

Svar på covid-19-oppdrag fra HOD nr. 284 – SMS-varsling til befolkningen

Oppsummering

Vi fraråder å sende ut en SMS nå til hele befolkningen nå med påminnelse om nye smittevernregler og smittestoppapp, på grunnlag av følgende argumenter:

- SMS til hele befolkningen er et inngripende tiltak overfor enkeltpersoner, som bør benyttes når det anses som strengt nødvendig for å få ut helt essensiell informasjon, som for eksempel ved en lock down.
- Om lag 500 000 barn under 16 år vil motta en SMS som sendes til hele befolkningen. På smittestopp er aldersgrensen 16 år. Vi kan ikke segmentere utsending og mange under 16 år vil motta SMS.
- Sårbare grupper kan oppleve SMS'en som inngripende.
- En SMS på norsk *kan* ha språklige barrierer overfor minoritetsgrupper og enkeltpersoner.
- Tidsmessig vil det å sende ut SMS 3-4 dager etter tiltakene trådte i kraft, sannsynligvis ha lavere effekt (klikk til nettsiden), fordi folk allerede har oppfattet tiltakene. Det kan også virke misvisende hvis lokale råd og regler er andre enn nasjonale.
- Vår ukentlig befolkningsundersøkelse viser at ≈95% av befolkningen fremdeles oppgir å følge råd og regler fra helsemyndighetene. Vi tror derfor ikke at vi kan vente noen særlig stor økning i etterlevelsen som følge av SMS-utsendelsen. Undersøkelsen viser at befolkningen generelt har høy kunnskap om regler og anbefalinger. Det er derfor stor sannsynlighet for at befolkningen i stort har oppfattet tiltakene som ble innført 4. januar.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Vi ber om at Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vurderer muligheten for og effekten av å sende en SMS til hele befolkningen hvor det vises til de nye tiltakene og oppfordres til å laste ned Smittestopp. Meldingen må lenke til en side med informasjon om tiltakene og hvor man kan laste ned Smittestopp.

Det er viktig at lenken har en tydelig avsender, som for eksempel: helsenorge.no/nyetiltak

Ber også om at det utformes en egnet tekst som kan brukes i en eventuell SMS. Teksten må ikke overskride 160 tegn, inkludert lenken. I svaret må det også fremgå et overslag på kostnaden knyttet til en slik utsendelse

Frist: Tirsdag 5. januar kl. 15.00

Kontaktperson i HOD: Andreas Keus, 95072023, andreas.keus@hod.dep.no

Bakgrunn

Med utgangspunkt i smitteøkningen knyttet til julen 2020 og bekymring for nye og større utbrudd i januar 2021, besluttet regjeringen 3. januar 2021 å innføre nye tiltak for å få kontroll på smittesituasjonen. For å øke etterlevelsen av disse og bidra til at flere laster ned Smittestopp, bes Helsedirektoratet og FHI om å vurdere muligheten for og effekten av en SMS-utsendelse til alle mobiler i Norge med norsk SIM-kort.

Folkehelseinstituttets vurdering

SMS om nye tiltak

Vi tror en SMS til befolkningen med henvisning til nye tiltak kan være en god idé, og trolig vil ha god effekt på å få større oppmerksomhet om tiltakene, avhengig av om det vil oppfattes som å gi merverdi nå et par dager etter tiltakene eller ikke. Det kan være mulig å nå mange som ikke har fått med seg nyheter i mediene eller som er blitt oppmerksom på tiltakene på andre måter.

Det er verdt å være oppmerksom på at kommuner kan ha strengere råd enn de nasjonale, og at en SMS om nasjonale råd kan føre til usikkerhet om hva som gjelder. Det er i så fall viktig å opplyse om dette i supplerende tekst på nettsider og andre steder.

Mulige negative effekter kan være: at folk oppfatter det som spam, at personer som har andre morsmål enn norsk ikke forstår innholdet, eller at personer som har lav digital kompetanse eller ulike typer svikt i kognitive evner ikke forstår hva de skal gjøre. Det er også mulig at mange har fått med seg de nye tiltakene allerede. Det er viktig å utnytte muligheten med å sende SMS med riktig språk til personer som har utenlandsk SIM-kort.

