

Servicemeldinger på SMS

Difi-notat 2012:5
ISSN 1892-1728

Forord

Difi har på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) vurdert om det er grunnlag for etablering av en fellesløsning for SMS fra forvaltningen til innbyggerne.

Notatet gir i hovedsak en presentasjon og vurdering av erfaringene i Danmark med deres NemSMS-løsning, men gir også enkelte beskrivelser og vurderinger av norske forhold.

Arbeidet er utført av Anniken Willumsen og Mona Naomi Lintvedt (prosjektleder), med bidrag fra Erik Hornnes.

Oslo, juni 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn	3
2.1	Regjeringens digitaliseringsprogram.....	3
2.2	Avgrensning	5
2.3	Leseveiledning	5
3	Typer av servicemeldinger og eksempler på bruk	5
3.1	Bruk av SMS hos Kemnerkontoret i Oslo kommune.....	7
3.2	Bruk av SMS hos NAV	7
3.3	Bruk av SMS i helsesektoren	8
3.4	Sverige.....	9
4	Danmark – erfaringer med NemSMS	9
4.1	Bakgrunn for opprettelsen av NemSMS	9
4.2	Beskrivelse av løsningen og kostnader	10
4.3	Bruk og nytte	12
4.4	Region Hovedstadens erfaringer	14
4.5	Digitaliseringsstyrelsens vurderinger	15
4.5.1	Tiltak for å øke utbredelsen av NemSMS	16
5	Personvern	17
5.1	Datatilsynet i Danmark.....	17
5.2	Datatilsynet i Norge	19
5.2.1	Forholdet til reservasjon mot digital kommunikasjon.....	20
5.3	Helsesektoren	21
6	Vurdering og anbefaling	22
6.1	Avsluttende kommentarer	24
	Referanseark for Difi	25

1 Sammendrag

SMS som kommunikasjonskanal er tatt i bruk i flere offentlige virksomheter i Norge. Bruken fremstår imidlertid som noe sporadisk og tilfeldig, og i liten grad knyttet til virksomhetenes kommunikasjonsstrategi. Bruken og bevisstheten rundt SMS som kommunikasjon er mest fremtredende i helsesektoren.

I Danmark er erfaringene med deres fellesløsning, NemSMS, at det er for få brukere og for få avsendere. Det betyr at NemSMS har liten utbredelse og er i lite bruk. Nytteverdien er økt service, og de økonomiske gevinstene er ikke målbare. Noe av årsaken til at NemSMS foreløpig ikke er en suksess, er at behovene hos både innbyggerne og forvaltningen var uklare. Presentasjonen av NemSMS mot brukeren er tett koblet til andre digitale tjenester, og det er ikke tydelig for brukeren hva NemSMS er og hva det brukes til. Det gjør at løsningen ikke fremstår som enkel for brukeren. Oppslutningen fra forvaltningen er også laber, basert på at de enten ikke har behov for SMS-utsendelser eller allerede bruker andre løsninger i markedet. Det er helsesektoren som er den største brukeren av NemSMS, og som har nytte av løsningen ved at påminnelser om avtaler kan sendes til pasienter.

Etter vår vurdering er det ikke grunnlag for å anbefale en fellesløsning for servicemeldinger på SMS i Norge. Det er usikkert hvilket behov forvaltningen har for en slik løsning, og hvorvidt dette vil ha positive effekter. Vi har heller ikke oversikt over innbyggernes behov eller ønske om servicemeldinger på SMS. Erfaringer fra helsesektoren viser imidlertid at brukerne er tilfredse med denne ekstraservicen. Dette kan tyde på at en nærhet mellom brukeren og avsender er viktig for at nytten med SMS-servicemeldinger oppnås for begge parter og ikke oppfattes som unødvendige eller uryddige henvendelser for brukerne. Det kan derfor være fordeler ved at løsningene tilbys lokalt hos virksomhetene. Videre, dersom det er slik at det er helsesektoren er den fremste brukeren av SMS, kan dette bety at mye av potensialet for en fellesløsning kan være tatt ut ettersom de allerede eksisterer lokale løsninger.

Ved en fellesløsning for SMS vil det også være personvern hensyn som må håndteres. Det mest sentrale er at brukeren må gi sitt samtykke til mottak av SMS hos hver enkelt virksomhet. Kravene til samtykke medfører dermed at dette kan være vanskelig å oppfylle i en fellesløsning.

På bakgrunn av dette mener vi det vil være mer hensiktsmessig at den enkelte virksomhet etablerer lokale løsninger ved behov, eksempelvis ved å ta i bruk markedsløsninger. Vi anbefaler videre at virksomhetene benytter seg av det felles kontaktregisteret som er under etablering i ID-porten for tilgang til oppdaterte data om mobiltelefonnumre.

Generelt vil vi påpeke at SMS-servicemeldinger er mer knyttet til kommunikasjonspolitikken og prinsippet om et bedre møte med det offentlige, enn med digitalisering. Det kan derfor vurderes om det skal gis anbefaling eller føring om bruk av SMS som kommunikasjonskanal, sett i sammenheng med spørsmål om kanalstrategi. Siden det vil være spørsmål om personvern og tushetsplikt ved bruk av SMS som vil være felles for hele forvaltningen, bør

det utarbeides felles retningslinjer for bruk tilsvarende den som finnes i normen for helsesektoren.

2 Bakgrunn

Difi har fått i oppdrag fra Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) å vurdere en fellesløsning for utsendelse av servicemeldinger per SMS til innbyggere og næringsliv. Det følger av tildelingsbrevet for 2012 at Difi innen 1. juni skal «utrede løsningskonsept og økonomiske/administrative konsekvenser for en felles løsning for SMS-varsling». I forbindelse med behandling av foreløpig tildelingsbrev ble det i møte med FAD 05.01.12 avklart at oppdraget dreier seg om en mindre foranalyse som tar sikte på å vurdere de danske erfaringene med deres fellesløsning for SMS-servicemeldinger, NemSMS. Med SMS-servicemeldinger siktes det i dette notatet primært til SMS som sendes fra forvaltningen til innbyggere og næringsliv med påminnelse om avtaler, frister mv. Det kan imidlertid også være mer generell informasjon som sendes en større gruppe.

Servicemeldinger på SMS fra har i liten grad har vært tema i digitaliseringssammenheng tidligere, og det har ikke vært gjennomført kartlegginger av behov for eller ønske om servicemeldinger hos brukerne eller i forvaltningen. På grunn av begrenset tid og tilgjengelig materiale har det heller ikke vært tid eller mulighet til å gjennomføre slike kartlegginger i dette arbeidet. Notatet er derfor å betrakte som en forstudie som kan danne grunnlag for videre utredning og tiltak, og vil med bakgrunn i avklaringen som ble gjort i samråd med FAD først og fremst å gi en oversikt over hvilke erfaringer som er gjort i Danmark med en tilsvarende løsning (NemSMS). Arbeidet er basert på dokumentstudier og møter med danske myndigheter.

Underveis i arbeidet har vi også funnet det nødvendig å gjøre enkelte vurderinger av den norske forvaltningens behov og nytte for SMS som kommunikasjonskanal, samt hvorvidt det vil være hensiktsmessig å etablere en fellesløsning for å støtte et eventuelt behov. Det understrekes at det ikke har blitt gjennomført en fullstendig og systematisk kartlegging, men vi har vært i kontakt med enkelte virksomheter som bruker SMS i sin kontakt med innbyggerne. På basis av data og erfaringer fra disse virksomhetene er det mulig å gi et visst overblikk over behov og nytte for SMS som kommunikasjonskanal.

2.1 Regjeringens digitaliseringsprogram

I april 2012 la regjeringen fram sitt digitaliseringsprogram¹ som presenterer hovedlinjene for regjeringens politikk for digitalisering av forvaltningen. Digitaliseringsprogrammet bygger på totalt ni prinsipper for hvordan digitalisering av forvaltningen skal skje. Det prinsippet som er aktuelt i forbindelse med dette oppdraget prinsipp nummer 5, «Innbyggere og bedrifter skal få varsling på e-post og SMS».

¹ På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram (FAD 2012)
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf

Dette er utdypet i digitaliseringsprogrammet punkt 2 «Strategiske valg for fremtidens digitale forvaltning», hvor den uthevede setningen er relevant:

«Innbyggere og bedrifter skal kunne registrere sine ønsker for hvordan de foretrekker å bli kontaktet av forvaltningen. Kontaktinformasjon som e-post og mobiltelefonnummer skal brukes til å varsle når det kommer post i den digitale postkassen og *til å sende enkel, ikke-sensitiv informasjon, slik som påminnelse om avtaler og frister*. Kontaktinformasjonen skal samles på ett sted. På den måten slipper brukerne å oppgi e-postadresse og mobiltelefonnummer flere ganger til ulike deler av forvaltningen.»

