

Prosjektets tittel: **Funksjonshemmedes tilgang til nødnumrene**

Utgitt:
ISBN 978 82 8210 012 0

Utgitt av: Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens
kommunikasjonsberedskap, KoKom

Prosjektleder: Egil Bovim

Postadresse: Møllendalsbakken 9, 5009 Bergen

Besøksadresse: Møllendalsbakken 9, 5009 Bergen

Tlf.: 55 97 72 60

Faks: 55 97 72 61

Web: www.kokom.no

Heftet kan bestilles
hos: KoKom

e-post: firmapost@kokom.no

Forfattere:

Illustrasjon:

Utgitt i samarbeid med:

Forord

Denne rapporten utgjør en delrapport for prosjektet "Funksjonshemmedes tilgang til nødnumrene". Den endelige rapporten forventes ferdigstilt innen utgangen av 2009.

Forord	2
Innledning	5
1. Sammendrag	6
2. Mandat	6
3. Målsetning	6
3.1 Overordnet mål	6
3.2 Resultatmål	6
3.3 Effektmål	6
4. Prosjektorganisasjon	7
4.1 Prosjektledelse	7
4.2 Referansegruppe	7
4.3 Arbeidsgruppe	7
5. Metode og avgrensning	8
5.1 Metode	8
5.1.1 Kartlegging av behov	8
5.1.2 Kartlegging av pågående/ gjennomførte aktiviteter	8
5.2 Avgrensning	9
6. Funn	9
6.1 Behov i befolkningen	9
6.2 Befolkningens rettigheter	10
6.3 Dagens situasjon i Norge	10
6.3.1 Nødmeldetjenesten i Norge	10
6.3.2 Tilbud for funksjonshemmede i Norge	11
6.4 Erfaringer fra andre land	11
6.4.1 Island	11
6.4.2 Sverige	12
6.4.3 Finland	12
6.4.4 Danmark	12
6.4.5 Storbritannia	13
6.4.6 EU	13
7. Vurderinger	14
7.1 Dagens situasjon	14
7.2 Teknologiske muligheter	14
7.2.1 Teksttelefoni	14
7.2.2 SMS	15
7.2.3 MMS	16
7.2.4 Chat	16
7.2.5 Videotelefoni	16
7.2.6 Tekst til tale og tale til tekst.	16
7.2.7 Annet	16
7.2.8 Sammenfatning teknologiske muligheter	17

7.3	Organisatoriske forhold	17
7.3.1	Organisatoriske forhold nødmeldetjenesten	17
7.3.2	Organisatoriske forhold bruker	18
8.	Organisasjonsmodeller mottak telefoner fra døve/ tunghørte	19
8.1	Et begrenset antall sentraler mottar nødalarmer	19
8.2	Alle sentraler mottar nødalarmer	20
8.3	Endret organisasjon av nødmeldetjenesten	20
9.	Anbefalinger	20
9.1	Kortsiktig løsning	20
9.1.1	Alternativ 1, SMS meldingsmottak ved nødmeldesentral	21
9.1.2	Alternativ 2, meldingsmottak ved sentralen i Mosjøen	21
9.1.3	Vurderinger kortsiktig løsning	21
9.1.4	Videreutvikling av kortsiktig løsning	22
9.2	Varig løsning	22
10.	Personvern og informasjonssikkerhet	22
11.	Videre arbeid	23
11.1	Kortsiktig løsning	23
11.2	Mellomløsning	23
11.3	Varig løsning	23

Innledning

Nasjonalt kompetansesenter gjennomfører på oppdrag fra Helsedirektoratet prosjektet "Funksjonshemmedes tilgang til nødnumrene. Prosjektets varighet er hele 2009. På bakgrunn av temaets aktualitet, og behovet for å fatte avgjørelse i forhold til kortsiktig løsning har vi, i samråd med oppdragsgiver, valgt å komme med delrapport 1.

I Norge har funksjonshemmede i begrenset grad tilgang til de offentlige nødnumrene. (110, 112, 113).

Telenor driver som del av sine samfunnsmessige forpliktelser en sentral i Mosjøen, men denne har bare begrenset tilbud, og da avgrenset til tunghørte/ døve.

I tråd med politiske føringer og endringer i EU-direktiv er det tvingende nødvendig å korrigere situasjonen. I 2008 utarbeidet Deltasenteret rapporten "Nødnummer – tilgang for funksjonshemmede som er en kartlegging av grupper med spesielle behov i forhold til nødmeldetjenesten.

EU-kommisjonen har også et sterkt fokus på dette området. Gjeldende direktiv er for tiden under revisjon, og det vil komme inn en bestemmelse om at funksjonshemmede skal ha nødvendig tilgang til tjenesten. Senere tiders hendelser har medført at problemområdet er viet betydelig oppmerksomhet, særlig i forhold til tunghørte/ døve.

1. Sammendrag

Prosjektet omfatter i utgangspunktet alle former for funksjonshemming, men hovedfokus er i denne sammenhengen lagt på tunghørte og døve. Det redegjøres for tjenester som er etablert i andre land. Disse består i ulike former for håndtering av SMS. Dette dokumentet utgjør en delrapport i prosjektet. Den er utarbeidet på bakgrunn av at det er avdekket et behov for at en ordning for mobil kontakt mellom tunghørte/ døve og nødmeldesentralene etableres på svært kort sikt. Det ses som hensiktsmessig at arbeidet videre i prosjektet fokuseres ytterligere på det.

Det fremmes forslag om at man ser på tre løsninger, en kortsiktig, en midlertidig og en permanent ordning. Mens de to første retter seg mot tunghørte/ døve, vil den siste rette seg mot et bredere spektrum av funksjonshemninger.

Det anmodes om avgjørelser i forhold til den kortsiktige løsningen, slik at denne kan komme vesentlig nærmere en implementering i løpet av prosjektperioden.

2. Mandat

- Utrede muligheter for på kort og langt sikt å etablere ordninger for tunghørte/ døve i forhold til nødmeldetjenesten.
- Gi en vurdering av i hvilken grad de foreslåtte ordningene kan omfatte, eventuelt utvides til å omfatte, individer med andre funksjonshemninger enn nedsatt hørsel/ døvhet.
- Prosjektet skal være felles for de tre nødetatene og løsningene skal være anvendelig for henvendelser til både brann, politi og helse.

