

Helse- og omsorgsdepartementet
Krisestab HOD
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: Covid-19 oppdrag 284b
Vår ref.: 21/299-4
Saksbehandler: Erlend Ryvold Ski
Dato: 08.01.2021

Svar på covid-19-opppdrag fra HOD 284b - SMS-varsling til innbyggere over 16 år med oppfordring om å ta i bruk Smittestopp

Vedlagt finnes svar på dette oppdraget.

Oppsummering

HelseDirektoratet tilslutter seg Folkehelseinstituttets anbefaling om å gjøre SMS-utsendelse til personer over 16 år stegvis, i regionvis inndelt pilot. Erfaringene fra piloten vil gi et godt grunnlag til å vurdere verdien av, og risikoene med, utsendelse til hele landet.

- FHI foreslår å teste ut SMS-utsendelse til alle over 16 år i ett fylke, for eksempel Trøndelag. Fylket har en befolkning over 16 år på 383 000 (SSB). Fylket hadde forrige to uker det høyeste smittetallet i landet.
- FHI foreslår å parallelt kjøre andre kommunikasjonstiltak i et fylke med tilsvarende befolkningstall, for eksempel Rogaland, som annonsering i sosiale medier, bannerannonser i nettaviser og informasjon via kommunenes nettsider. Slik kan vi måle hva som gir størst effekt både positivt og negativt
- På denne måten kan FHI måle effekt av tiltaket og justere budskap eller annet før det eventuelt sendes SMS nasjonalt. Pilot-utsendelsen vil også gjøre at FHI får avklart om effekten er god nok til å forsvare bruken av de anslåtte 1,8–2,7 millioner kroner (anslått for hele befolkningen, og ikke bare med mobiltelefon over 16 år) eller om andre tiltak er like effektive.
- Hvis FHI på grunnlag av piloten vurderer at det bør gjennomføres en nasjonal SMS-utsendelse til alle over 16 år, bør det vurderes utsending fylkesvis eller regionvis på noe ulike tidspunkter over noen dager. På den måten skaleres tiltaket, slik at henvendelser både med tanke på kapasitet på servere til nettsider som Helsenorge.no, og koronatelefonen blir håndterbart.
- Det anbefales å varsle gjennom pressemelding om utsendelsene, for å senke antallet henvendelser fra, og bekymringer i, befolkningen
- HelseDirektoratet anbefaler å justere tekstforslaget til SMS, slik at teksten også inneholder link til Smittestopp-siden på Helsenorge.no.

Vennlig hilsen

Helen Brandstorp e.f.
direktør

HelseDirektoratet

Avdeling kommunale helse- og omsorgstjenester

Jon Hilmar Iversen

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Jon Hilmar Iversen
konsulent

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
FOLKEHELSEINSTITUTTET, Utbrudd @fhi.no

Svar på covid-19-oppdrag fra HOD 284b - SMS-varsling til innbyggere over 16 år med oppfordring om å ta i bruk Smittestopp

Oppsummering

Helsedirektoratet tilslutter seg Folkehelseinstituttets anbefaling om å gjøre SMS-utsendelse til personer over 16 år stegvis, i regionvis inndelt pilot. Erfaringene fra piloten vil gi et godt grunnlag til å vurdere verdien av, og risikoene med, utsendelse til hele landet.

- FHI foreslår å teste ut SMS-utsendelse til alle over 16 år i ett fylke, for eksempel Trøndelag. Fylket har en befolkning over 16 år på 383 000 (SSB). Fylket hadde forrige to uker det høyeste smittetallet i landet.
- FHI foreslår å parallelt kjøre andre kommunikasjonstiltak i et fylke med tilsvarende befolkningstall, for eksempel Rogaland, som annonsering i sosiale medier, bannerannonser i nettaviser og informasjon via kommunenes nettsider. Slik kan vi måle hva som gir størst effekt både positivt og negativt
- På denne måten kan FHI måle effekt av tiltaket og justere budskap eller annet før det eventuelt sendes SMS nasjonalt. Pilot-utsendelsen vil også gjøre at FHI får avklart om effekten er god nok til å forsvare bruken av de anslåtte 1,8–2,7 millioner kroner (anslått for hele befolkningen, og ikke bare med mobiltelefon over 16 år) eller om andre tiltak er like effektive.
- Hvis FHI på grunnlag av piloten vurderer at det bør gjennomføres en nasjonal SMS-utsendelse til alle over 16 år, bør det vurderes utsending fylkesvis eller regionvis på noe ulike tidspunkter over noen dager. På den måten skaleres tiltaket, slik at henvendelser både med tanke på kapasitet på servere til nettsider som Helsenorge.no, og koronatelefonen blir håndterbart.
- Det anbefales å varsle gjennom pressemelding om utsendelsene, for å senke antallet henvendelser fra, og bekymringer i, befolkningen
- Helsedirektoratet anbefaler å justere tekstforslaget til SMS, slik at teksten også inneholder link til Smittestopp-siden på Helsenorge.no.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Vi viser til Helsedirektoratets svar på oppdrag 284. Vi ber med dette om at Helsedirektoratet, sammen med Folkehelseinstituttet, følge opp forslaget om å avgrense et SMS-varsel til å handle om å ta i bruk Smittestopp.