Bruk av SMS i kontakten med innbyggere og næringsliv kan også ses i sammenheng med digitaliseringsprogrammets punkt 5 «Et bedre møte med det offentlige». Det er naturlig å knytte dette til den statlige kommunikasjonspolitikken.² Der omtales fem prinsipper for god kommunikasjon: Åpenhet, medvirkning, nå alle, aktiv og helhet. I denne sammenhengen er det særlig to prinsipper som er aktuelle:

Nå alle-prinsippet handler om at staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte, blant annet ved å gjøre riktige kanalvalg som sikrer at informasjonen når alle. Det må tas hensyn til at personer har ulike behov og forutsetninger for å kunne motta statlig informasjon. Staten må derfor utforme sin informasjon slik at den er lett å forstå for mottakerne i de ulike målgruppene, og bruke de kanaler og virkemidler som er mest effektive for å nå disse – selv om det krever en særskilt innsats.

Aktivprinsippet innebærer at statlige virksomheter til enhver tid skal gjøre aktuell informasjon tilgjengelig, uten at det må fremmes krav om innsyn. Staten skal aktivt og i tide gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter.

Disse to prinsippene understreker altså at staten har et ansvar for aktivt å sørge for at alle berørte får den informasjonen de har behov for i tide og gjennom de mest effektive kanaler. I både digitaliseringsprogrammet og Kommunikasjonspolitikken står brukerretting sentralt. Staten skal utvikle tjenester som imøtekommer brukernes behov, og brukerne skal være involvert i utviklingen av tjenester. Det er derfor nødvendig å vite hva som er innbyggernes behov og ønsker.

Kommunikasjonspolitikken, på samme måte som digitaliseringsprogrammet, peker også på at digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggerne og offentlige virksomheter. Det understrekes også at det er viktig å vurdere krav og hensyn til personvern og informasjonssikkerhet for alle elektroniske tjenester.

² Statens kommunikasjonspolitikk (FAD 2009)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2009/statens-kommunikasjonspolitik.html?id=582088>

2.2 Avgrensning

Dette notatet ser kun på aspekter knyttet til en *fellesløsning* for utsendelse av servicemeldinger på SMS til innbyggere og næringsliv. Det er ikke en vurdering av grunnlaget for opprettelse av lokale løsninger i den enkelte offentlige virksomhet.

En løsning for utsendelse av varsel på e-post og/eller SMS til innbyggere og næringsliv om at meldinger fra forvaltningen er sendt til deres digitale postkasse, er ikke del av dette arbeidet. Krav til slik varsling følger av eforvaltningsforskriften, og videre vurdering av løsning for dette omfattes av prosjektet *Sikker digital postboks*.

Etablering av felles kontaktregister med oversikt over e-post og mobilnumre, er heller ikke del av arbeidet, men er allerede igangsatt i forbindelse med ID-porten i henhold til Difis tildelingsbrev for 2012. Kontaktregisteret er imidlertid en sentral del av vår anbefaling for SMS-servicemeldinger og vil bli omtalt i den forbindelse.

I det videre skilles det ikke mellom ulike typer offentlige virksomheter, og forvaltningen inkluderer her både kommunal og statlig sektor.

2.3 Leseveiledning

Rapporten inneholder presentasjon og vurderinger av problemstillinger knyttet til grunnlaget for etablering av en fellesløsning for SMS-servicemeldinger i forvaltningen. Dette omfatter en presentasjon av de danske erfaringene med NemSMS, et oversiktsbilde over den norske forvaltningens bruk av SMS som kommunikasjonskanal og vurdering av personvernrelaterte temaer.

Kapittel 3 inneholder en oversikt over ulike typer servicemeldinger og eksempler på bruk blant offentlige virksomheter i Norge. I kapittel 4 gis det en presentasjon av den danske fellesløsningen NemSMS. Her gir vi også en oversikt over hvilke erfaringer Digitaliseringsstyrelsen (ansvarlig for løsningen) og Region Hovedstaden (største bruker) har med løsningen.

I kapittel 5 belyses personvernrelaterte temaer knyttet til en fellesløsning for SMS-servicemeldinger. Her belyser vi både den danske tilnærmingen og hvilke synspunkter Datatilsynet i Norge har på dette. I kapittel 5 går vi også opp grensen mellom SMS-servicemeldinger og reservasjon mot digital post.

Notatet avsluttes med vurderinger og anbefalinger i kapittel 6.

3 Typer av servicemeldinger og eksempler på bruk

I dette kapitlet vil vi se nærmere på ulike typer servicemeldinger. Hensikten med dette er å eksemplifisere ulike bruksområder for servicemeldinger på SMS. I tillegg vil vi gå nærmere inn på hvordan konkrete virksomheter bruker SMS. Dette gir en indikasjon på hvordan SMS kan brukes i kommunikasjonen med innbyggerne, og hvilke behov forvaltningen har.

Flere private og offentlige virksomheter bruker allerede SMS-løsninger for å sende ulike typer SMS-meldinger til brukere, kunder, beboere osv. Vi omtaler disse videre med fellesbetegnelsen «servicemeldinger». Servicemeldinger kan enten være generelle eller personlige.

Med generelle servicemeldinger siktes det til meldinger med likelydende informasjon som sendes til større grupper (en-til-mange), basert på at de har felles interesse for å motta informasjonen. Disse meldingene gjelder som oftest ikke personlige forhold. Et eksempel på bruk av generelle servicemeldinger er når Vann- og avløpsetaten i Oslo kommune gir meldinger til beboere i et område om at vannet skal stenges³. Varslingen gis som talemelding på fasttelefon og SMS til mobil. Eksempel på innhold i en slik melding:

Melding fra vann- og avløpsetaten: Vannet skal stenges i ditt område tirsdag 10.juni fra kl. 09.00 til kl. 12.00. For mer informasjon, se internett www.vav.oslo.kommune.no eller ring 23 43 72 00.

Oslo og flere andre kommuner bruker den tekniske løsningen «Varsling 24»⁴ til disse tjenestene. Denne baserer seg på uttrekk av telefonnumre fra nummeropplysningen 1881 til både fasttelefon og mobil, på gitte adresser. I tillegg kan næringsvirksomhet og privatpersoner selv registrere sitt mobilnummer slik at de blir omfattet av aktuelle varsler for sitt område.

Med personlige servicemeldinger siktes det til unike meldinger som sendes til enkeltpersoner med informasjon som gjelder kun vedkommende. Det kan for eksempel være påminnelser om frister, timeavtaler og lignende. Denne typen meldinger er utbredt blant private, kommersielle aktører, knyttet til kundeforhold hos eksempelvis flyselskaper og banker. Noen offentlige myndigheter har også tatt det i bruk. Avhengig av avsender og innhold i meldingene, *kan* slike meldinger inneholde sensitive personopplysninger, for eksempel helseinformasjon.

Lånekassen sender SMS og e-post med informasjon eller påminnelser om kundeforholdet til den enkelte, for eksempel påminnelser om forfall på faktura, orientering om søknadsbehandling og utbetaling av stipend eller lån. Utsendelsen er basert på samtykke fra kunden, og kundens registrering av e-post og mobilnummer. Lånekassen informerer sine brukere om at de ikke sender sensitiv informasjon på e-post/SMS og at de vurderer hvilken informasjon som sendes ut fra innhold. De sender heller ikke ut informasjon som er omfattet av taushetsplikten.

Utenriksdepartementet (UD) tilbyr en tjeneste for frivillig registrering for nordmenn på reise, for å kunne gi varsel dersom skjer noe i regionen.⁵ Hensikten er å gjøre det lettere for Utenrikstjenesten å få kontakt med berørte

³ http://www.vann-og-avlopsetaten.oslo.kommune.no/stenging_av_vann/telefonvarsling/private_abonnerer/

⁴ <http://www.varsling24.no/>

⁵ <https://www.reiseregistrering.no/>

personer per e-post, SMS eller telefon i krisesituasjoner, f. eks naturkatastrofer. I tillegg kan det sendes informasjon om lokale aktiviteter fra ambassadene i området. Tjenesten brukes dermed til både personlige og generelle meldinger. Reisende må registrere seg selv med personlig informasjon, samt informasjon om reisemål og tidsrom for reisen.

3.1 Bruk av SMS hos Kemnerkontoret i Oslo kommune

Kemnerkontoret i Oslo kommune har tilbud om påminnelse på SMS til personlige skattytere som skal betale forskuddsskatt og til arbeidsgivere som skal levere terminoppgaver.⁶ De som melder seg på tjenesten, vil få en påminnelse om innbetaling/innlevering av oppgave i forkant av hvert terminforfall. Dette er generelle servicemeldinger.

Påmelding til tjenesten skjer ved at vedkommende sender en tekstmelding fra sin mobil til et fellesnummer 2440 med enten melding FSKATT eller TERMIN. Avmeldingen skjer tilsvarende ved å sende melding FSKATT STOPP eller TERMIN STOPP.

Varselmeldingene sendes deretter til det mobilnummer som påmeldingen skjedde fra. Hverken på-/avmelding eller utsendte meldinger er personaliserte, og det er derfor ikke behov for nærmere indentifisering og autentisering av den enkelte bruker.