3. Målsetning

3.1 *Overordnet mål*

- Sikre lik tilgang til nødmeldetjenesten for en størst mulig andel av befolkningen, uavhengig av funksjonshemninger.

3.2 *Resultatmål*

- Forslag til system for ivaretagelse av henvendelser til nødmeldetjenesten fra individer med nedsatt hørsel/ døvhet.
- Vurdering av systemet i forhold til individer med andre funksjonshemninger.

3.3 *Effektmål*

- Bedret tjeneste for individer med hørselshemming/ døvhet.

4. Prosjektorganisasjon

4.1 *Prosjektledelse*

Egil Bovim, KoKom, er prosjektleder

4.2 *Referansegruppe*

Referansegruppen har bestått av representanter for de tre aktuelle direktoratene, med Even Klinkenberg fra Helsedirektoratet, Jan-Olav Vagle fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap, og Sven Lloyd Thorbjørnsen fra Politidirektoratet.

4.3 *Arbeidsgruppe*

Det var forutsatt at det skulle etableres en arbeidsgruppe for prosjektet. På grunn av behov for rask fremdrift ble dette ikke gjort, man baserte seg heller på større innsats fra referansegruppen.

5. Metode og avgrensning

5.1 Metode

5.1.1 Kartlegging av behov

På oppdrag fra Helsedirektoratet sto KoKom i 2008 for en utredning av behovet for tilpassing av nødmeldetjenesten til individer med spesielle behov. Etter en kartlegging av ulike kompetansemiljøer ble det til at Helsedirektoratets egen institusjon, Deltasenteret, utarbeidet en rapport om temaet. ”Nødnummer – tilgang for funksjonshemmede” ble utgitt i september 2008¹.

Oppsummeringen i denne rapporten er som følger:

”Rapporten viser at behovene og evnene til menneskene endres fra barndom til alderdom, og at funksjonsnedsettelse innebærer hele spektret av utfordringer. Mange kan kompenseres ved å utnytte de muligheter som er innbakt i ordinær hyllevare, mens andre trenger spesielle, individuelle løsninger. I all denne variasjonen finnes det noen felles trekk som kan danne grunnlag for det videre arbeidet:

- *Felles nødnummer for alle. Vil tjene alle brukergrupper og lette opplæring av alle borgerne.*
- *Automatisk stedsangivelse vil være en fordel for alle, også for de som ikke har en funksjonsnedsettelse.*
- *Standardiserte og intuitive rutiner er til hjelp for alle, for eksempel at det er en fast rutine/rekkefølge på kommunikasjonen med alarmsentralene.*
- *Opplæring i bruk av nødnumre, tilpasset ulike målgrupper.*
- *Alle vil være tjent med å motta kvittering for mottatt anrop på en måte som de forstår eller oppfatter.*

Punktene over vil gagne alle brukere av nødtelefoni, uavhengig av om en har en funksjonsnedsettelse eller ikke. Mange vil oppleve en midlertidig eller varig funksjonsnedsettelse i løpet livet, så ved å planlegge nødmeldetjenesten for alle sikrer en best at ingen blir diskriminert ved å ikke ha tilgang via hovedløsningen. En slik tankegang er basert på prinsippet om universell utforming, som danner grunnlaget for å skape tilgjengelighet og deltakelse for alle. Med universell utforming skal flest mulig ha tilgang til en inkluderende og likeverdig hovedløsning.”

5.1.2 Kartlegging av pågående/ gjennomførte aktiviteter

Det foregår betydelig arbeid innenfor området ”e-inclusion” internasjonalt. Begrepet e-inclusion innebærer at alle individer, uavhengig av alder, fysisk og intellektuelle kapasiteter, skal ha samme tilgang til samfunnets tilbud. I denne sammenhengen fremstår tilgang til nødnumre og dermed nødmeldetjenesten, som en av flere tjenester som skal være mulig å nå for alle. Tilgang til nødnumre er en begrenset del av disse aktivitetene. Andre land ligger også ulike til i forhold til tilgang til nødnumre for funksjonshemmede. I prosjektet har vi innhentet informasjon fra aktuelle nasjoner/ enheter. Dels har dette skjedd gjennom litteraturstudier, deltakelse i møter og konkrete henvendelser til aktuelle tjenester eller andre enheter.

¹ Helsedirektoratet, Deltasenteret, september 2008: Nødnummer – tilgang for funksjonshemmede

5.1.3 Vurdering av tilgjengelig materiale

Det tilgjengelige materialet har blitt analysert med bakgrunn i norske forhold. På denne bakgrunnen har vi kommet frem til prosjektets tilrådninger.

5.2 Avgrensning

Forprosjektet som ledet til rapporten fra Deltasenteret favnet vidt, og skulle dekke alle former for funksjonshemning. Det er vesentlig at alle aktuelle grupper får tilgang til nødnumrene.

I henhold til avtale med Helsedirektoratet har vi i denne omgangen konsentrert oss om behovene til tunghørte/ døve. Det er imidlertid vesentlig at også behovene til individer med andre funksjonshemninger ivaretas.

6. Funn

6.1 Behov i befolkningen

Deltasenteret peker i sin rapport på at det i Norge i dag totalt er 600 000 personer som er hørselshemmede. Av disse har 200 000 høreapparat, og det antas at ytterligere 100 000 ville ha nytte av det. Det regnes at vi har 5 000 døve i Norge, og 4 000 mennesker som har tegnspråk som sitt primærspråk.

Som det fremgår er gruppen hørselshemmede langt fra ensartet, og det er vanskelig å anslå hvor stor andel av de hørselshemmede som vil ha nytte av alternative løsninger for nødnumre slik de anbefales i denne rapporten. Erfaring fra andre land, spesielt Sverige, tilsier at det er en viss treghet i tilslutning til løsningene, slik at man må påregne at bare en liten andel av de potensielle brukerne vil ta systemet i bruk de første årene.

