

 Artikkelit

Nokian vesikriisi yllätti

Vaaran merkkejä ei havaittu

Kriisejä on usein tarkasteltu psykologisesta, yhteiskuntapoliittisesta tai teknologisirakenteellisesta näkökulmasta. Tässä artikkelissa nämä näkökulmat yhdistetään ja kysytään, miksi Nokian vesikriisissä kuntalaisia varoitettiin vasta useita päiviä vaaran merkkien havaitsemisen jälkeen. Kysymykseen haetaan vastausta analysoimalla sitä, kuinka tapauksen kriisijohtamisessa arvioitiin vaaran merkkejä, luotiin tilannekuvaa tapahtuneesta. Erityistä huomiota kiinnitetään kriisin varautumisvaiheeseen ja kriisin akuuttivaiheen johtamiseen. Analyysi osoittaa, että Nokian kaupungin organisaatiossa vaaran merkeissä ei aluksi nähty mitään yllättävää ja niihin pyrittiin reagoimaan samalla tavoin kuin aiempiin häiriöihin oli vastattu. Tilannekuvaa rakennettiin vain vesihuoltolaitoksen sisältä eikä saatavilla olevaa informaatiota kyetty keräämään tehokkaasti. Virheellisesti tilannekuvasta pidettiin kiinni vielä siinä vaiheessa, kun se osoittautui vääräksi. Nokian vesikriisistä puuttui luova kriisijohtaminen. Tutkimuksen aineisto muodostuu viranomais toimijoiden ja toimittajien haastatteluista, päätöspöytäkirjoista, tiedotteista, sisäisistä selvityksistä sekä kaupungin valmiussuunnitelmista.

AVAINSANAT: vaaran merkit, viestintä, kriisinhallinta, tilannekuvan rakentaminen

Marraskuun lopussa vuonna 2007 Nokian Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamolta pääsi 450 000 litraa jätevettä kaupungin puhtaan veden verkostoon. Tämä aiheutti laajan vesiepidemian. Nokian kaupungin 30 000 asukkaasta noin joka viides sairastui. Epidemia aiheutti mahdollisesti myös kahden ihmisen kuoleman. Kaupungin vesijohtovedestä otetuista vesinäytteistä löytyi mm. norovirusta, adenovirusta, giardia-alkueläimiä ja salmonellaa. Ensi vaiheessa vesi oli niin saastunutta, että kahvikupillinen vettä pystyi sairastuttamaan ihmisen.

Likainen vesi tappaa maailmassa vuosittain miljoonia ihmisiä. Suomessa puhdasta vettä on pidetty itsestäänselvänä asiana. Niinpä yksittäinenkin tapaus, jossa veden puhtaus asettuu kyseenalaiseksi, nostaa esiin epäilyksiä yhteiskunnan toimivuudesta. (Seeck, Lavento & Hakala 2008, 14.) Tällaisessa tilanteessa huomio kohdistuu valtion, kuntien ja muiden organisaatioiden kykyyn ennakoita mahdollisia ongelmia ja ratkaista ongelmien synnyttämiä kriisitilanteita.

Kriisijohtamista käsittelevissä tutkimuksissa on havaittu, että ennen varsinaisen kriisin puhkeamista organisaatiossa tai sen toimintaympäristössä on usein kriisistä

varoittavia signaaleja, vaaran merkkejä (Mitroff 1988, 18; Hensgen ym. 2003). Osa näistä merkeistä on heikkoja, osa vahvempia. Varoitussignaaleilla tarkoitetaan tekijöitä, jotka ennakoivat varsinaisen kriisin puhkeamista ja joiden pohjalta organisaation tulee toimia, jotta varsinainen kriisi voidaan estää tai minimoida (Hensgen ym. 2003, 68). Tässä artikkelissa varoitussignaaleista käytetään nimitystä vaaran merkit.

Kriisien on usein todettu johtuvan siitä, että vaaran merkit on organisaatiossa ohitettu tai niitä ei ole havaittu (Mitroff 1998, 18). Vaaran merkkien havaitseminen siis vaatii toimintaympäristön seurantaan, luovaa johtamista, viestintää ja hyvää tiedonkulkua. Jos vaaran merkit havaitaan ajoissa, organisaatiolla on myös parempi mahdollisuus estää kriisin leviäminen.