Målgruppen for tjenesten er individer og arbeidsgivere som betaler forskuddsskatt. Kemnerkontoret har sendt ut et brev til målgruppen med tilbud om å motta SMS-varsling, og omkring 2000 brukere har meldt seg på. Det finnes også informasjon om ordningen på nettsidene til kemnerkontoret.⁷ Meldingene som sendes ut er påminnelse om forfall fire ganger i året.

Den tekniske løsningen er levert av sendega.com, og den ble valg etter en markedsundersøkelse av private tilbydere som leverer SMS-varslingstjeneste. Løsningen er rimelig, men kemnerkontoret har ikke konkrete tall på kostnadene.

3.2 Bruk av SMS hos NAV

NAV bruker SMS i noen grad til personlige servicemeldinger. Dette er påminnelser om avtaler og lignende.⁸ NAVs SMS-funksjon er en telefoni-tjeneste som ligger i NAVs intranett. Den brukes manuelt av den enkelte saksbehandler for å sende SMS-meldinger fra en-til-en eller en-til-mange. Det er saksbehandleren som registrerer om vedkommende skal motta SMS, og det er ikke noe grensesnitt mot brukeren. Det er en «utenpå»-tjeneste som har eksistert lenge som ingen i organisasjonen har hatt eierskap til, men som er reforhandlet nå som en del av telefonitjenestene. Kostnader er ukjent, de kommer som en del av IKT-drift-budsjett.

⁶ Telefonsamtale med Hans Vidar Langtang, Kemnerkontoret, Oslo kommune

⁷ <http://www.kemnerkontoret.oslo.kommune.no/article189537-6658.html>

⁸ E-post fra Espen Sunde, avdelingsdirektør NAV

Begrunnelsen for bruk av løsningen bygger i hovedsak på et ønske om å gi god service til brukerne. Når det gjelder erfaring med bruken av SMS er dette en løsning som har løpt uten de store tilbakemeldingene, hverken av positiv eller negativ art.

3.3 Bruk av SMS i helsesektoren

I helsesektoren har løsninger for SMS i pasientkontakt vært i bruk i flere år, men dette er lokale løsninger som brukes av det enkelte sykehus eller behandling sinstitusjon på eget initiativ. Helsesektoren har ingen fellesløsning for SMS-utsendelse, men virksomhetene bruker ulike løsninger i markedet.

Det er blant annet vanlig at det ved blodgivning stilles spørsmål om blodgiver tillater at blodbanken sender SMS med innkalling, timepåminnelse og annen viktig informasjon.⁹ Påminnelse om time sendes ut noen dager før blodgivning, for å sikre at flere møter opp til avtalt tid.

Ved mange sykehus er det tatt i bruk løsninger for utsendelser av SMS. Det er i hovedsak timebekreftelser og timepåminnelser som sendes til pasientene. Hensikten er å gi pasientene et bedre tilbud og redusere antall pasienter som ikke møter til avtalt time, da dette gir sykehusene bedre mulighet til å utnytte kapasiteten. Dette påpekes i rapporten *Forprosjekt - Pasientrettede IT-systemer* (Nasjonal IKT 2011)¹⁰:

«Utsending av timepåminnelser via SMS og muligheter for avbestilling og flytting innebærer færre ”ikke-møtt”. Man vil også kunne se klare økonomiske gevinster i form av mindre papirforbruk, færre postutsendelser osv.»

Brukerundersøkelser som er gjort i 2005 viser at tjenesten er ønsket og at pasientene synes det er fint å kunne få en påminnelse og samtidig bekrefte om de kommer eller ikke.¹¹

Det finnes felles retningslinjer for hvilke krav som stilles ved bruk av SMS, som følger av norm for informasjonssikkerhet i helse-, omsorgs- og sosialsektoren. Denne omtales nærmere i kapittel 6.3.

Det er opp til den enkelte virksomhet hvorvidt de bruker SMS som kommunikasjonskanal. Det er virksomhetens leder som skal beslutte om SMS skal benyttes ved kontakt med pasienten og beskrive formålet med bruk av SMS. Det skal lages regler for utplukk av pasient som skal motta SMS og løsning for utsendelse og mottak av SMS skal beskrives. Hvilke data som skal sendes og mottas skal dokumenteres og danne grunnlag for beslutningen. Behandlende helsepersonell skal innhente mobilnummer direkte fra

⁹ <http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/veileder-for-transfusjonstjenesten-i-norge-6-utgave-2009/Publikasjoner/Skjema-for-blodgiver-Bokm%C3%A5.pdf>

¹⁰ <http://www.nasjonalikt.no/filestore/Dokumenter/Sluttrapporter/Tiltak38-PasientrettedeIT-systemer-Sluttrapportv.1.1.pdf>

¹¹ <http://www.nettavisen.no/it/article483294.ece>

pasienten/pårørende samtidig som det bes om samtykke til utsendelse av SMS-servicemeldinger.

3.4 Sverige

I Sverige har de heller ingen fellesløsning for forvaltningens bruk av servicemeldinger på SMS¹². Det foreligger heller ikke planer om å etablere dette.

Hovedsakelig brukes SMS ved kommunikasjon fra innbygger til forvaltningen. For eksempel kan innbyggere godkjenne selvangivelsen med en SMS-kode til Skatteverket, mens Forsäkringskassan (tilsvarende NAV) har tjenester hvor innbyggeren kan sende søknad eller melding per SMS. Dette gjelder blant annet melding om foreldrepenger ved sykt barn og søknad om europeisk helsekort. Det pågår for tiden en tvist mellom Forsäkringskassan og det svenske Datatilsynet om informasjonssikkerhet i SMS-løsningene, og spørsmålet om behandlingsansvar for tjenestene.¹³

4 Danmark – erfaringer med NemSMS¹⁴

Danmark har en løsning for meldinger på SMS til innbyggere og næringsliv, som de kaller «NemSMS». NemSMS er «servicebeskeder» (dvs. servicemeldinger) fra det offentlige som skal bidra til god service ved å gjøre det enkelt å huske f. eks undersøkelser, frister og møter hos forvaltningen. Derav navnet «NemSMS» - «EnkelSMS».¹⁵ For forvaltningen er hensikten at det skal være effektivt og ressursbesparende å bruke en fellesløsning for å sende påminnelser på SMS.

4.1 Bakgrunn for opprettelsen av NemSMS

Det ble i 2007 utarbeidet en rapport av Rambøll på oppdrag fra Den Digitale Taskforce, *Potentialvurdering af NemSMS*.¹⁶ Rapporten ligger til grunn for beslutningen om etablering av NemSMS. Bruk av SMS fra forvaltningen var også omtalt i Digitaliseringsstrategi 2007-2010¹⁷. Denne omtalen er mindre fremtredende i Digitaliseringsstrategi 2011-2015.¹⁸

¹² E-post fra kommittesekretære Johan Bålmann, E-delegationen

¹³ <http://www.publikt.se/artikel/strid-om-sms-till-forsakringskassan-38572>

¹⁴ Basert på møte med fuldmægtig Klaus Cramer Rubæk og kontorchef Michael Busk-Jepsen, Digitaliseringsstyrelsen

¹⁵ <https://www.borger.dk/OMBORGERDK/POST/Sider/post-paa-borger-dk-og-NemSMS.aspx>

¹⁶ http://modernisering.dk/fileadmin/user_upload/documents/Projekter/Dokumentboks_NemSMS/Potentiale vurdering af NemSMS.pdf

¹⁷ Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010: Mod bedre digital service, øget effektivisering og stærkere samarbeid (Regeringen, KL og danske regioner juni 2007)

<http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Digitaliseringsstrategi/Digitaliseringsstrategi%202007-2010.ashx>

¹⁸ Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015: Den digitale vej til fremtidens velfærd (Regeringen, KL, danske regioner august 2011)

Det var Rambølls vurdering at NemSMS som et tillegg til eksisterende kommunikasjonskanaler ville medføre serviceforbedringer og utgjøre et godt supplement for forvaltningen i deres kontakt med borgerne. Det er særlig muligheten for forbedring av servicen som fremheves som den vesentlige gevinsten for både borgerne og forvaltningen. Det påpekes at SMS er et medium som gir fleksibilitet og mobilitet som gjør at kommunikasjonen kan finne sted på en annerledes, lett og enkel måte.

Den andre gevinsten som ble trukket fram av Rambøll er at NemSMS kan bidra til gevinster ved reduksjon av uteblivelser fra avtalte timer. Som eksempel ble besparelsene ved at flere pasienter møter opp til timene sine, beregnet til mellom 38 og 133 MDKK per år. Kostnadene til implementering er ikke beregnet. Det er ikke selve SMS-utsendelsen som gir disse nyttene, men den effekten meldingene har for brukeren og brukerens adferd. Anbefalingen var derfor at sykehusenes burde prioriteres ved implementeringen av NemSMS, både på grunn av de mulige økonomiske gevinstene og fordi de ville nå en stor og variert gruppe av befolkningen. Annen bruk og gevinster for forvaltningen ble i liten grad vurdert i rapporten.