Vi ber om vurdering av:

- mulighetene for å avgrense SMS-utsending til innbyggere over 16 år, og, hvis det ikke er mulig, en vurdering av om de negative konsekvensene av at barn og unge under 16 år mottar en slik SMS overstiger fordelene med utsendelse av SMS.

Vi ber også om:

- konkret forslag til tekst i en SMS, inkl at det er frivillig, aldersgrense og med en lenke.

- forslag til utforming av budskap på andre offisielle nettsider for å berolige de som ikke vil trykke på lenke i en SMS

Vi ber videre om at dere planlegger forberedelser og koordinering med berørte aktører, slik dette er omtalt i svar på oppdrag 284, for rask iverksetting hvis det blir beslutningen.

Frist: Fredag 8. januar kl. 14.00

Kontaktperson i HOD: Irene Olaussen, 45860234, irene.olaussen@hod.dep.no

Bakgrunn

Oppdraget er et tilleggsoppdrag til oppdrag 284. Da oppdraget nå er begrenset til å kun omhandle informasjon om Smittestopp har HelseDirektoratet bedt FHI om å svare ut oppdraget, da de er eiere av og ansvarlige for Smittestopp-appen.

Faglig underlag fra Folkehelseinstituttet (og eventuelle andre)

Folkehelseinstituttets vurdering

Vi har vurdert saken på nytt, spesielt når det gjelder avgrensning av distribusjon av SMS-er til personer over 16 år og en ny vurdering av konsekvenser hvis dette ikke er mulig.

Oppsummering

- Vi har fått bekreftet fra Kontaktregisteret i Digitaliseringsdirektoratet at det er mulig å sende SMS til innbyggere over 16 år.
- Det er usikkert hvilken effekt en SMS til alle innbyggere i Norge over 16 år kan ha. Det kan virke svært positivt, og det kan bidra til å svekke tilliten til helsemyndighetene blant folk som opplever en slik henvendelse direkte fra myndighetene som invaderende, eller overvåkende.
- Folkehelseinstituttet anbefaler derfor at vi først gjennomfører en pilot: Vi tester ut SMS-utsendelse til alle over 16 år i ett fylke, for eksempel Trøndelag. Fylket har en befolkning over 16 år på 383 000 (SSB). Fylket hadde forrige to uker det høyeste smittetallet i landet.
- Vi kan parallelt kjøre andre kommunikasjonstiltak i et fylke med tilsvarende befolkningstall, for eksempel Rogaland, som annonsering i sosiale medier, bannerannonser i nettaviser og informasjon via kommunenes nettsider. Slik kan vi måle hva som gir størst effekt både positivt og negativt.
- Videre kommunikasjonsplaner for appen kan basere seg på erfaringene fra piloten og andre innspill de nærmeste dagene.
- På denne måten kan vi måle effekt av tiltaket og justere budskap eller annet før vi eventuelt går nasjonalt med SMS eller andre tiltak. På denne måten vil vi også avklare om det er behov for å bruke de anslåtte 1,8–2,7 millioner kroner (anslått for hele befolkningen, og ikke bare med mobiltelefon over 16 år) eller om andre tiltak er like effektive.
- Hvis vi på grunnlag av dette vurderer at vi bør gjennomføre en nasjonal SMS-utsendelse til alle over 16 år, bør vi vurdere utsending fylkesvis eller regionvis på noe ulike tidspunkter over noen dager. På den måten skaleres vi tiltaket slik at henvendelser både med tanke på kapasitet på servere til nettsider som Helsenorge og koronatelefonen blir håndterbart.

- Utkast til tekst: Har du lastet ned Smittestopp? Appen er frivillig å bruke, og lar deg gi og få beskjed om risiko for smitte. Les mer på Helsenorge. Hilsen FHI (eventuelt regjeringen/departementet, dersom departementet eller statsråden ønsker å sende ut)

Alternativet til først å teste ut SMS i ett fylke eller et geografisk område, er å sende SMS nasjonalt uten testing først. Det kan være effektivt, men vi vet mindre om effekt og eventuelle negative konsekvenser samt pågang på brukerstøtte og nettsider.