Kuntien organisaatioita nimitetään usein byrokraattisiksi. Tällä viitataan esimerkiksi siihen, että kunnan eri yksiköt tarkastelevan omaa toimintaympäristöään oman toimintansa näkökulmasta (Clegg 1999, 51). Lisäksi byrokraattiselle organisoitumistavalle on tyypillistä tehtävien toiminnallinen erikoistuminen, toiminnan auktorisointi ja henkilöstön hierarkkiset suhteet (Weber 1947, 1978). Monimutkaisen kriisitilanteen johtaminen tarvitsee kuitenkin myös luovaa johtamista, avoimuutta, verkostojen hyödyntämistä, toimintaympäristön analyysia sekä uusien normaalista poikkeavien tehtävien toteuttamista (Seeck ym. 2008). Edellä mainitut tekijät ovat kriisijohtamisessa tarpeen myös siksi, että verkostoyhteiskunnassa (*network society*) media, kuntalaiset sekä erilaiset sidos- ja yhteistyöryhmät luovat tilanteen, jonka piirteitä tai kehitystä ei voida täysin ennakoida. Samalla organisaation ulkopuolisesta tiedosta on tullut entistä tärkeämpää (Bierly ym. 2009). Uudenlaiset informaatiovirtojen leviämisen tavat ja kuntalaisten kasvaneet odotukset viestinnän suhteen ovat tuoneet kriisijohtamiseen erityispiirteitä, joihin saattaa olla hankala byrokraattisella organisoitumistavalla tehokkaasti vastata. (Castells 1996, 410–428; Castells & Himanen 2004, 140–150; Sumiala 2008; Hakala 2009; Sumiala & Tikka 2009.)

Kriisi on usein määritelty tilanteeksi, jossa tärkeät arvot tai päämäärät ovat uhatuina ja jossa päätöksiä on tehtävä nopeasti epävarmuuden vallitessa (Forsberg & Pursiainen 2003, 9). Kriisien hallinnassa on kyse ”kyvystä tehdä tarkoituksenmukaisia päätöksiä tilanteessa, jossa jotakin epätoivottua on jo tapahtunut mutta jossa on vielä suurempien menetysten vaara” (Forsberg & Pursiainen 2003, 9). Viestintää voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä kriisinhallinnan tekijöistä. Viestintää tarvitaan, jotta vaaran merkit havaitaan, kriisin leviäminen voidaan estää, yleisön turvallisuus taata ja toiminnan jatkuvuus turvata (Pearson & Clair 1998).

Tässä artikkelissa käsittelen vaaran merkkejä, tilannekuvan rakentamista ja kuntalaisten varoittamista osana Nokian vesikriisin kriisinhallintaa. Analyysissä kysytään, miksi kuntalaisia varoitettiin vasta useita päiviä vaaran merkkien havaitsemisen jälkeen. Tarkastelun kohteena oleva aineisto koostuu viranomaisten tiedotteista, kriisiryhmien päätöspöytäkirjoista, kaupungin valmiussuunnitelmista sekä keskeisten viranhaltijoiden, toimittajien ja sidosryhmien haastatteluista.¹

Aikaiset vaaran merkit kriisijohtamisen näkökulmasta

Zachary Sheaffer, Bill Richardson ja Zehava Rosenblatt (1998) ovat tarkastelleet sitä, millaisia kriisijohtamisen puutteita aiemmassa vaaran merkkejä koskevassa tutkimuksessa (*early-warning-signals management, EWS*) on tunnistettu. Näistä ensimmäi-

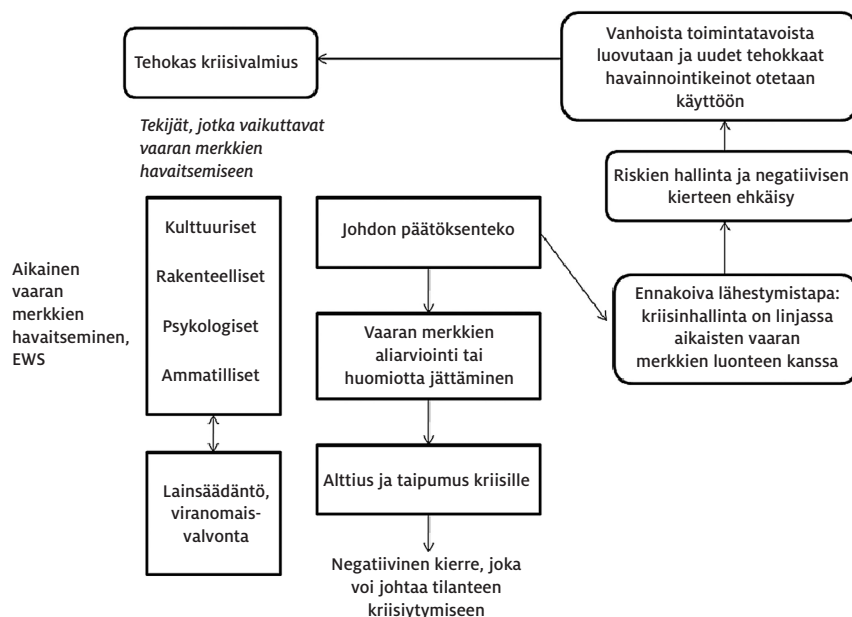
nen kiteytyy heidän mukaansa ajatukseen ”menestys ruokkii epäonnistumisia”. Tällöin kokemus onnistumisesta ja kriisien puuttumisesta turruttavat johtajien valmiutta varautua kriiseihin ja erityisesti organisaation kykyä tunnistaa ulkopuolelta tulevia vaaran merkkejä. Aikaisempaa menestystä tulkitaan niin, että nykyiset sisäiset käytännöt, menettelytavat ja organisaation työntekijöiden osaaminen ovat riittäviä. Kriisijohtamisessa tämä näkyy esimerkiksi kriisin olemassaolon kieltämisenä tai johtamisen vaikeana yhteensovittamisena kriisitilanteeseen. Samoin voidaan nähdä, että itse organisaatio tuottaa suojan kriisejä vasten: Kriisit eivät koske kyseistä kunnan toimialaa, hyvin johdetuille organisaatioille ei tapahdu kriisejä tai kriiseihin varautuminen koetaan ylimääräiseksi luksukseksi, johon itsellä ei ole aikaa tai resursseja (Pearson & Mitroff 1993, 55).