Før innføringen av NemSMS var det allerede SMS-løsninger i bruk i forvaltningen. Disse var lokalt forankret og avgrenset til konkrete fagområder eller sektorer. Det var opprettet en rekke lokale mobilregistre, som ikke ble gjenbrukt av andre virksomheter. Det ble derfor foreslått opprettelse av et nasjonalt mobilregister med tilgang for hele forvaltningen. Dette ville gi nytteverdi i form av reduserte kostnader til drift og vedlikehold, økt kvalitet på registeret og ett sted for brukerne å oppdatere sin informasjon.

4.2 Beskrivelse av løsningen og kostnader

Virksomhetene som benytter NemSMS integrerer sine systemer ved en dyp integrasjon, slik at SMS-påminnelser kan sendes automatisk fra interne systemer. Det er for tiden ikke mulig å sende NemSMS mer ad-hoc, f. eks fra Outlook.¹⁹ Det er publisert veiledere for hvordan virksomhetene kan implementere både digital post og NemSMS.²⁰

Servicemeldingene som sendes til brukeren gjennom NemSMS, er i dag bare påminnelse om avtaler.²¹

NemSMS kan sendes manuelt eller automatisk fra virksomhetenes eksisterende systemer, f. eks fra et timeavtalesystem. Utsendelsen skjer ved at virksomheten sender meldingen sammen med mottakers CPR-nummer (fødselsnummer) eller

http://www.digst.dk/Home/Digitaliseringsstrategi/~media/Digitaliseringsstrategi/Digitale_vej_til_fremtidens_velf%C3%A6rd.ashx

¹⁹ <http://www.digst.dk/Digitale-loesninger/Digital-post-NemSMS-og-Fjernprint/Til-myndigheder/Kom-igang-med-NemSMS>

²⁰ <http://www.digst.dk/Digitale-loesninger/Digital-post-NemSMS-og-Fjernprint/Teknisk-dokumentation-og-vejledninger/>

²¹ NemSMS brukes imidlertid også til å varsle brukeren om mottatte meldinger i den digitale postkasse.

CVR-nummer (organisasjonsnummer) til en formidlingsentral. Denne administreres av e-Boks som er den private leverandøren av digital postkasse, og som også leverer NemSMS-løsningen.

I formidlingsentralen sjekkes det om brukeren skal motta meldingen som e-post eller SMS eller begge deler, før den sendes videre. Koblingen til mottakers mobilnummer og videre utsending skjer i NemSMS-løsningen, og derfor kjenner ikke virksomhetene mottakers mobilnummer. Avsender vet heller ikke om mottaker mottar meldingen som e-post eller SMS.

Fordi meldingene må knyttet til et fødsels- eller organisasjonsnummer, egner NemSMS seg kun for meldinger som kan og skal knyttes til en konkret person eller virksomhet. Dermed faller personlige meldinger hvor det ikke er behov for denne knytningen utenfor, for eksempel påminnelse om frist for levering av biblioteksbøker.

Kostnadene for virksomheter som vil bruke NemSMS er etableringsgebyr og transaksjonsutgifter²², samt interne kostnader til integrasjon med egne systemer. Den enkelte virksomhet betaler et engangsbeløp på DKK 5.324 eks. mva. per system som de ønsker tilsluttet løsningen, f. eks ulike fagsystemer og arkivløsninger.

Kostnaden per melding er 14 øre til e-Boks og 10 øre til teleoperatøren. Det gis rabatt til virksomheter med store volumer i utsendelser. Virksomheter med mellom 500.000 og 1.500.000 årlige digital post/NemSMS-transaksjoner gis en volumrabatt på 9 prosent. Virksomheter med over 1.500.000 årlige transaksjoner får rabatt på 18 prosent.

Det er også mulig å abonnere på data fra det sentrale mobilnummer-registeret. Abonnementsordningen er et alternativ til virksomheter som ønsker å benytte eget system for utsendelse av SMS, men som ønsker tilgang til det felles mobilnummerregisteret. Abonnement på mobilnummerregisteret prises per månedlige trekk fra registeret, og koster DKK 18.329 per mnd. Det er ingen virksomheter som benytter seg av dette tilbudet i dag, og det begrunnes med at prisen er for høy. For et år vil abonnementet koste DKK 219.948, og da vil kostnader til utsending fra egne systemer komme i tillegg. Til sammenlikning vil virksomhetene kunne sende 1 million SMS gjennom NemSMS til ca. samme pris (DKK 218.400) etter at volumrabatten på 9 prosent er fratrukket.

Kostnaden til digital post/NemSMS-løsningen var 15 MDKK i 2010. Av dette utgjør kostnadene til NemSMS ca. en fjerdedel. I tillegg kommer transaksjonskostnader for utsendelse. For tiden er det begrenset volum i antall utsendelser, slik at kostnadene er under 1 MDKK. Disse dekkes foreløpig av Digitaliseringsstyrelsen, og viderefaktureres ikke fordi det er små beløp. Denne praksisen vil bli videreført, i første omgang for resten av 2012 og dessuten begrenset til kostnader tilsvarende utsendelse av ca. 1 million SMS.

²² <http://www.digst.dk/Digitale-loesninger/Digital-post-NemSMS-og-Fjernprint/Om-produkterne/NemSMS>

Selv om Digitaliseringsstyrelsen dekker kostnadene og dermed gjør at forvaltningen kan bruke løsningen gratis er det imidlertid verdt å merke seg at det ikke har ført til at flere virksomheter har tatt NemSMS i bruk.

4.3 Bruk og nytte

NemSMS sendes til brukere som har meldt seg på tjenesten. Dette gjøres ved at brukeren logger seg inn på innbyggerportalen borger.dk med sin NemID. Der kan vedkommende registrere sitt mobilnummer. Brukeren må deretter bekrefte at hun ønsker tilsendt NemSMS.²³ I tillegg til å motta en NemSMS kan brukeren også motta likelydende servicemeldinger til sin e-post og i sin digitale postkasse.

Digital post og NemSMS nevnes sammen, og fremstilles som tjenester som hører sammen både overfor brukerne og forvaltningen. NemSMS er knyttet til bruken av digital postkasse, da hovedregelen er at brukeren først oppretter en konto for digital post på portalen borger.dk for der å melde seg på NemSMS. Hvis vedkommende bare ønsker å motta NemSMS og ikke digital post, må vedkommende først opprette konto for digital post, melde seg på NemSMS og så melde seg av mottak av digital post.

Det er også mulig kun å være NemSMS-bruker, uten innlogging til borger.dk. Det skjer ved «assistert tilmelding» hvor en bruker ikke selv melder seg på NemSMS, men blir påmeldt og registrert NemSMS ved f. eks et sykehus.

Siden NemSMS i hovedsak er knyttet til bruken av borger.dk og digital post, vil det være sammenhenger mellom bruken av disse og oppslutningen til NemSMS. Oppslutningen om NemSMS fra brukerens side er derfor i stor grad avhengig av den generelle bruken av borger.dk, som er stigende. Det var en million innlogginger til MinSide i borger.dk første kvartal 2012.

Antall mobilnumre som er registrert i borger.dk er per mars 2012:

Målepunkt	Antal	Stigning (fra forrige måned)	Stigning (fra sidste år)
Mobilnumre	651.173	+ 3 %	N/A*
Mobilnumre + ønsker at modtage servicebeskeder på SMS	594.478	+ 3 %	N/A*
Mobilnumre i løsning + tilmeldt al	467.541	+ 3 %	N/A*
Mobilnumre + ønsker at modtage servicebeskeder på SMS + tilmeldt al	423.908	+ 3 %	N/A*

* Måling er først påbegyndt november 2011

Den første raden i tabellen viser antall mobilnumre som er registrert, rad to viser antall som har registrert mobilnummer og som ønsker servicemeldinger.

²³ <https://www.borger.dk/OmBorgerDK/Post/Sider/Saadan-tilmelder-du-dig-digital-post-paa-borger-dk-og-NemSMS.aspx>

Den fjerde raden viser hvor mange av de registrerte som ønsker å motta servicemeldinger fra hele forvaltningen. Differansen mellom disse to tallene er antall personer som ønsker servicemeldinger bare fra enkelte virksomheter.

Det har vært en markant økning av antall personer som har registrert sitt mobilnummer siden mars 2011. Dette har sammenheng med at e-Boks minnet sine kunder om at de kunne knytte sin digitale postkasse i e-Boks til digital post i borger.dk og der også registrere sitt mobilnummer.

Det er e-post som er den primære varslingsadressen i digital post. Alle brukere av digital post må oppgi e-post adresse, som varsling om mottatt post sendes til. Vurderingen er at brukerne av digital post hvert fall har e-post, og at flere har dette enn mobiltelefon. Mobilnummeret er en tilleggsregistrering, som brukeren kan velge også å få tilsendt varsler til. Det samme gjelder for servicemeldinger, hvor det er brukerens valg som avgjør om vedkommende mottar timepåminnelser på e-post og/eller SMS.