Nærmere beskrivelse av de ulike punktene

Vi viser til oppdrag 284 for vurderinger fra HelseDirektoratet og FHI, og legger her kun til det som er nytt siden sist. Vi legger også til erfaringer fra kommunikasjonsarbeidet så langt og andre planer, slik at departementet får et helhetlig bilde av kommunikasjonsarbeidet rundt appen.

FHI har torsdag 7. januar tatt kontakt Digitaliseringsdirektoratet (Kontaktregisteret), fått en juridisk vurdering av eventuell utsendelse av SMS til personer under 16, fått innspill fra personvernombud på FHI, og fått innspill fra prosjektstyret for appen, fagrådet for appen og innspill i Slack-kanalen hvor fagrådet samt alle interesserte eksterne kan delta i diskusjoner om appen.

SMS-utsendelse til personer under 16 år

FHI har hatt kontakt med Kontaktregisteret i Digitaliseringsdirektoratet. Registeret kan gjøre uttrekk av mobiltelefonnummer til de som er over 16 år. Mobilnummer kan også vaskes mot kommune/fylkesnr i FREG og det er på den måten mulig å gjøre geografisk uttrekk, for kun å rette seg mot enkelte fylker eller regioner.

Det er dermed mulig å sende SMS kun til personer over 16 år.

Digitaliseringsdirektoratet bekrefter at det vil være i tråd med Kontaktregisterets formål å benytte informasjon til utsendelse av SMS om Smittestopp: *Opplysninger i kontakt- og reservasjonsregisteret kan brukast til sakshandsaming og utføring av forvaltningsoppgåver for øvrig. FHI er eit forvaltingsorgan, og ein nasjonal kompetanseinstitusjon innanfor mellom anna smittevern. Smittestopp-appen er eit av fleire tiltak som kan bidra til å begrense spreiding av Covid-19. Dette er etter mitt skjønn ei openbar forvaltningsoppgåve.* Ivar Henjum i Digitaliseringsdirektoratet i e-post til FHI torsdag 7. januar 2021

Digitaliseringsdirektoratet legger til at på denne typen meldinger vil også personer som har reservert seg kunne motta meldingen. Dette bør veie med i vurderingen av negative konsekvenser.

Vi har også fått en kort juridisk vurdering fra Wikborg og Rein om utsending av SMS-er både generelt om Smittestopp spesielt og eventuell utsendelse til barn under 16 år. De skriver: *Vi legger til grunn som en forutsetning (for anvendelsen av eForvaltningsforskriften § 29/KKR) at det ved utsendelse av sms er tale om utføring av forvaltningsoppgaver (forebyggende arbeid/utøvelse av smittevernmyndighet osv.). Vi mener at denne forutsetningen medfører at det ikke er snakk om markedsføring, slik at noen særskilte regler om markedsføring mot barn/unge uansett ikke kommer til anvendelse.* Gry Hvidstein i Wikborg Rein Advokatfirma AS i e-post 7. januar 2021

På generelt grunnlag kan det være problematisk å si at det er lovlig etter personvernregelverket å sende SMS eller behandle personopplysninger om personer som i realiteten ikke er i målgruppen for appen, ifølge Wikborg og Rein.

Dette vil etter vår vurdering ikke være relevant så lenge meldingen kun går til personer over 16 år.

Personvernombudet på FHI påpeker at behandlingsgrunnlag for utsendelse må være avklart, og videre at det må avklares om vi kan utelukke at noen under 16 år kan motta SMS ved manglende samsvar mellom eier og bruker av SIM-kort. Innhold i en slik tekst bør også omtale behandlingsgrunnlaget og vurderes/veies svært nøye.

Vurdering av negative konsekvenser generelt

Selv om det vil være mulig å sende SMS målrettet mot befolkningen over 16 år, gjenstår fremdeles flere av vurderingene som nevnt av Helsedirektoratet i oppdrag nr. 284. SMS til hele befolkningen er et inngripende tiltak, sårbare grupper kan oppleve SMS som invaderende, og et budskap på norsk vil ikke nå frem til personer som ikke behersker norsk. Vi må dermed regne med negativ oppmerksomhet, men det er vanskelig å anslå omdømmerisiko. Basert på erfaring fra både oss og andre, oppleves en direkte henvendelse fra myndighetene på SMS som tillitsvekkende for enkelte.

Vi har torsdag 7. januar bedt om innspill på e-post fra fagrådet for appen, som består av representanter for blant andre ungdom, eldre, innvandrerbefolkningen, Blindedeforbundet og IT-eksperter samt i Slack-kanalen hvor både fagrådet og flere andre eksterne diskuterer appen. Vi har bedt om innspill fra prosjektstyret for appen. I tillegg har vi hatt løpende dialog og fått innspill fra Helsedirektoratet.

