at involvere de relevante aktører fra covid-19-samspillet i dialog om, hvordan grundstrukturernes fra de forskellige samspilsfora kan fastholdes og vedligeholdes med fokus på, at de er lette at aktivere igen.

Med afsæt i evalueringen anbefaler vi også at arbejde med fokus på at etablere og fastholde et grundberedskab for kriseledelse og tværgående samspil, der ...

- hurtigt kan aktivere en bredt sammensat kriseledelse og krisestyring med et klart mandat og pligt til at handle på tværs af sektorer.

- hviler på tydelige principper og mekanismer til at sikre kriseledelse og koordination på tværs af sektorer og niveauer.

De danske samspilserfaringer illustrerer tydeligt forskellene mellem akut og længevarende krisehåndtering samt de spændinger, der opstår over tid, i takt med at krisen bliver en form for ny hverdag. I tilfældet med covid-19 ses bl.a. en stigende skepsis på den centraliserede krisestyring og en efterspørgsel på bedre mulighed for dialog om det faglige beslutningsgrundlag og krisehåndterings praktiske implikationer. Evalueringens resultater illustrerer i den forbindelse vigtigheden af ...

- at etablere en kriseledelse og samspilsorganisation, der understøtter en tydelig skillelinje og klar kommunikation om forholdet mellem de faglige input og de politiske valg, der træffes.
- at kommunikere tydeligt, når det ikke er muligt at sikre en entydig og logisk sammenhæng mellem myndighedernes anbefalinger og den konkrete rækkefølge i forhold til restriktioner og genåbninger.
- hurtigt at kunne brede den centrale kriseledelse ud på en bredere kreds af aktører med henblik på at forebygge flaskehalse og understøtte decentral involvering af de løsninger, der skal udmøntes.

Private aktører og civilsamfundsorganisationer spillede en vigtig rolle for krisehåndteringen på kort sigt så vel som over tid. Med afsæt i disse gode erfaringer anbefales det fremadrettet ...

- at have fokus på samspillet med private aktører og civilsamfundsorganisationer med henblik på, at de hurtigere og mere systematisk kan indtænkes i krisehåndtering på linje med offentlige aktører.

## Fakta om undersøgelsen

Evalueringen kombinerer systematisk litteratursøgning med kvalitative interview og desk research. Med afsæt i litteratursøgningen er der inkluderet i alt 42 kilder. En del af kilderne dækker flere spørgsmål, og de anvendte kilder fordeler sig derfor på 25 om værnemidler, 12 om vaccineindsatsen og 19 om samspillet. Der er gennemført interview med 48 personer fra 29 organisationer, og der er anvendt supplerende skriftlige kilder i form af danske og internationale analyser, studier, antologier mv. udvalgt på baggrund af interview og referencelæsning.

Hovedresultater: Evaluering af den danske håndtering af covid-19-pandemien  
– Delrapport 3: Værnemidler, vaccineindsats og samspillet mellem offentlige aktører  
VIVE/2025  
HR\_303055 Version 1.1