Spesielt om Smittestopp

Vi har vurdert spesielt punktet om Smittestopp. En SMS med informasjon om appen vil trolig ha svært stor effekt på antall nedlastinger. Vi er usikre på eventuelle negative konsekvenser. Personer som har eldre telefoner eller operativsystemer vil ikke kunne laste ned appen, og vil ikke oppfatte SMS-en som relevant. Hvis det er slik at det ikke går an å sende SMS kun til personer over 16 år, vil også personer under 16 år få informasjon om appen, selv om aldersgrensen er over 16 år. Hvis det er mulig å sende SMS til kun personer over 16, bør vi utnytte dette. En utfyllende SMS om Smittestopp krever innhold til tekst både om aldersgrense og frivillighet som vil gå over 160 tegn hvis det skal være som tillegg annen tekst.

Det kan være et godt alternativ å legge til, i tillegg til generelle tiltak, en tekst som for eksempel **“Les mer og vurder å laste ned appen Smittestopp”** på ... På denne måten kan flest mulig gå inn på en nettside og få tilgang til god og riktig informasjon både om appen, hva slags telefoner den virker på, frivillighet og aldersgrense.

Og uavhengig av hva det blir til denne gangen, synes vi fremdeles at vi skal vurdere utsending av SMS for Smittestopp for å få flere til å bli oppmerksomme på appen, men med vurderinger av konsekvenser som over.

Sikkerhet

Hvis SMS-en sendes med lenke, har det en sikkerhetsmessig side, ettersom det ikke er mulig å verifisere avsender av en SMS. Andre aktører kan prøve å etterligne SMS-er som igjen leder til falske nettsider. Ved eventuell lenke, bør dette i hvert fall lede til type helsenorge.no, og ikke til for eksempel forkortede bit.ly-lenker. Det bør også ligge informasjon på regjeringen.no, helsedirektoratet.no eller den som er avsender om at SMS er sendt ut, slik at mottakerne kan sjekke dette dersom de er i tvil.

Eventuelle forberedelser

Ved utsendelse av SMS må vi påregne økt pågang for spørsmål og hjelp på koronatelefonen og helsenorge.no, sosiale medier hos FHI og Helsedirektoratet, ulike e-postadresser, medievakt og andre kanaler inn til helsemyndighetene. Dette må i så fall rigges godt opp i forkant. FHI må på forhånd avklare kapasitet for en eventuell stor pågang på våre nettsider hvis vi tror trafikken mot disse kan øke.

Behov for koordinering før utsendelse

Det er viktig at aktuelle etater er godt koordinerte ved en eventuell utsendelse, slik at tiltaket ikke kolliderer med andre tiltak overfor befolkningen på samme tidspunkt. Det er også viktig å være bevisst på at endringer i mediebildet, eller andre forhold kan påvirke konteksten som SMS-en sendes ut i, og at folk dermed kan oppfatte den annerledes enn det som var ment.

Vurdering av sosiale konsekvenser

SMS-er har noen utfordringer med tanke på sosiale konsekvenser. En åpenbar utfordring er språk, dersom det ikke er mulig å sende SMS-en ut på andre språk enn norsk. Ved å gjøre teksten så klar og tydelig som mulig, og gjøre det lett å finne videre informasjon på nett, kan noe av dette reduseres.

Ved en SMS til hele befolkningen vil ulike personer og grupper oppfatte teksten ulikt, og det er vanskelig å forutse hva slags konsekvenser en SMS vil ha for de ulike mottakerne. Det å forberede tekster på ulike språk om SMS- på nett, og å ha kapasitet til å svare på spørsmål på koronatelefonen og i andre kanaler, kan være et tiltak som kan avhjelpe spørsmål og usikkerhet hos ulike grupper.

Helsedirektoratets vurdering

Løsning av et eventuelt oppdrag

Fordi én SMS ikke kan ha mer enn 160 tegn, bør oppdraget løses ved å informere helt kort og generelt i SMS-teksten, for så å sende trafikk fra link i SMS inn til en side på Helsenorge.no som inneholder mer utfyllende og presis informasjon.

En slik side om de nye tiltakene finnes allerede, men den inneholder ikke oppfordring til å laste ned Smittestopp: <https://www.helsenorge.no/koronavirus/nye-koronatiltak-fra-4-januar/>.