Av de som har svart (som dessverre ikke representerte ungdom, eldre eller innvandrerbefolkningen denne gang), er flere er positive til SMS-utsendelse og mener det vil ha effekt på antall nedlastinger. Men det blir også pekt på at en SMS kan virke som mas, og i verste fall gi inntrykk av at det ikke er helt frivillig å laste ned appen. Vi fikk også innspill om at erfaringer fra EN Express-rammeverket viser at pushvarsel har stor effekt på nedlastinger.

En SMS kan oppleves som invaderende eller overvåkende. Men vi vet ikke med sikkerhet hvordan en SMS vil bli oppfattet. En pilot som gir informasjon om både effekt på nedlastinger og hvordan folk oppfatter det kan derfor være nyttig.

Samtidig kan behovet for raskt å øke antallet nedlastinger av Smittestopp for dermed å få et viktig bidrag til smittesporingsarbeidet i kommunene, forsvare å sende en SMS til alle over 16 år i Norge med en gang.

Erfaringer fra SMS-er som er en del av Mor, far- og barn-undersøkelsen viser at en utsending på 200.000 SMS-er umiddelbart genererer rundt 100 henvendelser til FHI.

Erfaringer fra FHIs utsending av SMS til alle over 65 år for et par år siden genererte cirka 100 umiddelbare henvendelser til FHI. Det førte også til problemer for nettsidene, men dette er ikke en utfordring lenger etter at vi har oppskalert kapasiteten.

Kort om koordinering og iverksetting

Kontaktregisteret melder at de vil trenge et par dager til å legge til rette for å trekke ut informasjon, og en større utsendelse vil også kreve noe tid for å få ulike kommunikasjons tiltak til å spille sammen samt sikre at kommunene har informasjonen de trenger for å spille godt sammen med tiltaket.

Det vil også være behov for forberedelser for brukerstøtte på telefon, chatbot på helsenorge.no, og eventuell oppskalering av serverkapasitet hos Helsenorge, fhi.no, sosiale medier og andre relevante steder publikum vil henvende seg.

Beredskap og håndtering ved utsendelse

Ved eventuell utsendelse: Vi anbefaler en pressemelding i forkant om at det vil bli sendt ut SMS, og hva slags vurderinger som er gjort.

Departementet ber om at vi allerede nå starter arbeidet med koordinering ved en rask beslutning. Gjennom kartleggingsarbeidet som er gjort har vi startet på dette, og vil følge opp forberedelsene til dette fredag 8. januar 2021. Vi har allerede varslet Helfo og koronatelefonen om at SMS er et mulig tiltak, og har raske kommunikasjonslinjer ved en eventuell beslutning.

Resultater fra foreløpig kommunikasjonsarbeid

FHI har, i tillegg til pressemelding om lansering, dekning i media og av pressekonferanser, i løpet av romjula kjørt en omfattende kampanje for Smittestopp. Vi har fulgt annonseringsplanen med sosiale medier, tv og boards mot brede publikumsgrupper. Vi har brukt Facebook og Snapchat mot unge. Og vi har brukt utendørs annonsering og sosiale medier overfor folk med innvandrerbakgrunn.

Resultater

Aller først – de mest markante resultatene ser vi når regjeringen snakker om appen på pressekonferanser. Antall nedlastinger gikk opp med 85 000 12 timer etter at appen ble nevnt av statsråd Kjell Ingolf Ropstad på pressekonferansen søndag 3. januar 2020. 27 000 nedlastinger kom første 18 timer etter at statsråd Bent Høie snakket om appen på pressekonferanse 6. januar 2021.

Over 2,5 millioner har sett annonsene på sosiale medier – Instagram og Facebook. Over 583.000 mellom 16 og 25 har sett innleggene. Det har vært størst rekkevidde og engasjement på denne målgruppen.

På Snapchat har vi nådd 819 000. Her nådde vi flest mellom 16-17 år, og vi nådde flere her enn på Instagram. 15-sekunderne av «Jeg savner» fikk flest «swipe ups», og det var versjonen med Ella Marie Hætta Isaksen som fikk aller flest.

TV-annonsering har gått fra 21. desember til og med nyttårsaften. Filmene har blitt vist 12 113 000 ganger på tv. Vi har nådd 59 prosent av målgruppen 20-60 år på landsbasis. Folk har sett filmen i snitt 1,4 ganger. Nedlastingen av appen gikk noe ned dagen etter at TV-annonseringen stoppet, men vi vet ikke med sikkerhet om dette var grunnen eller om det var andre ting som spilte inn.

I tillegg har vi hatt utendørsannonsering på reklameboards, blant annet på flere ulike språk i Oslo øst. Vi har ennå ikke tall for hvor mange vi har nådd med dette.