Selv om det etableres spesielle ordninger for tunghørte/ døve (og etter hvert for andre grupper funksjonshemmede) må det antas at det fortsatt vil være en vesentlig andel av individer med spesielle behov som benytter seg av den "vanlige" tjenesten, nemlig oppringing til nødmeldetjenesten via vanlig telefon og vanlig nødnummer. Det er dermed fortsatt nødvendig at tjenesten legges til rette og drives slik at innringer klarer gjøre seg forstått. Det vil fortsatt være viktig å ivareta dette så vel ved anskaffelse av utstyr som ved opplæring av operatørene

6.2 Befolkningens rettigheter

Befolkningens rett til tilgang til nødmeldetjeneste er forankret i så vel nasjonalt regelverk i Norge, som i EU-regler som er bindende i henhold til EØS-avtalen. For norsk helsevesen er nødmeldetjenesten forankret i Forskrift om akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus². Forskriften omtaler ikke spesifikt funksjonshemmedes behov. Deltasenteret nevner i sin rapport at en mulig nasjonal forankring for slike krav vil være i Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne³. Dette vil imidlertid kreve en utredning i forhold til at loven ikke omhandler varer og tjenester.

Om den nasjonale forankringen kan synes utilfredsstillende, ligger det imidlertid en solid forankring i EU-regelverket. Direktiv nr. 2002/22⁴, "Universal Service Directive" omhandler blant annet rettighetene til funksjonshemmede. I seksjon 13 heter det: *"Specific measures may also need to be taken to enable disabled users and users with special social needs to access emergency services .112. and to give them a similar possibility to choose between different operators or service providers as other consumers."*⁵

Gjennom EØS-avtalen er Norge også bundet av dette direktivet.

6.3 Dagens situasjon i Norge

6.3.1 Nødmeldetjenesten i Norge

Nødmeldetjenesten i Norge drives i dag av de enkelte nødetatene, brann, politi og helse. Tjenesten baserer seg på at befolkningen selv velger hvilken nødetat man vil kontakte, og ringer da 110 for brann, 112 for politi og 113 for helse. Nødmeldesentralene betjenes av personell med utdanning innen de ulike etatene, og tilleggsutdanning for å kunne betjene nødansrop. Den enkelte nødmeldesentral håndterer hendelser innen sin etat og innen sitt geografiske nedslagsområde, og alarmerer ressurser ved behov. Det er etablert system for krysskommunikasjon mellom nødmeldesentralene. Det er totalt 73 nødmeldesentraler på det norske fastlandet (27 brann, 27 politi og 19 helse). Det foregår et arbeid med sikte på å endre organisasjonen av norsk nødmeldetjeneste. Regjeringens forslag går ut på å etablere felles nødsentraler med felles nødnummer (112), og å redusere antallet nødmeldesentraler.⁶

² Helse- og omsorgsdepartementet, FOR 2005-03-18 nr 252: Forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus (<http://www.lovddata.no/cgi-wifit/ldles?doc=/sf/sf/sf-20050318-0252.html>)

³ Barne- og likestillingsdepartementet, LOV-2008-06-20-42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

⁴ Directive 2002/22/EC Of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services ("Universal Service Directive")

⁵ EU: Universal Service Directive (http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424en00510077.pdf)

⁶ Justisdepartementet: St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet Samvirke og samordning (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008->

6.3.2 Tilbud for funksjonshemmede i Norge

I henhold til avtale med Samferdselsdepartementet har Telenor siden 1984 drevet formidlingstjenesten for teksttelefonsamtaler. Denne tjenesten baserer seg ensidig på teksttelefoner, og formidler ikke kontakt over andre tekniske plattformer. (SMS, internett med chat, bildetelefon etc). Brukerne opplever mangelen på mobile tjenester som et sentralt problem. Man har bare tilgang til nødmeldetjenesten fra stasjonære, spesielle terminaler. Det er etablert et separat nødnummer, 1412, som gis prioritet ved formidlingsentralen.

Ved brannsentralen i Vestfold er det ved lokalt initiativ etablert en ordning for mottak av SMS. I samarbeid med Døveforbundet har det blitt gitt anledning til å påmelding i ordningen. De påmeldte har så fått tilgang til et hemmelig nummer hvor de kan sende meldinger til brannsentralen. I sentralen er støttesystemet tilpasset slik at det går en alarm når meldingene kommer inn, og teknisk håndteres de på samme måte som når man mottar automatiske alarmer. Ultimo april 2009 er 33 personer påmeldt ordningen. Man har hatt en feiloppriking og ingen reelle alarmer til nå. Det lave antallet påmeldte tilsier at det ikke kan trekkes noen konklusjoner i forhold til behov for og effekt av tjenesten.

Justisdepartementet har i brev av 19. desember 2008 anmodet om informasjon om i hvilken grad nødmeldesentralene er i stand til å motta henvendelser fra publikum via email/ SMS/ MMS. Tilbakemeldingene på dette er ikke kjent.⁷

For andre funksjonshemmede finnes det ikke noen spesielle tilbud i det hele.

Døve kan ringe alle nødnummer, men kan sjelden kommunisere med alarmsentral med tale. Kommunikasjonen vil da være avgrenset til at sentralen mottar et oppring, med opprinnelsesmarkering. Det vil ikke være mulig å foreta kartlegging av hva som er problemstillingen. Dersom samtalen kommer fra mobiltelefon er det også begrensede muligheter for nøyaktig lokalisasjon av innringer.

6.4 Erfaringer fra andre land

6.4.1 Island

I Island er det etablert en permanent ordning for mottak av SMS ved nødmeldesentralen i Reykjavik. Denne sentralen dekker hele landet. Ordningen er åpen, og innebærer at alle som har islandsk SIM-kort kan sende meldinger til nødmeldesentralen. Det sendes da SMS til 112, og meldingen går direkte inn i sentralenes håndteringssystem.

Nødmeldetjenesten i Island benytter også SMS i stor grad ved kommunikasjon med eksterne etater. Internt i nødetatene benyttes SDS i TETRA, (SDS: Short Data Services, tilsvarer SMS i GSM) men til eksterne ressurser, for eksempel kommersielle redningsselskaper (kranbil etc.) benyttes SMS i GSM-systemet. Det har ikke vært mulig å få statistikk for hvor mye denne ordningen benyttes av innringere til 112.