Toinen mahdollinen puute liittyy ulkoisen valvonnan ja sääntelyn pettämiseen. Tällöin esimerkiksi viranomaisvalvonta tai toimintaa koskeva ohjaus on ollut riittämätöntä ja vaaran merkit ovat osaltaan näistä syistä jääneet havaitsematta. (Sheaffer ym. 1998, 2.) Kolmannessa vaihtoehdossa epäonnistuminen liittyy organisaation toimintaa koskevan teknisen järjestelmätiedon hyödyntämiseen. Tietojärjestelmissä olevat aikaiset vaaran merkit jäävät joko huomaamatta tai niitä ei ymmärretä. (Sheaffer ym. 1998, 2–3.)

Neljäntenä mahdollisena puutteena tutkijat nostavat esille organisaatiokulttuurin ja organisaatioiden strategisen suunnittelun ongelmat. Näiden ongelmien taustalla on esimerkiksi seuraavia tekijöitä: Organisaatiosta puuttuvat selkeät tavoitteet ja ajantasainen osaaminen, organisaatiossa on ongelmia viestinnässä, ihmiset pelkäävät tiedonkulussa kasvojensa menettämistä ja konflikteja, turvallisuuskysymyksissä ei ole määritelty selkeää vastuunkantajaa (Sheaffer ym. 1998, 2–3.) Myös organisaation ja yksilöiden oppiminen on kulttuurinen kysymys, joka on liitettävissä kyseiseen malliin. Jos aikaisemmat toimintamallit kriiseissä ja niiden toimivuus arvioidaan väärin, menneestä ei opita mitään tai siitä opitaan väärä seikkoja. Tämä heikentää organisaation kykyä havaita uusiin kriiseihin liittyviä aikaisia vaaran merkkejä. (Mitroff ym. 1987, 290.)

Viides kriisijohtamisen ongelma liittyy organisaation johdon ja asiantuntijoiden toiminnan taustalla vaikuttaviin psykologisiin tekijöihin. Tästä näkökulmasta vakiintuneet kognitiiviset rakenteet asettavat esteitä, joiden takia vaaran merkkejä ei havaita aikaisin. Toimintaympäristöä tarkastellaan erilaisten ennakko-oletusten kautta, ja ongelmien ratkaisumallit perustuvat usein vanhoihin toimintamalleihin; eivät niinkään senhetkisiin olosuhteisiin. (Sheaffer ym. 1998, 4–5.) Kriisipsykologi Atle Dyregrov'n (1994) mukaan ihmisillä on myös erilaisia yksilöllisiä ja kollektiivisia puolustusmekanismeja, jotka estävät kriisitilanteiden rationaalisen kohtaamisen. Vesiepidemiatilanteissa mahdolliset vaaran merkkien havaitsijat, kuten vesilaitoksen henkilöstö, kuntalaiset, terveystarkastajat tai terveyskeskuksen henkilökunta, saattavat kieltää, että tietyt tapahtumankuvat ovat ylipäänsä mahdollisia. He voivat uskoa, että asian hoitaminen on järjestyksessä, että kyllä kaikki sujuu. Näin voidaan kieltäytyä uskomasta, että ympäristössämme on uhkaavia elementtejä ja vähätellä tulevien katastrofien tai onnettomuuksien mahdollisuuksia (Dyregrov 1994, 16). Lisäksi toiminnassa saatetaan keskittyä yksittäisiin inhimillisiin virheisiin ilman, että tilannetta tarkastellaan kokonaisuutena tai pohditaan miten näiden virheiden seurausten leviäminen voidaan estää.