Holdninger til appen i befolkningen

Siste befolkningsundersøkelse om appen, foretatt i uke 52, viser at det generelt har vært få endringer i oppfatningen om Smittestopp blant folk. Det er fortsatt cirka en tredel som sier de vil ta den i bruk. Det er fortsatt 29 prosent som sier at de ikke vet om de vil laste den ned. Og det er fortsatt rundt 36 prosent som sier at de ikke vil laste ned appen. Det er en liten positiv antydning. Det er 9 prosent færre som er bekymret for personvern nå enn det var for to uker siden.

Det er fortsatt mange som sier de trenger mer informasjon om appen for å laste den ned, og det er fortsatt mange som tror at appen ikke kommer til å fungere.

Men det er mange som sier de vil ta den i bruk, som ikke har gjort det. Her er det et potensiale.

Mulige andre planer for å øke oppmerksomheten om appen

Vi tenker dette om å sikre flere nedlastinger fremover:

- Både institutt, direktorat og politikere må fortsette å oppfordre til bruk av appen i media
- Et annet viktig tiltak blir å vise at appen faktisk fungerer slik den skal, og at folk tester seg fordi de har fått melding om smitte i appen. Som meldt allerede fra starten av prosjektet har FHI svært lite informasjon om effekt på grunn av personvernet appen er tilrettelagt for, men vi vil utforske i tiden fremover hvordan vi kan få mer kunnskap om dette.
- Vi har ikke hatt bannerannonser på de største nettmediene i kampanjen, og vurderer dette for å øke synligheten for appen.

- Vi vurderer også TV-annonsering utover i januar. TV drar mer trafikk til nettsidene om Smittestopp enn nettannonsering, ifølge Mindshare, som gir råd om og jobber med å plassere annonser for oss.
- Vi har også fått innspill om å samarbeide mer med kommunene om informasjon om appen, som vi vil følge opp fremover.

HelseDirektoratets vurdering

HelseDirektoratet tilslutter seg FHIs vurderinger og støtter forslaget til gjennomføring, med en oppstartspilot i Trøndelag/Rogaland som vil gi et godt og faktisk grunnlag for vurdering av effekt og konsekvenser ved nasjonal utsending.

Vi er kjent med at bruk av link i SMS er en sikkerhetsmessig utfordring, men anbefaler likevel at den foreslåtte teksten fra FHI justeres til å inkludere link til Smittestopp-artikkelen på helsenorge.no. Helsenorge.no er et svært innholdsrikt nettsted, med mye informasjon om mange ulike temaer og dersom SMS'en kun henviser generelt til helsenorge.no er det helt udiskutabelt at det vil føre til mer frustrasjon for mottaker og færre nedlastinger. Veien fra SMS til app blir rett og slett for lang.

Dette tekstforslaget vil holde SMS'en under 160 tegn og samtidig forbedre brukervennligheten og øke sannsynligheten for nedlastinger betraktelig:

Har du lastet ned Smittestopp? Appen er frivillig å bruke. Den lar deg gi og få beskjed om risiko for smitte. Les mer på helsenorge.no/smittestopp. Hilsen FHI

Et eventuelt oppdrag på utførelse av foreslått gjennomføring vil håndteres av FHI i sin helhet. Det er derfor HelseDirektoratets vurdering at et evt. oppdrag om utførelse av fremlagt plan i dette oppdraget kan gå direkte til FHI.

COVID-19

Oppdrag fra HOD nr. 284B

Januar 2021



Oppdrag 284B – (Oppfølging av oppdrag 284): SMS-varsling til innbyggere over 16 år med oppfordring om å ta i bruk Smittestopp

Mottatt dato: 06.01.2020

Oppdragstekst

Vi viser til HelseDirektoratets svar på oppdrag 284. Vi ber med dette om at HelseDirektoratet, sammen med Folkehelseinstituttet, følge opp forslaget om å avgrense et SMS-varsel til å handle om å ta i bruk Smittestopp.

Vi ber om vurdering av:

- mulighetene for å avgrense SMS-utsending til innbyggere over 16 år, og, hvis det ikke er mulig, en vurdering av om de negative konsekvensene av at barn og unge under 16 år mottar en slik SMS overstiger fordelene med utsendelse av SMS.

Vi ber også om:

- konkret forslag til tekst i en SMS, inkl at det er frivillig, aldersgrense og med en lenke.
- forslag til utforming av budskap på andre offisielle nettsider for å berolige de som ikke vil trykke på lenke i en SMS

Vi ber videre om at dere planlegger forberedelser og koordinering med berørte aktører, slik dette er omtalt i svar på oppdrag 284, for rask iverksetting hvis det blir beslutningen.

Frist: Fredag 8. januar kl. 14.00

Kontaktperson i HOD: Irene Olaussen, 45860234, irene.olaussen@hod.dep.no

Folkehelseinstituttets vurdering

Vi har vurdert saken på nytt, spesielt når det gjelder avgrensning av distribusjon av SMS-er til personer over 16 år og en ny vurdering av konsekvenser hvis dette ikke er mulig.