[2009/inns-200809-085/](#)

⁷ Justisdepartementet, REF 200806548: "Tilrettelegging for mottak E-post – ber om status"

6.4.2 Sverige

Selskapet SOS Alarm har kontrakt med Innenriksdepartementet om håndtering av oppringinger til 112 nasjonalt.

I perioden 2006 – 2008 gjennomførte man et prosjekt for mottak av nødmeldinger via SMS. Erfaringene er beskrevet i prosjektrapporten.⁸

Døve/ tunghørte ble invitert til å delta i prosjektet. Prosjektdeltakelse var på bakgrunn av registrering av den enkelte deltaker, og forutsatte inngått avtale. Av et beregnet grunnlag på 20 000 var det bare 1329 som meldte seg. I løpet av prosjektperioden hadde man 54 nødanrop som i følge rapporten ble håndtert med godt resultat. Gjennomsnittlig tid for håndtering var 14 minutter, som er betydelig lengre tid enn det om benyttes ved vanlige henvendelser. Det er i prosjektrapporten angitt at beregnede totalkostnader basert på en brukermasse på 20 000 vil være i underkant av 2 mill kr pr år.

Prosjektet ble avsluttet i september 2008, Selve tjenesten videreføres foreløpig ut 2009, parallelt med at det gjøres en utredning i forhold til fremtidig teknologi og mulighetene for å benytte disse i utvikling av tjenester for funksjonshemmede. Mens det er angitt at det i prosjektet var 1329 registrerte brukere har dette tallet pr.31.mars steget til 1504.⁹

6.4.3 Finland

I Finland har man etablert ulike numre for den enkelte nødmeldesentral, som kan benyttes til henvendelser via SMS. Disse numrene er blitt gjort kjent for tunghørte/ døve, men det er ingen formell påmelding til tjenesten. System for henvendelser via SMS til 112 har blitt spesifisert men er ikke tatt i bruk. Det tas sikte på å implementere dette i forbindelse med implementering av nytt datasystem i nødmeldesentralene i nødmeldesentralene. Foreløpig tidsplan for dette er satt til 2012-2015. Vi har etablert kontakt med prosjektledelsen, og har avtale om utveksling av erfaringer fra våre prosjekter.

Det foreligger ikke eksakt statistikk for bruken av dagens tjeneste, men et estimat er at man nasjonalt mottar omkring 20 samtaler pr. måned. Det lave antallet gjør at man ikke vurderer feilringinger som noe problem.

6.4.4 Danmark

I Danmark er det opprettet et eget nummer for henvendelser til nødmeldesentralene via SMS. Nummeret er hemmelig og utleveres til brukeren via Foreningen af døve og hørehemmede. SMS til dette nummeret går til alle 112-sentralene. 112-operatøren kan så hente informasjon om innringers posisjon, sammen med navn og adresse for eier av abonnementet. Det foregår så en informasjonsutveksling mellom sentralen og innringer, og det tas kontakt med relevant nødetat som følger opp saken.

Det foreligger ikke informasjon om hvor mange brukere som har tilgang til nummeret, og hvor mye det benyttes. Det angis imidlertid at tjenesten er lite brukt, det kommer anslagsvis 2-3 oppringinger pr måned.¹⁰

⁸ Nils-Erik Norin/ SOS Alarm, 2008: Larma 112 via SMS- tvåårig drift av tjänsten SMS 112

⁹ Nils-Erik Norin, personlig meddelelse.

¹⁰ Steen Herlev-Larssen, Rigspolitiet IT og Tele, personlig meddelelse

6.4.5 Storbritannia

British Telecom ivaretar mottak av nødnummer via 112 og 999 for fastlinje og egne mobilabonnementer i Storbritannia. Øvrige mobiloperatører har også ansvar for mottak av nødsamtaler fra egne abonnenter. Teleoperatørens oppgave er å identifisere hvilken nødnummer innringer har behov for, og å videreføre samtalen dit. British Telecom har også kontrakt på drift av sentral som mottar tekst-telefon oppkall fra døve. Man har valgt å legge mottak av nødnummer fra mobiltelefoner til samme sentral. Kommunikasjonen via SMS går da mellom innringer og sentralen for tekst-telefon, som så står for verbal kommunikasjon med etatenes sentraler.¹¹

6.4.6 EU

EUs rolle i denne sammenhengen er å gi et direktiv som stiller krav om hvilke tjenester som skal være tilgjengelig. Det er så opp til det enkelte medlemsland å finne løsninger tilpasset lokale forhold. Et av kommisjonens virkemidler er å tildele midler til rammeverksprosjekter. Det har vært utlyst midler for utvikling av systemer for tilgang for funksjonshemmede til offentlige tjenester. Midler er tildelt et konsortium for gjennomføring av prosjektet "REACH112". Prosjektet starter opp 1.juli 2009 og skal vare i tre år. Målet er å teste ut eksisterende teknologiske løsninger med sikte på å etablere systemer for tilgang til nødmeldetjenesten for individer med spesielle behov. Vi har etablert kontakt med prosjektledelsen og vil følge prosjektet nøye.

¹¹ John Medland, British Telecom; Presentasjon BAPCO 2009.

7. Vurderinger

7.1 Dagens situasjon

Situasjonen i Norge i dag synes ikke å være i samsvar med internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet på. Det er mer uklart om det finnes norsk regelverk som stiller krav om utvidelse av dagens tjeneste.

En beskrivelse av situasjonen i utvalgte land viser også at Norge ikke ligger i forkant av den internasjonale utviklingen på dette området. Vi har ikke i denne sammenhengen gjort noen fullstendig internasjonal vurdering. Antakelig er det slik at det er mange nasjoner som befinner seg på et enda dårligere nivå enn Norge, ved at de ikke har etablert tjeneste for tekst-telefon. Dette kan imidlertid ikke ses som noen begrunnelse for ikke å utvikle tjenesten videre.