Måten Smittestopp skal presenteres i samband med forskriftsfestede regler og nasjonale anbefalinger på gjør at det må jobbes med utformingen av siden. Dette skyldes at appen skal ha en stor grad av frivillighet, mens regler og anbefalinger skal følges av alle. Det vil derfor være behov for å lage en ny side på Helsenorge som ivaretar dette unike behovet, og motsetningene mellom frivillighet og forskrift på en god måte. Denne jobben vil kreve innsats over flere dager, fra kommunikasjonsressurser i Helsedirektoratet, FHI og NHN.

Forslag til tekst ved en eventuell SMS utsending

Én SMS inneholder 160 tegn (inkl. mellomrom). Det legger klare føringer på å være svært kortfattet for å holde kostnadene nede og begrense omfanget av tiltaket for den enkelte mottaker. Å motta en serie med mange SMS'er kan oppleves mindre positivt enn å motta én kortfattet SMS. Følgende forslag er innenfor 160 tegn og har også rom for endret dato, og vil dermed kunne brukes som utgangspunkt for en SMS-utsendelse på et senere tidspunkt i vinter/vår; ved nye innskjerper:

Det er viktig å sette seg inn i og følge de nye tiltakene, innført 4. januar. Se tiltakene og hva du kan gjøre for å stoppe smitten på helsenorge.no/nyetiltak

Kostnader

Kostnaden for utsendelse av SMS er 0,45 kr per sendte SMS (160 tegn). Det er et sted mellom 4-6 millioner aktive SIM-kort i Norge. Det vil gi en kostnad på ≈ 1.8 – 2.7 MNOK for utsendelsen av én SMS. Dersom teksten blir 161 tegn eller mer, dobles kostnaden.

Generelle avveininger

Fordeler

En SMS til alle i befolkningen vil gjøre folk mer oppmerksom på nye tiltak og vil kunne bidra til økt etterlevelse av regler og anbefalinger. Vi tror også at nettrafikk fra SMS'en vil kunne bidra til nedlastinger av Smittestopp. Ved utsendelsene vi foretok i mars/april 2020 så vi at SMS-utsending genererte stor trafikk til Helsenorge.no, men situasjonen vi var i da er ikke sammenlignbar med dagens situasjon.

Ulemper

Å sende SMS til hele befolkningen er et inngripende tiltak som bør brukes med forsiktighet og når det anses som strengt nødvendig for å få ut helt essensiell informasjon på en rask måte til alle i hele befolkningen, for eksempel ved en lock down. Det er mange faktorer å ta hensyn til ved en slik utsendelse, inklusive negativ påvirkning på sårbare gruppers psykiske helse og risikoen for å skremme barn eller andre unødig. Ved utsendinger som kan anses som unødvendige kan SMS-tiltaket miste effekt og være tillitsreducerende

Ved varsel til norske abonnenter i utlandet, i tilknytning til endring i lands smittestatus høsten 2020, mottok direktoratet og informasjonstelefonen flere henvendelser fra enkeltpersoner som opplevde SMS'ene inngripende og stilte spørsmål ved både lovlighet, personvern og vår kjennskap til deres lokasjon. Utsendelsene var lovlige og ivaretok personvernet (vi gis ikke tilgang til noen persondata i tilknytning til utsendelsen), men reaksjonene viser at dette er et tiltak som skal brukes med forsiktighet, fordi det også oppleves svært inngripende.

Ved SMS-utsendelse er det ikke mulighet for å segmentere på aldersgrupper. Derfor vil vi treffe mange barn som mobilabonnenter. SMS vil inneholde lenke og en oppfordring til å laste ned Smittestopp. Dette vil medføre at mange under 16 år får denne oppfordringen. 91-100% av alle barn i alderen 9-16 har egen mobil og i aldersgruppen 5-8 år har 20% av barna egen mobil (*Kilde: [Barn og medier 2020 – Medietilsynet](#)*). Ser man disse tallene opp mot befolkningstall fra SSB, utgjør antallet barn under 16 år som har egen mobil rundt 500 000 personer.

Det er også en gruppe i samfunnet som ikke har teknologisk kompetanse, eller har mobiltelefon/operativsystem som ikke støtter nedlasting av Smittestopp. FHI påpeker at enkelte også kan ha språkvansker og/eller kognitiv svikt som gjør det krevende å forstå og handle ut fra en slik SMS. Det kan oppleves både irriterende, forvirrende og irrelevant for disse å motta en oppfordring om å laste ned Smittestopp på SMS.