Oppsummering

- Vi har fått bekreftet fra Kontaktregisteret i Digitaliseringsdirektoratet at det er mulig å sende SMS til innbyggere over 16 år.

- Det er usikkert hvilken effekt en SMS til alle innbyggere i Norge over 16 år kan ha. Det kan virke svært positivt, og det kan bidra til å svekke tilliten til helsemyndighetene blant folk som opplever en slik henvendelse direkte fra myndighetene som invaderende, eller overvåkende.
- Folkehelseinstituttet anbefaler derfor at vi først gjennomfører en pilot: Vi tester ut SMS-utsendelse til alle over 16 år i ett fylke, for eksempel Trøndelag. Fylket har en befolkning over 16 år på 383 000 (SSB). Fylket hadde forrige to uker det høyeste smittetallet i landet.
- Vi kan parallelt kjøre andre kommunikasjonstiltak i et fylke med tilsvarende befolkningstall, for eksempel Rogaland, som annonsering i sosiale medier, bannerannonser i nettaviser og informasjon via kommunenes nettsider. Slik kan vi måle hva som gir størst effekt både positivt og negativt.
- Videre kommunikasjonsplaner for appen kan basere seg på erfaringene fra piloten og andre innspill de nærmeste dagene.
- På denne måten kan vi måle effekt av tiltaket og justere budskap eller annet før vi eventuelt går nasjonalt med SMS eller andre tiltak. På denne måten vil vi også avklare om det er behov for å bruke de anslåtte 1,8–2,7 millioner kroner (anslått for hele befolkningen, og ikke bare med mobiltelefon over 16 år) eller om andre tiltak er like effektive.
- Hvis vi på grunnlag av dette vurderer at vi bør gjennomføre en nasjonal SMS-utsendelse til alle over 16 år, bør vi vurdere utsending fylkesvis eller regionvis på noe ulike tidspunkter over noen dager. På den måten skaleres vi tiltaket slik at henvendelser både med tanke på kapasitet på servere til nettsider som Helsenorge og koronatelefonen blir håndterbart.
- Utkast til tekst: Har du lastet ned Smittestopp? Appen er frivillig å bruke, og lar deg gi og få beskjed om risiko for smitte. Les mer på Helsenorge. Hilsen FHI (eventuelt regjeringen/departementet, dersom departementet eller statsråden ønsker å sende ut)

Alternativet til først å teste ut SMS i ett fylke eller et geografisk område, er å sende SMS nasjonalt uten testing først. Det kan være effektivt, men vi vet mindre om effekt og eventuelle negative konsekvenser samt pågang på brukerstøtte og nettsider.

Nærmere beskrivelse av de ulike punktene

Vi viser til oppdrag 284 for vurderinger fra Helsedirektoratet og FHI, og legger her kun til det som er nytt siden sist. Vi legger også til erfaringer fra kommunikasjonsarbeidet så langt og andre planer, slik at departementet får et helhetlig bilde av kommunikasjonsarbeidet rundt appen.

FHI har torsdag 7. januar tatt kontakt Digitaliseringsdirektoratet (Kontaktregisteret), fått en juridisk vurdering av eventuell utsendelse av SMS til personer under 16, fått innspill fra personvernombud på FHI, og fått innspill fra prosjektstyret for appen, fagrådet for appen og innspill i Slack-kanalen hvor fagrådet samt alle interesserte eksterne kan delta i diskusjoner om appen.

SMS-utsendelse til personer under 16 år

FHI har hatt kontakt med Kontaktregisteret i Digitaliseringsdirektoratet. Registeret kan gjøre uttrekk av mobiltelefonnummer til de som er over 16 år. Mobilnummer kan også vaskes mot kommune/fylkesnr i FREG og det er på den måten mulig å gjøre geografisk uttrekk, for kun å rette seg mot enkelte fylker eller regioner.

Det er dermed mulig å sende SMS kun til personer over 16 år.

Digitaliseringsdirektoratet bekrefter at det vil være i tråd med Kontaktregisterets formål å benytte informasjon til utsendelse av SMS om Smittestopp: *Opplysninger i kontakt- og reservasjonsregisteret kan brukast til sakshandsaming og utføring av forvaltningsoppgåver for øvrig. FHI er eit forvaltingsorgan, og ein nasjonal kompetanseinstitusjon innanfor mellom anna smittevern. Smittestopp-appen er eit av fleire tiltak som kan bidra til å*

begrense spreiring av Covid-19. Dette er etter mitt skjønn ei openbar forvaltingsoppgåve. Ivar Henjum i Digitaliseringsdirektoratet i e-post til FHI torsdag 7. januar 2021

Digitaliseringsdirektoratet legger til at på denne typen meldinger vil også personer som har reservert seg kunne motta meldingen. Dette bør veie med i vurderingen av negative konsekvenser.