Hendelser omtalt i massemedia, og offentlige diskusjoner viser klart at dagens tjenestetilbud heller ikke er i samsvar med publikums forventning, i alle fall ikke forventningene til dem som lider under at nødmeldetjenesten i dag bare er tilgjengelig via vanlig telefon og teksttelefon fra faste terminaler.

Endringer i samfunnsstrukturen, med flere aleneboende funksjonshemmede stiller også økte krav til tilgjengelighet for nødmeldetjenesten.

Sammenfattet kan det sies at tjenesten slik den er i dag ikke er i samsvar med de faglige normer som må gjelde for tilgjengelighet innenfor brann, politi og helse i 2009. Det er derfor vår vurdering at det må ses som et element av hast å få gjort noe med dette. Som nevnt pågår det et betydelig utviklingsarbeid på dette området, ikke minst gjennom et betydningsfullt rammeverksprosjekt innenfor EU. Mens det på den ene siden er viktig å sikre at vi får fullgode løsninger, synes det ikke akseptabelt å vente til DU-prosjektet er gjennomført før vi etablerer løsninger.

7.2 Teknologiske muligheter

7.2.1 Teksttelefoni

Dagens løsning med kommunikasjon mellom en fast teksttelefon og Telenors sentral i Mosjøen utgjorde et betydelig fremskritt da den ble etablert. Den gjorde det mulig for tunghørte/ døve å kommunisere med utenverdenen. Tjenesten ble ikke først og fremst etablert som en nødmeldetjeneste, men dette ble lagt til som et tillegg. Det viser seg at tjenesten blir lite brukt i dag, med et svært begrenset antall nødanrop pr. år. Fra Telenors side har det vært ytre ønske om å få legge ned tjenesten, men dette har til nå ikke blitt akseptert av myndighetene. Det er en betydelig ulempe at denne tjenesten bare er tilgjengelig fra faste tekstterminaler, og at henvendelsene til nødmeldesentralene går via et forsinkende mellomledd. På den andre siden er det positivt at personellet på sentralen i Mosjøen mottar et betydelig antall anrop generelt, og dermed vedlikeholder sin kompetanse på denne typen kommunikasjon.

Slik vi ser det må i alle fall ikke tilgangen til nødmeldetjenesten via Telenors sentral i Mosjøen legges ned før det er etablert alternativer.

7.2.2 SMS

Det fremgår av vår undersøkelse i utvalgte andre land at SMS er den benyttede tjenesten i et betydelig antall løsninger. SMS benytter seg av offentlig telenett. Fordelene med SMS er at det er snakk om en tjeneste som allerede er operativ, og har gjennomgående god dekning i Norge. Tjenesten er også svært utbredt i bruk blant målgruppen tunghørte/ døve slik at bruker terskelen blir lav.

Ulempene ved en SMS løsning er at det ikke er noen leveringsgaranti på meldingene. I perioder med stor trafikk vil man kunne oppleve at meldingene tar lang tid fra sender til mottaker. Dette vil for eksempel være tilfelle ved høytider, store arrangement eller ulykker, men også i normale drift situasjoner kan leveringstiden bli betydelig. Ved henvendelser til nødmeldesentralen ved tale er det umiddelbart klart at man har oppnådd kontakt, mens det kan være uklart for avsender om en SMS er kommet frem til adressaten.

På nødmeldesentralensiden vil det være forholdsvis enkelt å etablere et system for mottak av SMS. I sin enkleste form kan det skje ved at det anskaffes en mobiltelefon som betjenes av operatørene, men dette er en løsning vi ikke kan anbefale. Det ideelle er å modifisere sentralenes beslutningsstøttesystemer slik at tekst fra SMS går direkte inn i sentralenes elektroniske beslutningsstøttesystemer. Dette vil imidlertid kreve en del utviklingsarbeid. Kostnadene ved dette kan bli betydelige, og bør utredes som ledd i annen del av dette prosjektet.

I forbindelse med implementering av ny kontrollromsløsning gjennom nødnettprosjektet vil sentralene få mulighet for mottak av SMS, men integrasjon mot oppdragsbehandlingssystem er ikke en del av leveransen. Kontrollromsløsningen vil ikke være tilgjengelig i alle sentraler før nødnettet er utbygd nasjonalt, dvs. om 4-5 år. Alle norske nødmeldesentraler bruker samme system for opprinnelsesmarkering, dvs angivelse av hvem som eier telefonabonnementet som benyttes for innringing, og hvor telefonen befinner seg. Systemet vil i løpet av 2009 bli oppgradert ved alle landets nødmeldesentraler, og den nye løsningen vil med noen modifikasjoner også kunne posisjonere en innkommende SMS.

Det finnes også applikasjoner som implementerer posisjon fra telefonens GPS i en SMS som avsenderen fritt kan formulere. Dette vil gi en meget nøyaktig stedsangivelse for innringer. Løsningen vil bli utprøvd ved KoKoms AMK-simulator.

Ruting av nødmeldinger til nærmeste nødmeldesentral er i dag implementert for tale anrop til nødmeldesentralene. Teleoperatørene holder oversikt over hvilke ansvarsområde den enkelte sentral dekker, og hvilke abonnenter som benytter telefoni tjenester i det angitte område. Dette sikrer at man uansett hvor i landet man ringer et av de tre nødnumrene kommer til den sentralen som er ansvarlig for ressursene i område. For SMS stiller dette seg annerledes, da en SMS melding rutes til en sentral server, som igjen videresender meldingen til mottaker abonnenten. Det er en målsetning at nødmeldinger mottatt på SMS også skal behandles av nødmeldesentralen som har ansvar for ressursene i område hendelsen skjer. Det vil være nødvendig for prosjektet å utrede nærmere hvordan man kan utnytte tjenester i nettet til å stedsfeste hvor meldingen geografisk er sendt fra, og hvordan den da skal rutes til sentralen som har ansvar for dette område.