Brukeren må selv melde seg til NemSMS ved å krysse av at vedkommende ønsker tilsendt «servicebeskeder». Det er uklart for mange hva som menes med «servicebeskeder», og de vet ikke helt hva de har sagt ja til. Standardvalget er at de sier ja til å motta SMS fra alle virksomheter, både de som i dag sender ut og fremtidige avsendere. Siden det er få virksomheter som i dag sender ut SMS, betyr det at mange ikke skjønner hvorfor de får SMS når de senere får disse tilsendt. Det er derfor vanskelig for brukeren å forstå hva det spørres etter, og hva de ulike valgene innebærer. Det er for øvrig også mulighet for å gjøre mer finmaskede valg hvor brukeren selv velger hvilke virksomheter hun ønsker meldinger fra.

Det ble i Rambølls rapport ikke foretatt en kartlegging av brukernes motivasjon for å ta i bruk tjenesten. Siden bruk skal være basert på et aktivt og frivillig valg fra brukeren selv, ble det pekt på at suksessen vil avhenge av at brukerne faktisk er motivert til å melde seg som NemSMS-bruker. I rapporten ble det vurdert slik at de generelle hindringene for innbyggernes bruk av eksisterende eforvaltningstjenester, også ville være gjeldende for bruk av NemSMS.

Det ble antatt at siden selve påmeldingen til NemSMS foregår på internett, ville anvendelsesgraden av selvbetjeningsløsninger være relevant for å anslå bruken av NemSMS. Selve motivasjonsfaktoren for å anvende NemSMS ble derimot ikke dokumentert.

Etter at løsningen ble satt i drift, har det ikke blitt foretatt brukerundersøkelser. Det er derfor ikke kjent hvilke behov brukerne har for NemSMS, hvilke typer meldinger de ønsker eller ikke ønsker og hvorfor/ikke brukeren har meldt seg til NemSMS.

For forvaltningen er nytteverdien at offentlige virksomheter kan sende påminnelser på SMS til alle innbyggere og næringsdrivende som har registrert sitt mobilnummer, og som har bekreftet at de ønsker å motta servicebeskeder fra forvaltningen.

Erfaringene viser imidlertid at det kun er en håndfull virksomheter som har tatt i bruk fellesløsningen for NemSMS. Dette er par kommuner og Region Hovedstaden, som er den største av Danmarks fem regioner. Det ble i mars 2012 sendt ut 17.392 servicemeldinger via NemSMS, og de fleste av disse var fra Region Hovedstaden.

4.4 Region Hovedstadens erfaringer

Region Hovedstaden er den største og i praksis eneste offentlige virksomhet som bruker NemSMS.²⁴

Region Hovedstaden dekker 30 kommuner og rundt 30 prosent av befolkningen i Danmark. Det er fem regioner som kan minne om våre fylkeskommuner, som i hovedsak har ansvar for helsesektoren innenfor sitt område. I Region Hovedstaden er det 12 sykehus som dekker 1.6 millioner innbyggere. Per år er det rundt 3 millioner timeavtaler som inngås innenfor helsesektoren i regionen.

Flere sykehus i regionen brukte lokale SMS løsninger tidligere, men det er besluttet at alle skal tilsluttes NemSMS-løsningen. NemSMS er gradvis utrullet på sykehusene, og det gjenstår nå to sykehus i regionen. For å ta løsningen i bruk kreves det en integrasjon mellom sykehusenes timeavtalesystemer og NemSMS-løsningen. I tillegg kommer en del opplæring av de ansatte i bruken, hvor motivasjonen og holdningene på de enkelte stedene påvirker i hvor stor grad løsningen tas i bruk.

For Region Hovedstaden er målet med NemSMS å gi god service til pasientene, og en bedre opplevelse av behandlingskvaliteten. Det er ikke foretatt noen brukerevaluering ennå, men det er planlagt etter at løsningen er implementert i hele regionen.

Beslutningen om innføring av NemSMS har ikke vært motivert av forventninger om økonomiske besparelser og effektivisering. Dette har ikke vært tema, og de gevinstene som har blitt påpekt av Rambøll tidligere anses ikke som realistiske.

Totalt er det rundt 18 prosent av innbyggerne i regionen som har meldt seg som NemSMS-brukere per mars 2012. De fleste av disse er yngre, mens de fleste av pasientene er eldre. Det er dermed ikke helt samsvar mellom hvem som har takket ja til NemSMS, og de som sykehuset ønsker å nå. Hvor mange pasienter som nås med meldingene er derfor avhengig av hvor mange som har takket ja til NemSMS i borger.dk.

I mars 2012 ble det sendt 16.000 timepåminnelser via NemSMS. Når alle sykehusene er med, forventes antallet utsendte meldinger å være 30-40.000 per måned.

²⁴ Basert på møte med Sanne Jensen og spesialkonsulent Jørgen Mikkelsen, It, Medico og Telefoni, Region Hovedstaden

NemSMS brukes av sykehusene kun til å sende påminnelser om timeavtaler til pasientene. Servicemeldingene er dermed et tillegg til annen informasjon som er gitt muntlig eller per brev. Innkalling til førstegangskonsultasjon skal ikke sendes ut som SMS. Meldingene generes fra sykehusenes timeavtalesystemer, med informasjon om tidspunkt og sted for avtalen. Tekstene kan ikke redigeres manuelt, og det kan heller ikke sendes ut andre meldinger.

Erfaringene med NemSMS så langt, er at det er noen ulemper med koblingen mellom NemSMS og digital post. Hvis en bruker har tatt i bruk digital post ellers, må vedkommende logge seg inn med sin NemID på borger.dk for å melde seg på NemSMS der. Ved spørsmål på sykehuset om pasienten ønsker SMS-påminnelse, må vedkommende i dette tilfellet henvises til borger.dk og selv registrere seg som NemSMS mottaker der. Dette skaper avstand mellom meldingen som ønskes mottatt, og hva som må gjøres for å få denne. Dette gir utfordringer for personalet som skal «verve» brukere. For pasienter som derimot ikke har tatt i bruk borger.dk, kan sykehuset registrere dem manuelt som mottakere av NemSMS.

En annen utfordring er at av de som har meldt seg til NemSMS, forstår mange ikke hva de har sagt ja til. Noen pasienter reagerer sterkt når de får en SMS med timepåminnelse, og kan ikke forstå hvorfor de får en slik melding. De mener at de ikke har blitt spurt om dette, ikke har oppgitt sitt mobilnummer, at sykehuset ikke har rett til å sende ut meldinger osv. Dette fører til klager, og tilhørende usikkerhet blant personalet som heller ikke forstår hvordan løsningen fungerer.

Fordelen med tilknytningen til digital post er at den potensielle brukermassen stiger i takt med bruken av digital post. Alle de som har gitt et generelt ja til NemSMS, vil automatisk motta SMS fra sykehusene ved fremtidige timepåminnelser. Ulempen er at det for brukeren ikke er en logisk sammenheng mellom den tidligere påmeldingen og de senere mottatte meldingene. Hvis noen ønsker å reservere seg mot meldinger fra bestemte sykehus eller avdelinger, kan dette registreres lokalt på sykehuset.

Det bidrar imidlertid ikke til utbredelsen at det siden NemSMS ble lansert har vært mye negativ medieomtale. I tillegg er tjenesten ikke markedsført godt nok nasjonalt, noe som er Digitaliseringsstyrelsens ansvar som eier av fellesløsningen.

I hovedsak er Region Hovedstaden fornøyd med NemSMS, men mener at den burde være enklere i bruk slik at den faktisk blir en NemSMS. De understreker imidlertid at det er en vesentlig fordel at NemSMS er en landsdekkende løsning, og at den henvender seg til alle. De har forventninger om at suksessen vil øke etter hvert som andre offentlige virksomheter begynner å bruke NemSMS. Deres erfaringer er preget av de utfordringer det er å være første bruker i forvaltningen, men de er positive til konseptet.

4.5 Digitaliseringsstyrelsens vurderinger

Digitaliseringsstyrelsen er ikke fornøyd med utbredelsen av NemSMS, hverken blant innbyggerne eller i forvaltningen. Det er for få avsendere og for få mottakere. Dette innebærer at brukerne ikke er så interesserte fordi de ikke ser

nytten, og de offentlige virksomhetene er ikke interesserte fordi det ikke er nok mottakere.

Digitaliseringsstyrelsen mener selv at noe av grunnen til at det er så få virksomheter som har tatt løsningen i bruk, er at det allerede fantes flere lokale løsninger. Dette har hatt betydning for hvor mange virksomheter som nå er interessert i den felles NemSMS-løsningen. For flere blir vurderingen derfor at det ikke gir noen merverdi å gå over til fellesløsningen, som dessuten for mange blir dyrere enn den de allerede bruker. Det er i hovedsak de som ikke har lokale løsninger som er potensielle avsendere av NemSMS, men spørsmålet er om de har behov for å bruke SMS som kommunikasjonskanal. Det kan se ut som de virksomheter som har vurdert at de har behov for SMS-meldinger allerede har tatt det i bruk på annet vis. Nytten er i tilfelle knyttet til at virksomhetene slipper å vedlikeholde egne mobilregistre.