Vi har også fått en kort juridisk vurdering fra Wikborg og Rein om utsending av SMS-er både generelt om Smittestopp spesielt og eventuell utsendelse til barn under 16 år. De skriver: *Vi legger til grunn som en forutsetning (for anvendelsen av eForvaltningsforskriften § 29/KKR) at det ved utsendelse av sms er tale om utføring av forvaltningsoppgaver (forebyggende arbeid/utøvelse av smittevernmyndighet osv.). Vi mener at denne forutsetningen medfører at det ikke er snakk om markedsføring, slik at noen særskilte regler om markedsføring mot barn/unge uansett ikke kommer til anvendelse.* Gry Hvidstein i Wikborg Rein Advokatfirma AS i e-post 7. januar 2021

På generelt grunnlag kan det være problematisk å si at det er lovlig etter personvernregelverket å sende SMS eller behandle personopplysninger om personer som i realiteten ikke er i målgruppen for appen, ifølge Wikborg og Rein.

Dette vil etter vår vurdering ikke være relevant så lenge meldingen kun går til personer over 16 år.

Personvernombudet på FHI påpeker at behandlingsgrunnlag for utsendelse må være avklart, og videre at det må avklares om vi kan utelukke at noen under 16 år kan motta SMS ved manglende samsvar mellom eier og bruker av SIM-kort. Innhold i en slik tekst bør også omtale behandlingsgrunnlaget og vurderes/veies svært nøye.

Vurdering av negative konsekvenser generelt

Selv om det vil være mulig å sende SMS målrettet mot befolkningen over 16 år, gjenstår fremdeles flere av vurderingene som nevnt av Helsedirektoratet i oppdrag nr. 284. SMS til hele befolkningen er et inngripende tiltak, sårbare grupper kan oppleve SMS som invaderende, og et budskap på norsk vil ikke nå frem til personer som ikke behersker norsk. Vi må dermed regne med negativ oppmerksomhet, men det er vanskelig å anslå omdømmerisiko. Basert på erfaring fra både oss og andre, oppleves en direkte henvendelse fra myndighetene på SMS som tillits-vekkende for enkelte.

Vi har torsdag 7. januar bedt om innspill på e-post fra fagrådet for appen, som består av representanter for blant andre ungdom, eldre, innvandrerbefolkningen, Blindeforbundet og IT-eksperter samt i Slack-kanalen hvor både fagrådet og flere andre eksterne diskuterer appen. Vi har bedt om innspill fra prosjektstyret for appen. I tillegg har vi hatt løpende dialog og fått innspill fra Helsedirektoratet.

Av de som har svart (som dessverre ikke representerte ungdom, eldre eller innvandrerbefolkningen denne gang), er flere er positive til SMS-utsendelse og mener det vil ha effekt på antall nedlastinger. Men det blir også pekt på at en SMS kan virke som mas, og i verste fall gi inntrykk av at det ikke er helt frivillig å laste ned appen. Vi fikk også innspill om at erfaringer fra EN Express-rammeverket viser at pushvarsel har stor effekt på nedlastinger.

En SMS kan oppleves som invaderende eller overvåkende. Men vi vet ikke med sikkerhet hvordan en SMS vil bli oppfattet. En pilot som gir informasjon om både effekt på nedlastinger og hvordan folk oppfatter det kan derfor være nyttig.

Samtidig kan behovet for raskt å øke antallet nedlastinger av Smittestopp for dermed å få et viktig bidrag til smittesporingsarbeidet i kommunene, forsvare å sende en SMS til alle over 16 år i Norge med en gang.

Erfaringer fra SMS-er som er en del av Mor, far- og barn-undersøkelsen viser at en utsending på 200.000 SMS-er umiddelbart genererer rundt 100 henvendelser til FHI.

Erfaringer fra FHIs utsending av SMS til alle over 65 år for et par år siden genererte cirka 100 umiddelbare henvendelser til FHI. Det førte også til problemer for nettsidene, men dette er ikke en utfordring lenger etter at vi har oppskalert kapasiteten.

Kort om koordinering og iverksetting

Kontaktregisteret melder at de vil trenge et par dager til å legge til rette for å trekke ut informasjon, og en større utsendelse vil også kreve noe tid for å få ulike kommunikasjonsiltak til å spille sammen samt sikre at kommunene har informasjonen de trenger for å spille godt sammen med tiltaket.

Det vil også være behov for forberedelser for brukerstøtte på telefon, chatbot på helsenorge.no, og eventuell oppskalering av serverkapasitet hos Helsenorge, fhi.no, sosiale medier og andre relevante steder publikum vil henvende seg.