7.2.3 MMS

MMS er en videreutviklet tjenese basert på SMS hvor man kan sende og motta forskjellige multimedia (f.eks. bilder, lyd og videoklipp) i tillegg til tekst, gjennom WAP-protokollen. Sammenlignet med SMS er denne tjenesten mindre benyttet og har et mer komplisert brukergrensesnitt. Erfaringsmessig kan leveringstiden for en MMS variere i større grad enn SMS

7.2.4 Chat

Chat er en tjeneste hvor man løpende utveksler skriftlig informasjon, enten via datamaskin eller mobiltelefon. Tjenesten har en økende utbredelse, særlig over lange avstander. Vi har ikke klart å finne at noen nødmeldetjeneste har innført denne tjenesten. Vi har ikke i denne omgangen foretatt noen dyptpløyende vurdering av tjenestens egnethet, men foreslår at dette bør gjøres.

7.2.5 Videotelefoni

Med videotelefoni forstår vi en kontinuerlig utveksling av tale og bilder, enten via stasjonær datamaskin eller ulike former for mobile innretninger (telefoner, PDA osv.) Mens kvaliteten på denne tjenesten tidligere var begrenset, er det nå godt mulig også i mobilnett å få en overføring som er tilfredsstillende for tegnspråk. Dette åpner selvsagt helt nye muligheter for rask kommunikasjon for tunghørte/ døve. Det finnes kommersielle løsninger som i dag representerer en kombinasjon av chat og videotelefoni.

7.2.6 Tekst til tale og tale til tekst.

I dag er systemer for tale til tekst og tekst til tale kommersielt tilgjengelige. Disse er til nå ikke tatt i bruk i norsk nødmeldetjeneste. Det er en utfordring at dagens systemer krever betydelig tilpasning til enkeltindividers tale for å kunne oversette denne til tekst. I den grad slike systemer blir tatt i bruk av døve/ tunghørte og individer med andre funksjonshemninger vil det være aktuelt for nødmeldetjenesten å anvende denne teknologien.

7.2.7 Annet

Prosjektet vil vurdere alternative løsninger i det videre arbeid i den grad slike finnes.

7.2.8 Sammenfatning teknologiske muligheter

Felles for de mulighetene som er beskrevet i dette kapitlet er at de i svært liten grad innebærer endringer i forhold til teknologi som allerede i dag er hyllevare, eller som vil bli det. På den ene siden innebærer det en erkjennelse av at det i dagens situasjon ikke er teknologien som er begrensningen i forhold til å etablere løsninger for dette problemområdet. På den andre siden vil det da være mulig å velge løsninger som i størst mulig grad er kjent og anvendt av brukerne i ikke-nødrelaterte situasjoner. Dermed vil man ha større sikkerhet for å unngå at brukerfeil hos de involverte forsinker kommunikasjonen.

Vi ønsker å se nærmere på muligheter og begrensninger innenfor relevante teknologier. Det kan bli aktuelt å optimalisere løsningene for å redusere responstid og effektivisere rutingsløsninger. Dette må ses på i sammenheng også ses på sikkerhetsmessige forhold ved de foreslåtte løsningene, inkludert datasikkerhet i mottagende systemer.

7.3 Organisatoriske forhold

Premissene for funksjonshemmedes mulighet for å kommunisere med nødmeldetjenesten legges av flere forhold. For det første er selve organiseringen av nødmeldetjenesten av betydning. Også forhold hos den funksjonshemmede spiller inn. I tillegg til det som direkte følger av den aktuelle funksjonshemmingen vil andre forhold, så som generell kommunikasjonsevne, erfaring i bruk av relevante innretninger osv ha stor betydning.

7.3.1 Organisatoriske forhold nødmeldetjenesten

I Norge har vi i dag 73 nødmeldesentraler som alle mottar nødmeldinger fra sitt definerte geografiske område, og vedrørende sin etat. En interdepartemental arbeidsgruppe har utredet regjeringens forslag om felles nødnummer og felles nødsentraler, og en vesentlig reduksjon i antall sentraler. Dette vil ha innvirkning på organisering av nødmeldetjeneste for funksjonshemmede, men vi ser det som nødvendig at en midlertidig ordning etableres innenfor en kortere tidsramme enn det som må påregnes for de større organisatoriske endringene.

Det kan være en utfordring at døve/ tunghørte kan ha annen begrepsbruk enn andre. Ved sentralen i Mosjøen ble det fremholdt at dette til tider er en utfordring ved kommunikasjon med helsepersonell. Ved bruk av tegnspråk, for eksempel via videotelefon, vil det være behov for at nødmeldesentralen har tilgang på tolketjeneste.

7.3.2 Organisatoriske forhold bruker

For brukere, enten de har spesielle behov eller ei, er det vesentlig at man er i stand til å kontakte nødmeldetjenesten ved hjelp av de kommunikasjonsformer man bruker til daglig, og er godt kjent med. For de fleste innebærer dette at dagens situasjon, hvor man kan kontakte nødmeldesentralene via telefon, enten fasttelefon eller mobiltelefon, er tilfredsstillende.

I dag er SMS i hyppig bruk blant døve/ tunghørte, og videotelefon med bruk av tegnspråk er på vei inn. Det er naturlig, i alle fall på kort sikt, å basere en løsning for tunghørte/ døve på SMS.

Rent umiddelbart kan det ses som en ulempe for brukeren at man må ha et spesielt registreringsregime for bruk av SMS. Dette er imidlertid nødvendig for å sikre at potensielle innringere har tilstrekkelig forståelse for de risiki som ligger i en SMS løsning, for eksempel at meldingen kan bli forsinket.

8. Organisasjonsmodeller mottak telefoner fra døve/ tunghørte

8.1 *Et begrenset antall sentraler mottar nødanrop*

Erfaring fra andre land, og fra Mosjøen og Vestfold, er at antallet henvendelser er lavt. Dersom samtaler skal håndteres på en annen måte enn andre, vil det dermed gå lang tid mellom hver gang en operatør får praktisere. Det har også vært anført at det kan være fare for at man ikke kommuniserer optimalt pga manglende kompetanse fra operatørens side. Dersom henvendelsen skjer via videomedium og tegnspråk, vil det være nødvendig med tolketjeneste. Det anses ikke realistisk at slik tjeneste kan etableres på den enkelte nødmeldesentral.