Effekt

Det er vanskelig å si noe eksakt om effekten. Det eneste vi vet med sikkerhet er at vi vil nå alle med aktivt norsk SIM-kort i Norge, på tidspunktet for utsendelsen. Det er vanskelig å anslå hvor stor andel som vil følge linken og enda vanskeligere å anslå hvor mange av dem igjen som vil lese innholdet og laste ned Smittestopp.

Siste resultater fra vår ukentlige befolkningsundersøkelse kom i dag (5. januar). Den viser at det fremdeles er om lag 95% som oppgir at de følger myndighetenes råd og retningslinjer. Vi tror derfor ikke at en SMS nå vil øke etterlevelsen av smittevernreglene i særlig stor grad.

HelseDirektoratets konklusjon

Vi fraråder å sende ut en SMS nå med påminnelse om nye smittevernregler og smittestoppapp, på grunnlag av følgende argumenter:

- SMS til hele befolkningen er et inngripende tiltak overfor enkeltpersoner, som bør benyttes når det anses som strengt nødvendig for å få ut helt essensiell informasjon, som for eksempel ved en lock down.
- Om lag 500 000 barn under 16 år vil motta en SMS som sendes til hele befolkningen. På smittestopp er aldersgrensen 16 år. Vi kan ikke segmentere utsending og mange under 16 år vil motta SMS.
- Sårbare grupper kan oppleve SMS'en som inngripende.
- En SMS på norsk *kan* ha språklige barrierer overfor minoritetsgrupper og enkeltpersoner.
- Tidsmessig vil det å sende ut SMS 3-4 dager etter tiltakene trådte i kraft, sannsynligvis ha lavere effekt (klikk til nettsiden), fordi folk allerede har oppfattet tiltakene. Det kan også virke misvisende hvis lokale råd og regler er andre enn nasjonale.
- Vår ukentlig befolkningsundersøkelse viser at $\approx 95\%$ av befolkningen fremdeles oppgir å følge råd og regler fra helsemyndighetene. Vi tror derfor ikke at vi kan vente noen særlig stor økning i etterlevelsen som følge av SMS-utsendelsen. Undersøkelsen viser at befolkningen generelt har høy kunnskap om regler og anbefalinger. Det er derfor stor sannsynlighet for at befolkningen i stort har oppfattet tiltakene som ble innført 4. januar.
- Kostnaden ved utsendelsen er mellom 1,8-2,7 millioner kroner – en forholdsvis høy kostnad med tanke på nytteverdi og forventet effekt.
- Vi ønsker å øke andelen som laster ned Smittestopp, men anbefaler andre kanaler som kan være mer effektfulle og målrettede enn å sende SMS til hele befolkningen. Erfaring fra Danmark viser at det mest effektive enkelttiltaket knyttet til nedlasting er at appen nevnes og oppfordres nedlastet fra sentrale politikere på pressekonferanser og i andre relevante arenaer.

COVID-19

Oppdrag fra HOD nr. 284

5. Januar 2021



Oppdrag nr. 284 om SMS-varsling til befolkningen

Vi ber om at HelseDirektoratet og Folkehelseinstituttet vurderer muligheten for og effekten av å sende en SMS til hele befolkningen hvor det vises til de nye tiltakene og oppfordres til å laste ned Smittestopp. Meldingen må lenke til en side med informasjon om tiltakene og hvor man kan laste ned Smittestopp.

Det er viktig at lenken har en tydelig avsender, som for eksempel: helsenorge.no/nyetiltak

Ber også om at det utformes en egnet tekst som kan brukes i en eventuell SMS. Teksten må ikke overskride 160 tegn, inkludert lenken.

I svaret må det også fremgå et overslag på kostnaden knyttet til en slik utsendelse

Frist: Tirsdag 5. januar kl. 15.00

Kontaktperson i HOD: Andreas Keus, 95072023, andreas.keus@hod.dep.no

Folkehelseinstituttets vurdering

SMS om nye tiltak

Vi tror en SMS til befolkningen med henvisning til nye tiltak kan være en god idé, og trolig vil ha god effekt på å få større oppmerksomhet om tiltakene, avhengig av om det vil oppfattes som å gi merverdi nå et par dager etter tiltakene eller ikke. Det kan være mulig å nå mange som ikke har fått med seg nyheter i mediene eller som er blitt oppmerksom på tiltakene på andre måter.