Beredskap og håndtering ved utsendelse

Ved eventuell utsendelse: Vi anbefaler en pressemelding i forkant om at det vil bli sendt ut SMS, og hva slags vurderinger som er gjort.

Departementet ber om at vi allerede nå starter arbeidet med koordinering ved en rask beslutning. Gjennom kartleggingsarbeidet som er gjort har vi startet på dette, og vil følge opp forberedelsene til dette fredag 8. januar 2021. Vi har allerede varslet Helfo og koronatelefonen om at SMS er et mulig tiltak, og har raske kommunikasjonslinjer ved en eventuell beslutning.

Resultater fra foreløpig kommunikasjonsarbeid

FHI har, i tillegg til pressemelding om lansering, dekning i media og av pressekonferanser, i løpet av romjula kjørt en omfattende kampanje for Smittestopp. Vi har fulgt annonseringsplanen med sosiale medier, tv og boards mot brede publikumsgrupper. Vi har brukt Facebook og Snapchat mot unge. Og vi har brukt utendørs annonsering og sosiale medier overfor folk med innvandrerbakgrunn.

Resultater

Aller først – de mest markante resultatene ser vi når regjeringen snakker om appen på pressekonferanser. Antall nedlastinger gikk opp med 85 000 12 timer etter at appen ble nevnt av statsråd Kjell Ingolf Ropstad på pressekonferansen søndag 3. januar 2020. 27 000 nedlastinger kom første 18 timer etter at statsråd Bent Høie snakket om appen på pressekonferanse 6. januar 2021.

Over 2,5 millioner har sett annonsene på sosiale medier – Instagram og Facebook. Over 583.000 mellom 16 og 25 har sett innleggene. Det har vært størst rekkevidde og engasjement på denne målgruppen.

På Snapchat har vi nådd 819 000. Her nådde vi flest mellom 16-17 år, og vi nådde flere her enn på Instagram. 15-sekunderne av «Jeg savner» fikk flest «swipe ups», og det var versjonen med Ella Marie Hætta Isaksen som fikk aller flest.

TV-annonsering har gått fra 21. desember til og med nyttårsaften. Filmene har blitt vist 12 113 000 ganger på tv. Vi har nådd 59 prosent av målgruppen 20-60 år på landsbasis. Folk har sett filmen i snitt 1,4 ganger. Nedlastingen av appen gikk noe ned dagen etter at TV-annonseringen stoppet, men vi vet ikke med sikkerhet om dette var grunnen eller om det var andre ting som spilte inn.

I tillegg har vi hatt utendørsannonsering på reklameboards, blant annet på flere ulike språk i Oslo øst. Vi har ennå ikke tall for hvor mange vi har nådd med dette.

Holdninger til appen i befolkningen

Siste befolkningsundersøkelse om appen, foretatt i uke 52, viser at det generelt har vært få endringer i oppfatningen om Smittestopp blant folk. Det er fortsatt cirka en tredel som sier de vil ta den i bruk. Det er fortsatt 29 prosent som sier at de ikke vet om de vil laste den ned. Og det er fortsatt rundt 36 prosent som sier at de ikke vil laste ned appen. Det er en liten positiv antydning. Det er 9 prosent færre som er bekymret for personvern nå enn det var for to uker siden.

Det er fortsatt mange som sier de trenger mer informasjon om appen for å laste den ned, og det er fortsatt mange som tror at appen ikke kommer til å fungere.

Men det er mange som sier de vil ta den i bruk, som ikke har gjort det. Her er det et potensiale.

Mulige andre planer for å øke oppmerksomheten om appen

Vi tenker dette om å sikre flere nedlastinger fremover:

- Både institutt, direktorat og politikere må fortsette å oppfordre til bruk av appen i media
- Et annet viktig tiltak blir å vise at appen faktisk fungerer slik den skal, og at folk tester seg fordi de har fått melding om smitte i appen. Som meldt allerede fra starten av prosjektet har FHI svært lite informasjon om effekt på grunn av personvernet appen er tilrettelagt for, men vi vil utforske i tiden fremover hvordan vi kan få mer kunnskap om dette.
- Vi har ikke hatt bannerannonser på de største nettmediene i kampanjen, og vurderer dette for å øke synligheten for appen.
- Vi vurderer også TV-annonsering utover i januar. TV drar mer trafikk til nettsidene om Smittestopp enn nettannonsering, ifølge Mindshare, som gir råd om og jobber med å plassere annonser for oss.
- Vi har også fått innspill om å samarbeide mer med kommunene om informasjon om appen, som vi vil følge opp fremover.

Vurdering av sosiale konsekvenser

Vi viser til oppdrag 284 i første versjon for vurdering av dette.

Merknad

FHI ber om at vurderingen i sin helhet, inklusiv grafisk utforming, legges ved i det endelige svaret til HOD.