Dersom man kanaliserer henvendelser fra døve/ tunghørte til spesielt allokerte sentraler, introduseres imidlertid en forsinkelse ved at hendelse må håndteres fra sentralen som er ansvarlig for området der innringer befinner seg. Tidsforsinkelsen er spesielt kritisk ettersom erfaring fra Sverige tilsier at håndtering av samtale via SMS i alle fall tar lengre tid enn det som er tilfelle ved øvrige henvendelser.

En løsning med sentralisering av henvendelser fra døve/ tunghørte vil medføre at nødmeldesentralen har ulike geografiske nedslagsfelt for ulike typer henvendelser. Sentralen må da i tillegg til å ha oversikt over ressurser etc. i eget område, ha oversikt over hvilke sentraler som dekker andre aktuelle områder.

Et annet moment ved at henvendelsene rutes til et begrenset antall sentraler i dagens situasjon vil være om mottakende sentral i utgangspunktet skal håndtere henvendelser for alle etater, eller bare for egen etat. Slik nødmeldesentralene er organisert i dag, har de bare kompetanse innen eget etatsområde. Vi anbefaler derfor at også døve/ tunghørte i dagens system får velge om de vil henvende seg til brann, politi eller helse.

8.2 Alle sentraler mottar nødalar

I Finland tar alle nødmeldesentralene imot oppring via SMS. Pr i dag har man allokert spesifikke numre til hver sentral, senere planlegges det at meldingene skal gå via 112, og vi forutsetter da at den rutes til sentralen som dekker området der innringer befinner seg.

Dersom man allokere spesifikke numre til hver enkelt sentral vil meldingen komme dit uansett hvor innringer befinner seg. Da kommer man i den situasjonen som er beskrevet i avsnittet over, at sentralen må forholde seg til innringer som befinner seg utenfor dens område. Dette taler for å at man bør etablere en ordning som den Finland sikter mot.

Generelt mener vi at det så langt mulig bør legges til rette for at den nødmeldesentralen som har oversikt over og førstehånds kjennskap til de ressurser som skal benyttes, bør være den som mottar innringing/ meldinger. Derfor anbefaler vi at SMS rettes til lokal sentral. Vi antar videre at i de fleste tilfeller vil innringer befinne seg innenfor nedslagsområdet til den nødmeldesentralen som dekker bostedet.

For henvendelser via for eksempel tegnspråk må det etableres spesielle ordninger, men det faller utenfor området til denne delrapporten.

8.3 Endret organisasjon av nødmeldetjenesten

Beskrivelsen i de foregående avsnittene baserer seg på dagens organisering av nødmeldetjenesten i Norge. Som kjent pågår det arbeid med endringer, og avhengig av hva som blir avgjort i denne prosessen kan det være aktuelt å vurdere organisering av mottak av SMS-meldinger på nytt.

9. Anbefalinger

Som nevnt tidligere i rapporten er dagens situasjon i forhold til tilgang til nødmeldetjenesten for funksjonshemmede ikke akseptabel. Vi ser det som sentralt at det etableres ordninger, og i første omgang synes det hensiktsmessig å rette disse mot gruppen tunghørte/ døve. Vi understreker at dette ikke må komme til foretrengsel for løsninger for andre med spesielle behov, men heller fungere som katalysator for en slik utvikling.

9.1 Kortsiktig løsning

Slik vi ser det er det behov for å etablere en løsning på kort sikt, som sikrer tilgang for døve/ tunghørte til nødmeldetjenesten. Denne ordningen baseres på SMS.

For å unngå/ redusere misbruk, og for å sikre at brukerne er kjent med systemet og de begrensningene som ligger i det, anbefaler vi at det opprettes avtaler mellom brukerne og nødsentralen. Henvendelsen bør skje via hemmelig numre som pre-programmers i brukernes telefon. Disse bør pre-tekstes med brann/ politi/ helse. KoKom gjennomfører i øyeblikket utprøving av system for SMS ledsaget av GPS-koordinater. Et av momentene som testes er i hvilken grad dette fungerer når innringer befinner seg innendørs.

Det er vesentlig å presisere at for henvendelser fra telefoner som ikke er registrert i ordningen kan ikke nødeatetene ta noe ansvar for at de ivaretas på tilfredsstillende måte, blant annet fordi en posisjonering vil være mindre nøyaktig.

9.1.1 Alternativ 1, SMS meldingsmottak ved nødmeldesentral

Erfaring tilsier at antallet henvendelser vil være lavt, i alle fall i innledningsfasen. Vi vurderer det likevel som hensiktsmessig at SMS går til den fagsentralen (brann/ politi/ helse) som håndterer det aktuelle geografiske området. Som nevnt vil man kunne få noen samtaler fra andre områder når eier av telefon er på reise, men dette vil være et mindretall som må dekkes i prosedyreverket.

Det må legges til rette for at håndteringen av henvendelser via SMS håndteres så likt andre henvendelser som mulig. KoKom er i gang med å utarbeide system for det. På kort sikt vil det ikke være mulig å sørge for at SMS går rett inn i sentralens beslutningsstøttesystemer, men det må utarbeides rutiner for hvordan slik informasjonsoverføring gjøres.

Basert på en helhetsmessig vurdering anbefaler vi at henvendelser via SMS også på kort sikt rutes til den nødmeldesentral som håndterer hendelser innenfor det relevante fagområdet i det geografiske området innringer vanligvis befinner seg. Det etableres rutiner for hvordan henvendelser håndteres når innringer befinner seg utenfor sitt hjemmeområde.

9.1.2 Alternativ 2, meldingsmottak ved sentralen i Mosjøen

En alternativ modell, som også antas å kunne etableres relativt raskt, er at SMS rutes til Telenors sentral for teksttelefonmottak i Mosjøen. Der vil man kunne motta samtalene etter samme prosedyrer som i dag brukes til andre tekstmeldinger, og så håndtere dem på samme måte. Fordelen med denne modellen er at den krever minimal installasjon og opplæring. Sentralen i Mosjøen har også spesiell kompetanse på tekstlig kommunikasjon med tunghørte/ døve, og dette vil kunne bidra til at misforståelser unngås. Det antas imidlertid at dette momentet er viktigere ved lengre kommunikasjoner med annet fagpersonell enn i akutte situasjoner hvor det må fattes avgjørelser raskt, og på bakgrunn av begrenset informasjon.