Nytteverdien for virksomhetene er størst for de virksomheter som har behov for å sende ut påminnelser om konkrete avtaler eller frister, hvor uteblivelse medfører store kostnader. Det vil si at for virksomheter som ikke har timeavtaler med innbyggerne, er behovet lite til stede. Virksomhetene må ha brukerkontakt, og kontakten må gjerne være frist- eller avtalebasert.

En annen utfordring er at virksomhetene sender servicemeldinger fra seg, men styrer ikke hvilket medium innbyggeren mottar det i. Det er innbyggeren som velger om hun vil ha servicemeldinger på e-post eller SMS, basert på hennes valg i borger.dk. Avsender vet ved utsendelse ikke hvorvidt meldingen sendes videre til brukeren som e-post eller SMS. Samtidig må meldingen tilpasses SMS-mediet slik at den kun kan være på maks 160 tegn og uten lenke. Dette gjelder selv om meldingen sendes som e-post. Dette gir utfordringer i hvordan servicemeldingene kan utformes.

Samtidig er det vanskelig for brukeren å forstå hva en servicemelding er, og hvilket medium hun bør velge å få meldingen i. Tilsvarende blir det vanskelig å forholde seg til spørsmålet om hun ønsker å motta servicemeldinger fra alle eller bare enkelte virksomheter. Det blir en avstand mellom dette valget, og senere meldinger som kommer.

Selv om Rambøll-rapporten vurderte store gevinster i effektivisering og besparelse, er det vanskelig å se realiteten i disse anslagene. Det er ikke mulig å beregne gevinstene ved bruk fra forvaltningens side. Det blir derfor understreket at det ikke er på grunn av besparelser at SMS benyttes, men at fokuset er å gi bedre service til brukerne.

4.5.1 Tiltak for å øke utbredelsen av NemSMS

Digitaliseringsstyrelsen planlegger nå en rekke tiltak for å øke utbredelsen og bruken av NemSMS. For det første vil det bli igangsatt arbeid for å skille NemSMS fra digital post. Dette vil innebære at brukeren må gi sitt samtykke til bruk av hver av løsningene for seg, dvs. at digital post og NemSMS kan brukes uavhengig av hverandre. Utad vil det fortsatt presenteres som en samlet løsning.

Det vil også bli mulig å bruke «iframe»²⁵ for å presentere NemSMS på andre nettsted. For eksempel vil sundhed.dk gjerne inkludere NemSMS i sin portal, slik at brukeren kan ta stilling til spørsmålet om NemSMS der. Dermed blir det tydeligere for brukeren i hvilke sammenhenger NemSMS brukes, og hvem som er potensielle avsendere.

Videre utgår bruken av begrepet «servicebesked», og heretter skal meldingene kalles NemSMS. Det betyr at NemSMS rendyrkes til kun utsendelse av SMS, og servicemeldinger skal ikke lenger sendes ut som e-post. Dette vil kunne bidra til at det blir klarer for brukerne hva slags meldinger som kommer som NemSMS, og at virksomhetene kan tilpasse sine meldinger til SMS-formatet.

For å demonstrere at NemSMS også er nyttig utenfor helsesektoren vil det gjennomført 1-2 pilotprosjekter hvor NemSMS skal brukes i forbindelse med eksempelvis betalingsfrister eller avtaleinnkallinger. Disse pilotprosjektene vil sannsynligvis bli gjennomført i kommunal sektor. Samtidig settes det mer fokus på NemSMS-fremdriften i regionene med sikte på å øke utbredelsen også i helsesektoren. Alle offentlige virksomheter vil dessuten generelt bli oppfordret om å markedsføre NemSMS overfor brukergrupper som enda ikke har tatt det i bruk. Barrierer for bruk av NemSMS skal også avklares og håndteres i det videre arbeidet.

For å øke antallet registrerte mobiltelefonnummer/brukere i NemSMS vil det bli inngått avtaler med tre andre nasjonale løsninger, eksempelvis Jobnet, Skoleintra, Feriekonto mv.

5 Personvern

Utsendelse av meldinger fra forvaltningen på SMS vil innebære behandling av personopplysninger, på grunn av meldingenes innhold og koblingen til enkeltpersoner. Krav etter personopplysningsloven er derfor relevante for slik behandling. Dette er hensyn som vil være førende for hvordan en fellesløsning kan fungere, og ikke minst hvilke typer meldinger som kan sendes, med hvilket innhold.

I tillegg kommer forvaltningsloven, særlig bestemmelsen om taushetsplikt, og kravene til elektronisk kommunikasjon som følger av eforvaltningsforskriften. Disse går vi ikke inn på.

5.1 Datatilsynet i Danmark

I april 2010 sendte det danske Datatilsynet et brev til København kommune som svar på en forespørsel om bruk av SMS for påminnelser til innbyggerne.²⁶ Datatilsynet peker der på at oversendelse av SMS skjer i et åpent, usikret nett, og at det som utgangspunkt ikke kan sendes følsomme og fortrolige personopplysninger i SMS-meldinger. Slik utsendelse krever også samtykke fra mottakeren på forhånd.

²⁵ iframe brukes for å presentere en nettside på et avgrenset område på en annen nettside.

²⁶ http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_42558/ImageVaultHandler.aspx

Brevet gir ikke eksplisitt noe forbud mot bruk av SMS fra forvaltningen, men inviterer til synspunkter og eksempler på bruk. I pressen ble dette slått opp som en show-stopper for NemSMS:

«Datatilsynet spænder ben for millionprosjekt: Kommuner må ikke sende huskesedler på sms»²⁷

Etter en «høringsrunde» kom Datatilsynet med en ny vurdering av kravene til sikkerhet i persondataloven ved utsendelse av servicemeldinger på SMS fra forvaltningen. Beslutningen om de nye retningslinjene, som fraviker de sikkerhetskrav Datatilsynet ellers stiller,²⁸ ble truffet etter behandling i Datarådet²⁹ og gjelder for en 5-års periode. Ved utløp av 5-årsperioden vil tilsynet vurdere saken på nytt.

Retningslinjene³⁰ sidestiller utsendelse av servicemeldinger på e-post og SMS. De legger til rette for at forvaltningen kan sende innbyggerne avtalepåminnelser og servicemeldinger som e-post og SMS, også når meldingene inneholder fortrolige og/eller sensitive personopplysninger. Det understrekes imidlertid at slike opplysninger kun bør sendes når det er nødvendig for å oppfylle formålet med utsendelse av meldingen.

Som eksempler på meldinger som inneholder fortrolige og/eller sensitive personopplysninger, og som likevel kan sendes, nevnes:

"Husk din aftale [dato/kl.] på [X] Hospital, [adresse], Diabetesambulatoriet, indgang [Y]. Evt. afbud på [tlf.nr./e-mailadresse]."

"Husk din aftale [dato/kl.] med [X] Kommune, Misbrugscentret, [adresse]."

"Vi har innsat kontanthjælp kr. 2.400,- på din konto. Mvh. [X] Kommune."

Det er imidlertid ikke lov å sende fødselsnummer som del av meldingen. Meldingen må heller ikke inneholde fortrolige eller sensitive opplysninger om andre enn mottakeren selv eller dennes barn.

Det er en forutsetning at det er innhentet samtykke fra innbyggeren om at hun ønsker å motta slike meldinger, og samtykket skal kunne trekkes tilbake. Det fremkommer ikke hvordan samtykket skal innhentes. Meldingene skal kun sendes via NemSMS-løsningen eller en løsning som tilsvarende sikrer en knytning mellom mottaker og oppgitt mobilnummer.

²⁷ Version2, 21. mai 2010: <http://www.version2.dk/artikel/datatilsynet-spaender-ben-millionprosjekt-kommuner-maa-ikke-sende-huskesedler-paa-sms-14929>

²⁸ Vejledning til bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=1002>

²⁹ Datatilsynet består av et råd - Datarådet - og et sekretariat. Datarådet er utpekt av justisministeren, og avgjør blant annet saker av prinsipiell karakter eller med betydelige følger for en offentlig virksomhet

³⁰ <http://www.datatilsynet.dk/offentlig/sikkerhed/offentlige-myndigheders-kommunikation-med-borgerne-via-sms/>

5.2 Datatilsynet i Norge³¹

Datatilsynet har gjennomført noen kontroller i enkelte kommuner som bruker ulike løsninger for utsendelse av servicemeldinger på SMS. Det er i hovedsak snakk om generelle meldinger om f. eks snøbrøyting som sendes til beboere i gitte områder, basert på uttrekk av adresser og telefonnumre. Tilsynets merknader er at det i mange tilfeller ikke er innhentet samtykke fra mottakerne, og at det er uavklarte ansvarsforhold mellom kommune og leverandør.

Behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag, og det gjelder også for servicemeldinger på SMS, uansett om de er generelle eller personlige. Som hovedregel vil det være nødvendig med samtykke for at behandlingsgrunnlag skal foreligge. Det vil i noen tilfeller være aktuelt at forvaltningen har hjemmel for slik behandling, eller kan begrunne det med at det er nødvendig for utøvelse av offentlig myndighet eller av annen nødvendig grunn.

Kravet til samtykke er at det er aktivt, frivillig og informert. Dette innebærer at brukeren selv må si ja til å motta SMS-meldinger, det må finnes alternativer hvis hun sier nei, hun må vite hva hun sier ja til – både hvilke typer meldinger som kan komme og hvem som er avsender.

Før hun samtykker skal hun etter personopplysningsloven § 19 få informasjon om hvem som er behandlingsansvarlig, hva som er formålet med behandlingen, om opplysningene utleveres, at det er frivillig og retten til innsyn.

Det er dermed ikke et informert samtykke hvis hun må si «ja til alt» og gi en blankofullmakt, tilsvarende som ved NemSMS. Samtidig må en løsning hvor brukeren kan velge hvem hun vil motta meldinger fra være brukervennlig slik at vedkommende forstår hva samtykket innebærer, og dette kan bli vanskelig hvis det er for mange elementer å velge mellom.

Dette betyr at en fellesløsning for SMS ikke kan be om et generelt samtykke fra brukeren. Samtykke må innhentes av den enkelte virksomhet som ønsker å bruke SMS i sin kommunikasjon.

I utgangspunktet anses SMS som sikrere enn e-post siden infrastrukturen i større grad er kryptert, og siden SMS ikke lagres hos operatøren i motsetning til e-post. Dette betyr at det i større grad er anledning for forvaltningen til å sende servicemeldinger på SMS, mens dette er mer komplekst ved bruk av e-post. Disse bør derfor ikke sidestilles som kommunikasjonsmedier.

Meldinger som inneholder sensitive personopplysninger skal som hovedregel ikke sendes som SMS. Dette kan f. eks være detaljer om oppmøtested på et sykehus, hvor navn på avdeling og enhet sier noe om mottakerens helseforhold. Dette er regulert i normen for helsesektoren, og kan legges til grunn for andre ved vurdering av hvilken informasjon som kan sendes som SMS.

³¹ Basert på møte med fagdirektør Atle Årnes og rådgiver Henok Tesfazgh, Datatilsynet

For andre typer meldinger som ikke inneholder sensitive personopplysninger vil det som utgangspunktet ikke være begrensninger på hvilken informasjon som kan sendes som SMS. Likevel bør innholdet i meldingene være nøytrale og begrenses til det som er nødvendig. I tillegg må det vurderes om informasjonen som sendes er omfattet av virksomhetens taushetsplikt. Dette kan gjelde opplysninger som ikke er sensitive, men som sier noe om noens personlige forhold.

I tillegg kan det være andre personvern vurderinger som må gjøres dersom det etableres en fellesløsning, hvor det må tas stilling til rettslig grunnlag, behandlingsansvar, databehandler osv.

5.2.1 Forholdet til reservasjon mot digital kommunikasjon

Regjeringen uttrykker i digitaliseringsprogrammet at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kommunikasjon med forvaltningen. For å oppnå denne målsetningen er et ønske om å endre grunnlaget for elektronisk kommunikasjon med innbyggerne fra godkjenning til reservasjon. Det vil i praksis si at man snur logikken i forvaltningsloven § 27 og eforvaltningsforskriften § 8 som i dag krever at parten uttrykkelig må godta at underretting om vedtak og enkelte andre meddelelser kan skje ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Der vil da bli slik at parten må reservere seg dersom det ikke er ønskelig å kommunisere elektronisk med forvaltningen. Reservasjon betyr at de fremdeles vil få vedtak og andre dokumenter fra forvaltningen på papir. Det er etablert et prosjekt i regi av FAD og JD som skal se på endringer i regelverket for å gå fra godkjenning til reservasjon.

Disse bestemmelsene og den planlagte endringen fra godkjenning til reservasjon har i utgangspunktet lite å si når det gjelder servicemeldinger på SMS. Dette fordi servicemeldinger slik de er beskrevet i dette notatet faller utenfor bestemmelsenes virkeområde ettersom det ikke vil gjelde enkeltvedtak eller andre meldinger med betydning for partens rettsstilling. Dette vil si at det ikke er relevant å innhente godkjenning etter eforvaltningsforskriften for å sende ut servicemeldinger på SMS, samt at det heller ikke er vil være relevant for innbyggerne å reservere seg mot servicemeldinger dersom man endrer fra godkjenning til reservasjon.

Dette gir imidlertid ikke en blankofullmakt for at forvaltningen kan sende slike servicemeldinger til innbyggerne ettersom kravet til behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven da vil styre muligheten til å sende meldinger. Som omtalt i avsnitt 5.2 vil behandling av personopplysninger for utsendelse av servicemeldinger på SMS måtte baseres på samtykke. Dette fordi det i få tilfeller vil foreligge lovhjemmel for behandling av personopplysninger til dette formålet. Det er også lite trolig at behandlingen kan begrunnes med offentlig myndighetsutøvelse ettersom dette primært dreier seg om økt service og ikke myndighetsutøvelse.

5.3 Helsesektoren

I Helsedirektoratets norm for informasjonssikkerhet i helse-, omsorgs- og sosialsektoren, er det gitt retningslinjer for bruk av SMS i pasientkontakt.³² Formålet er å sikre god, enkel og effektiv pasientkontakt, samtidig som hensynet til konfidensialitet og integritet for helse- og personopplysninger ivaretas.

SMS benyttes i mange sammenhenger i kommunikasjon mellom pasient og helsetjenestetilbyder. I helsesektoren er det viktig at slike løsninger ikke benyttes til overføring av informasjon som bryter med kravet til personvern og informasjonssikkerhet. Helsevirksomheten som benytter løsningen er ansvarlig og skal påse at krav til informasjonssikkerhet ivaretas.

For all bruk av SMS kreves det samtykke fra pasienten, i tråd med pasientrettighetsloven.

Det er i normen gitt eksempler på hvilken informasjon meldingene kan inneholde, men den samlede informasjonen må vurderes ut fra om innholdet totalt sett kan medføre brudd på taushetsplikten.

Eksempler på informasjon som kan sendes som SMS:

- Navn (helst bare fornavn)
- Fødselsdato
- Påminnelse om timeavtale: *Minner om time hos oss tir 5. jan kl 1430 mvh tannlege xx*
- Aksept av timeavtale: *Svar tilbake ja/nei*
- Endring av timeavtale
- Annet praktisk
- Varsel om nye meldinger

Eksempler på informasjon som ikke kan sendes som SMS:

- Fødselsnummer
- Helseopplysninger, f. eks. diagnose i form av kode eller tekst som viser pasientens helsetilstand
- Reseptinformasjon

Eksempler på informasjon som ikke bør sendes som SMS:

- Avdelingsnavn som kan knyttes til diagnose eller helseforhold, f. eks. *"psykiatrisk poliklinikk", "gynekologisk avdeling"*
- Telefonnummer til avsender, slik at det ikke er mulig å identifisere avsender/avdeling med navn som kan angi helseforhold eller diagnose

Retningslinjene er uttrykk for gjeldende praksis, og kan også anvendes i andre sektorer ved vurdering av hvilken informasjon som kan sendes per SMS.

³² <http://www.helsedirektoratet.no/lover-regler/norm-for-informasjonssikkerhet/dokumenter/faktaark/Documents/faktaark-42-bruk-av-SMS-i-pasientkontakt.pdf>

6 Vurdering og anbefaling

Erfaringen fra Danmark viser at påmeldingen til NemSMS er begrenset, og at bruken er beskjeden. Som nevnt ble det ikke gjort noen kartlegging av brukernes behov før etableringen av NemSMS. I stedet valgte man å estimere det potensielle antall brukere av NemSMS basert på tall for hvor villige innbyggerne var til å kommunisere digitalt med det offentlige. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at villigheten til å motta servicemeldinger på SMS er lik villighet/motivasjon til å kommunisere med forvaltningen digitalt. Det er snakk om ulike typer tjenester, med ulikt innhold og bruksområde. For innbyggerne handler ikke bruk av SMS nødvendigvis om å kommunisere digitalt med forvaltningen. NemSMS har også en høy brukerterskel, noe som blant annet skyldes den tette koblingen til digital post. Brukerne opplever også at det er problematisk med den løse koblingen mellom hva de melder seg på til og hva de senere får tilsendt.

Det er også få offentlige virksomheter tilknyttet NemSMS, hvilket settes i sammenheng med at det allerede var mange lokale løsninger i bruk samt at forvaltningens behov for en fellesløsning for servicemeldinger på SMS var ukjent. Det er også verdt å merke seg at bruk av NemSMS foreløpig ikke har medført besparelser for virksomhetene, og at dette heller ikke er det viktigste for dem. Deres fokus er snarere å gi innbyggerne bedre service.