Det er verdt å være oppmerksom på at kommuner kan ha strengere råd enn de nasjonale, og at en SMS om nasjonale råd kan føre til usikkerhet om hva som gjelder. Det er i så fall viktig å opplyse om dette i supplerende tekst på nettsider og andre steder.

Mulige negative effekter kan være: at folk oppfatter det som spam, at personer som har andre morsmål enn norsk ikke forstår innholdet, eller at personer som har lav digital kompetanse eller ulike typer svikt i kognitive evner ikke forstår hva de skal gjøre. Det er også mulig at mange har fått med seg de nye tiltakene allerede. Det er viktig å utnytte muligheten med å sende SMS med riktig språk til personer som har utenlandsk SIM-kort.

Spesielt om Smittestopp

Vi har vurdert spesielt punktet om Smittestopp. En SMS med informasjon om appen vil trolig ha svært stor effekt på antall nedlastinger. Vi er usikre på eventuelle negative konsekvenser. Personer som har eldre telefoner eller operativsystemer vil ikke kunne laste ned appen, og vil ikke oppfatte SMS-en som relevant. Hvis det er slik at det ikke

går an å sende SMS kun til personer over 16 år, vil også personer under 16 år få informasjon om appen, selv om aldersgrensen er over 16 år. Hvis det er mulig å sende SMS til kun personer over 16, bør vi utnytte dette. En utfyllende SMS om Smittestopp krever innhold til tekst både om aldersgrense og frivillighet som vil gå over 160 tegn hvis det skal være som tillegg annen tekst.

Det kan være et godt alternativ å legge til, i tillegg til generelle tiltak, en tekst som for eksempel **“Les mer og vurder å laste ned appen Smittestopp”** på ... På denne måten kan flest mulig gå inn på en nettside og få tilgang til god og riktig informasjon både om appen, hva slags telefoner den virker på, frivillighet og aldersgrense.

Og uavhengig av hva det blir til denne gangen, synes vi fremdeles at vi skal vurdere utsending av SMS for Smittestopp for å få flere til å bli oppmerksomme på appen, men med vurderinger av konsekvenser som over.

Sikkerhet

Hvis SMS-en sendes med lenke, har det en sikkerhetsmessig side, ettersom det ikke er mulig å verifisere avsender av en SMS. Andre aktører kan prøve å etterligne SMS-er som igjen leder til falske nettsider. Ved eventuell lenke, bør dette i hvert fall lede til type helsenorge.no, og ikke til for eksempel forkortede bit.ly-lenker. Det bør også ligge informasjon på regjeringen.no, helsedirektoratet.no eller den som er avsender om at SMS er sendt ut, slik at mottakerne kan sjekke dette dersom de er i tvil.

Eventuelle forberedelser

Ved utsendelse av SMS må vi påregne økt pågang for spørsmål og hjelp på koronatelefonen og helsenorge.no, sosiale medier hos FHI og Helsedirektoratet, ulike e-postadresser, medievakt og andre kanaler inn til helsemyndighetene. Dette må i så fall rigges godt opp i forkant. FHI må på forhånd avklare kapasitet for en eventuell stor pågang på våre nettsider hvis vi tror trafikken mot disse kan øke.

Behov for koordinering før utsendelse

Det er viktig at aktuelle etater er godt koordinerte ved en eventuell utsendelse, slik at tiltaket ikke kolliderer med andre tiltak overfor befolkningen på samme tidspunkt. Det er også viktig å være bevisst på at endringer i mediebildet, eller andre forhold kan påvirke konteksten som SMS-en sendes ut i, og at folk dermed kan oppfatte den annerledes enn det som var ment.

Vurdering av sosiale konsekvenser

SMS-er har noen utfordringer med tanke på sosiale konsekvenser. En åpenbar utfordring er språk, dersom det ikke er mulig å sende SMS-en ut på andre språk enn norsk. Ved å gjøre teksten så klar og tydelig som mulig, og gjøre det lett å finne videre informasjon på nett, kan noe av dette reduseres.

Ved en SMS til hele befolkningen vil ulike personer og grupper oppfatte teksten ulikt, og det er vanskelig å forutse hva slags konsekvenser en SMS vil ha for de ulike mottakerne. Det å forberede tekster på ulike språk om SMS- på nett, og å ha kapasitet til å svare på spørsmål på koronatelefonen og i andre kanaler, kan være et tiltak som kan avhjelpe spørsmål og usikkerhet hos ulike grupper.