Ordningen vil imidlertid kreve at det inngås en avtale med Telenor, og dette kan vise seg noe tidkrevende. At meldingen går via sentralen i Mosjøen vil dessuten innebære et tidsforsinkende mellomledd.

Vi konkluderer derfor med ikke primært å anbefale denne løsningen.

9.1.3 Vurderinger kortsiktig løsning

Den foreslåtte løsningen løser på kort sikt det akutte problemet for tunghørte/ døve i forhold til i det hele å kunne komme i kontakt med nødmeldetjenesten. Den innebærer imidlertid ikke en fullgod løsning.

9.1.4 Videreutvikling av kortsiktig løsning

Den kortsiktige løsningen innebærer at personellet i nødmeldesentralen må overføre informasjon fra SMS-korrespondansen til beslutningsstøttesystemet manuelt. Nødnettleveransen legger til rette for mottak av SMS i sentralene. Ordning for at mottatt (eller sendt) SMS inkorporeres i beslutningsstøttesystemet er imidlertid ikke inkludert. En utredning av kostnadene ved dette vil måtte inngå i neste fase av prosjektet, og bør ikke forsinke implementering av tilgang til nødmeldetjeneste for døve/tunghørte. Vi antar at endringene vil presse seg frem ettersom det etableres flere tjenester som stiller krav til mottak av data i tillegg til tale. Et eksempel på en slik tjeneste er eCall. Det er vesentlig at de endringene som gjennomføres har en helhetlig tilnærming, som inkluderer alle aktuelle former for dataoverføring til og mellom nødmeldesentralene.

9.2 Varig løsning

Selv om SMS i dag fremstår som det mest relevante medium for nødmeldetjeneste for tunghørte/ døve er det klart at dette ikke vil være tilfelle i fremtiden. Som nevnt i kapittel 7.2 er det allerede i dag andre teknologier som er i bruk. I første omgang vil det dreie seg om ulike former for billedoverføring (MMS, streaming). Tunghørte/ døve ønsker mulighet for å benytte tegnspråk i sin kommunikasjon med nødmeldetjenesten. En etablering av slik tjeneste vil kunne ses som en parallell til de krav som vil bli stilt om at nødmeldetjenesten skal kunne håndtere henvendelser på ulike språk, og det må ses på om det kan finnes felles løsninger, eller løsninger med fellestrekk, for disse forholdene. En varig løsning for mottak av henvendelser fra tunghørte/ døve og personer med andre funksjonshemninger må være elastisk i forhold til teknologiske endringer. Dette innebærer at det må være rom for stadig videreutvikling. Dersom det blir vedtatt å videreføre arbeidet med organisatoriske endringer i nødmeldetjenesten er det vesentlig at arbeid med ny teknologi, både for funksjonshemmede og befolkningen generelt, tas inn som en vesentlig aktivitet. Vi forutsetter at den varige løsningen vil innebære direkte kontakt mellom personen som henvender seg til nødmeldesentralen og nødmeldesentralen, uten forsinkende mellomledd.

10. Personvern og informasjonssikkerhet

Den kortsiktige og den midlertidige løsningen baserer seg begge på SMS. Dette medfører begrensninger i personvern og informasjonssikkerhet. Den største bekymringen er forsinkelser. Ved at det etableres en ordning for registrering av brukere vil det være mulig å sikre et tilfredsstillende informasjonsnivå. Det foreslås at henvendelsen til nødmeldesentralen ledsages av informasjon om lokasjon, men dette åpner ikke for at nødmeldesentralen kan lokalisere brukerne utenom ved aktuelle oppringinger.

For varige løsninger vil det være aktuelt å vurdere personvern og informasjonssikkerhet på nytt,.

11. Videre arbeid

Prosjektets mandat er blant annet å utrede muligheter for på kort og langt sikt å etablere ordninger for tunghørte/ døve i forhold til nødmeldetjenesten. Som nevnt innledningsvis utgjør dette dokumentet en delrapport for prosjektet. Vi vil anbefale at særlig aktivitetene i forhold til kortsiktig løsning inkorporeres i prosjektet, med sikte på aktiviteter høsten 2009

11.1 Kortsiktig løsning

Det må fattes en myndighetsavgjørelse i forhold til om man ønsker å etablere en kortsiktig løsning, og hvordan denne organisatorisk skal etableres. (hvor SMS skal mottas). Dersom ordningen skal etableres med Telenors sentral i Mosjøen som mottaker, må det innledes drøftinger med Telenor. Vi ser det som rimelig at disse drøftingene styres av Justisdepartementet.

For dette prosjektet vil det da være aktuelt å etablere ordning for registrering av brukere, og etablere et system for informasjon. Det må etableres et sekretariat som ivaretar brukerkontakten utover prosjektets varighet, prosjektet kan komme med forslag til hvordan dette gjøres.

Dersom prosjektet skal arbeide med kortsiktig løsning vil også forslag til hvordan sentralene skal ivareta informasjonen som utveksles via SMS og inkorporere den i sine støttesystemer inkluderes.

11.2 Mellomløsning

Den midlertidige løsningen, som baserer seg på at den enkelte nødmeldesentral er i stand til å motta SMS og at disse inkorporeres i sentralens beslutningsstøttesystem, er en videreutvikling av den kortsiktige løsningen. De organisatoriske elementene avhenger av i hvilken grad det skal etableres direkte kontakt mellom innsender og den enkelte sentral.

Løsningen vil først være aktuell når nødnettleveransen er fullført, og det videre arbeidet i dette prosjektet vil bestå i en mer detaljert teknisk utredning av løsningen. Spesielt er det en utfordring å komme med realistiske prisoverslag.

11.3 Varig løsning

Implementering av den varige løsningen, med et videre spekter av teknologier, ligger noe mer frem i tid. For det foreliggende prosjektet vil oppgaven være å fremskaffe bedre oversikt over hvilket utviklingsarbeid som foregår, og når dette kan forventes å føre til praktiske resultater.