Når det gjelder norske forhold viser de data vi har innhentet i dette arbeidet at flere offentlige virksomheter i Norge har tatt i bruk som SMS som kanal i sin kommunikasjon med innbyggerne. Dette tyder på at det er et behov for SMS som kommunikasjonskanal i forvaltningen. Behovet ser ut til å være mest fremtredende i helsesektoren, men hvor stort behovet i forvaltningen generelt er gir ikke våre data grunnlag for å si noe konkret om. Vi kjenner heller ikke til hvor mange lokale løsninger som er i bruk i den norske forvaltningen.

Hva angår den konkrete bruken av SMS er vårt inntrykk at den er noe fragmentarisk og at det ikke ligger en klar strategi bak bruken. Dette illustreres blant annet av at virksomhetene vi har vært i kontakt med i liten grad har oversikt over kostnadene tilknyttet bruken av SMS. Videre later det til at virksomhetene i liten grad har kartlagt hva brukerne ønsker eller mener om SMS som kommunikasjonskanal, mens virksomhetene selv primært ser det som en ekstraserivice de yter overfor brukerne. Det kan også tenkes at det å tilby en slik tjeneste kan ha positiv betydning for tilliten og omdømmet til virksomheter som tar det i bruk.

Selv om det foreligger et behov for SMS som kommunikasjonskanal blant offentlige virksomheter, kan vi ikke på bakgrunn av den kunnskapen vi har innhentet dokumentere et behov som kan begrunne etablering av en fellesløsning for å understøtte dette behovet. Helsesektoren, hvor behovet er mest framtrødende, har i stor grad tatt i bruk SMS i pasientkontakt, basert på ulike markedsløsninger. I helsesektoren er det også stor tilfredshet blant pasientene med denne ekstraserivicen. Dette kan tyde på at en nærhet mellom brukeren og avsender, og derav forståelse for hvorfor meldingen kommer, er viktig for at nytten med SMS-servicemeldinger oppnås for begge parter. Det

kan derfor være fordeler ved at løsningene tilbys lokalt hos virksomhetene. Dernest, dersom det er slik at det først og fremst er helsesektoren som vil være avsender av servicemeldinger, slik det er i Danmark, kan det bety at mye av potensialet ved en fellesløsning allerede er dekket. Da vil det være mer hensiktsmessig at sektoren selv etablerer en eventuell fellesløsning skreddersydd til sitt behov enn at det etableres en fellesløsning for hele forvaltningen. Helsesektorens behov og bruk begrunner ikke nytten for andre virksomheter og sektorer.

Videre vil en utfordring med en fellesløsning være at brukeren må velge hvilke virksomheter hun vil ha SMS fra og aktivt samtykke til dette. Som Datatilsynet påpeker holder det ikke å samtykke til «alle» avsendere, det blir for generelt. På den annen side blir det komplisert og lite brukervennlig hvis brukeren må ta stilling til potensielt flere hundre virksomheter hun vil motta eller ikke motta servicemeldinger fra. Liknende problemstillinger er også fremhevet i arbeidet med et felles reservasjonsregister, jf. Difi-notat 2012:4. Et samtykke til mottak av SMS bør dermed ikke ligge i en fellesløsning, men må presenteres lokalt hos den enkelte virksomhet. Dette innebærer at SMS-tjenester bør presenteres fra den enkelte virksomhet overfor brukerne, og ikke på et felles nettsted e.l. Dermed vil ikke en slik SMS-tjeneste fremstå som en fellesløsning utad, men kan bygge på felles registre og systemer for utsending for forvaltningen.

På bakgrunn av den kunnskapen vi har innhentet og ovenstående vurderinger vil vi derfor ikke anbefale at det etableres en fellesløsning for SMS-servicemeldinger. Vi anbefaler snarere at offentlige virksomheter som har behov for det etablerer lokale løsninger, men benytter seg av et felles kontaktregister for tilgang til oppdatert informasjon om mobiltelefonnumre. Lokale løsninger kan relativt enkelt etableres ved å kjøpe tjenester i markedet da det finnes flere aktører som tilbyr masseutsendelse av SMS. Som nevnt tidligere har flere offentlige virksomheter allerede tatt i bruk slike markeds løsninger. Dersom de lokale løsningene kan benytte seg av oppdatert kontaktinformasjon via et felles kontaktregister kan forvaltningen gis mer incitament til å ta i bruk SMS som kommunikasjonskanal ettersom de slipper å måtte ajourholde egne kontaktregistre.

Et felles kontaktregister har for øvrig vært etterspurt i en rekke sammenhenger tidligere, og er således et godt dokumentert behov i forvaltningen. Det er også omtalt i regjeringens digitaliseringsprogram. Pr. mai 2012 er et felles kontaktregister med e-postadresser og mobiltelefonnumre under etablering i tilknytning til ID-porten. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at et felles kontaktregister, dersom det skal kunne brukes som grunnlag for utsending av SMS-servicemeldinger, må ta høyde for dette ved etablering. Det har betydning for hvilket formål kontaktregisteret skal ha, med tilhørende rettslig grunnlag i henhold til personopplysningsloven.

Det er også grunn til å understreke at forvaltningen vil ha ulike behov for informasjon fra kontaktregisteret avhengig av om de skal sende generelle eller personlige servicemeldinger. Dette kan få betydning for hvordan kontaktregisteret skal utformes. Særlig er det utvalget av mottakere som vil være forskjellig, og som kan kreve ulike data og tilgjengelighet. F. eks vil et

felles mobilregister som består av bare navn, fødselsnummer og mobilnummer ikke gi nødvendig informasjon dersom det skal sendes ut til mottakere i et bestemt område. Da vil et uttrekk fra 1881 eller tilsvarende være mer korrekt, selv om det vil ha mangler fordi ikke alle mottakere er registrert og ikke-oppdaterede telefonnumre. Offentlige virksomheter vil ha ulike behov for hvordan de skal knytte meldinger til mottakere, og det vil være formålet som styrer hvilken knytning som er nødvendig. I saksbehandling eller pasientkontakt vil ofte fødselsnummer eller annen identifikator brukes, og dermed kan denne knyttes til et mobilnummer. For en melding om avstenging av vann er en slik sikker identifisering ikke nødvendig, og knytningen mellom mottaker og mobilnummer må gjøres på annen måte.

6.1 Avsluttende kommentarer

Bruk av SMS som kommunikasjonskanal må vurderes på linje med andre kanaler og bør derfor være forankret i virksomhetens kommunikasjons- og/eller kanalstrategi. «Nå alle»-prinsippet i Kommunikasjonspolitikken understreker at staten skal vurdere hvilke kanaler som er mest effektive for å nå en aktuell målgruppe. SMS kan i så måte være et godt supplement til øvrige kanaler og gi økt service for brukeren, men avhenger av hvem man skal nå og med hvilken type informasjon. Det kan også kun være et supplement, fordi man må være sikker på at man når alle berørte, og det er man ikke nødvendigvis med SMS som kanal.

Med dette perspektivet knyttes servicemeldinger på SMS mer til kommunikasjon og service enn til digitalisering. Digitaliseringen er først og fremst knyttet til eventuell intern tilrettelegging av systemer for å sikre integrasjon med en SMS-løsning for utsendelse. Erfaringene fra NemSMS i Danmark viser at resultatene er økt service overfor brukeren, ved hjelp av en fellesløsning. Den samme servicen yter imidlertid også alle de etatene som har tatt i bruk egne lokale løsninger. Slik vi ser det er det vanskelig å se at nytteverdien er høyere ved bruk av en fellesløsning sammenlignet med bruk av lokale løsninger.

Siden SMS-servicemeldinger har et sterkt serviceelement, kan det vurderes om det skal gis en generell anbefaling eller føring til forvaltningen om bruk av SMS som kommunikasjonskanal, som knyttes til kommunikasjonspolitikken og prinsippet om et bedre møte med det offentlige. Siden det vil være spørsmål om personvern og taushetsplikt ved bruk av SMS som vil være felles for hele forvaltningen, bør det utarbeides felles retningslinjer for bruk tilsvarende den som finnes i normen for helsesektoren.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Servicemeldinger på SMS
DIFIs notatnummer:	2012:5
Forfatter(e):	Anniken Willumsen, Mona Naomi Lintvedt
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	301001
Prosjektnavn:	SMS-infomeldinger
Prosjektleder:	Mona Naomi Lintvedt
Prosjektansvarlig avdeling:	Digital forvaltning (DIG)
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, kirke og administrasjonsdepartementet (FAD)
Resymé/omtale:	<p>Difi har på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vurdert om det er grunnlag for etablering av en fellesløsning for SMS fra forvaltningen til innbyggerne</p> <p>Notatet gir i hovedsak en presentasjon og vurdering av erfaringene i Danmark med deres NemSMS-løsning, men gir også enkelte beskrivelser og vurderinger av norske forhold.</p>
Emneord:	Digitaliseringsprogrammet, kommunikasjonspolitikk, kommunikasjon, kanalstrategi, brukerretting, servicemeldinger, SMS, SMS-påminnelser
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no