Kriisijohtamisen mahdollisten puutteiden tunnistamisen pohjalta Sheaffer ja kumppanit ovat rakentaneet mallin, jolla voidaan analysoida aikaisten vaaran merkkien havaitsemista erilaisissa kriisitilanteissa (kuviokuva 1). Mallin toimivuutta on tarkasteltu myös empiirisiin analyysiin. (Sheaffer ym. 1998, 2–8, 17.)



Kuvio 1: Aikainen vaaran merkkien havaitseminen (Sheaffer ym. 1998, 17).

Timothy W. Coombs (2007a, 18) on kuvannut vaaran merkkien havaitsemista kolmivaiheisena prosessina. Ensiksi analysoitavat tiedonlähteet tulee tunnistaa ja määrittellä. Toiseksi vaaran merkkien havaitsemiseksi tarvittava informaatio täytyy kerätä. Kolmannessa vaiheessa kerätty informaatio tulee analysoida, jotta mahdollinen kriisipotentiaali voidaan tunnistaa.

Kriisejä on yleisesti tutkimuksissa tarkasteltu psykologisesta, yhteiskuntapoliittisesta tai teknologirakenteellisesta näkökulmasta (Pearson & Clair 1998). Christine Pearson ja Judith Clair kuitenkin esittävät, että kriisijohtamisen tarkastelussa edellä mainitut näkökulmat tulisi yhdistää. Tämän näkemyksen pohjalta he ovat rakentaneet kriisijohtamisen prosessimallin, jossa yhdistyvät kriisin kronologiset vaiheet: kriisiin varautuminen, kriisin aikainen toiminta ja kriisin jälkeinen vaihe. Kriisijohtamisen prosessimalli mukaillee pitkälti Sheafferin ja kumppaneiden ajatuksia aikaisten vaaran merkkien havaitsemisesta.

Pearson ja Clair nostavat esille varautumisvaiheeseen vaikuttavina käytäntöinä johdon havainnot potentiaalisista riskeistä, toimintaa ohjaavan lainsäädännön sekä erilaiset institutionalisoituneet käytännöt. Heidän mukaansa johdon käsitykset kriisinhallinnan arvosta vaikuttavat laajemminkin organisaatioon. Kun organisaation johto uskoo, että heidän organisaationsa tai toimialansa on melko immuuni kriiseille, ei koeta tarpeelliseksi kehittää uusia toimintatapoja kriisien ennaltaehkäisemiseksi. Tällöin kasvaa myös riski siitä, että työntekijöiden piittaamattomuus varautumissuunnitelmia ja käytäntöjä kohtaan kasvaa. (Ema. 68–69.) Kun varautumissuunnitelu on lakisääteistä, turvallisuudentunteeseen voidaan helposti tuudittautua.

Kriisin seurauksia ei voi tulkita mustavalkoisesti. Seurauksia arvioitaessa nousee pikemminkin esiin eritasoisia onnistumisia ja epäonnistumisia. (Ema. 1998, 67.) Kriisi-

johtamista onkin syytä eritellä yksityiskohtaisemmin kiinnittämällä huomiota esimerkiksi vaaran merkkien havaitsemisen, kriisin leviämisen, toiminnan jatkumisen, oppimisen, maineen, resurssien saatavuuden ja päätöksenteon näkökulmista.

Nopea ensireaktio kuntalaisten varoittamiseksi

Kriisin johtaminen on ensi sijassa strategista toimintaa, jolla estetään kriisin leviäminen ja taataan yleinen turvallisuus. Jotta kriisin leviäminen voidaan ehkäistä, kunnan ensimmäisen reaktion tulee olla nopea, paikkansapitävä ja johdonmukainen. (Burrnett 1998, 480–481; Coombs 2007a.) Ensimmäisten toimenpiteiden tulisi tapahtua jo tunnin sisällä mahdollisen kriisin aiheuttavan tapahtuman havaitsemisesta. Tämän on todettu asettavan merkittävän paineen kriisinhallinnasta vastaaville: Kuinka välitää ensimmäinen tieto näin lyhyessä ajassa? Nopea reagointi osoittaa, että kunta pyrkii saamaan tilanteen hallintaan ja että se on jo ryhtynyt toimiin ongelmien korjaamiseksi. Kuntalaiset haluavat tietoa siitä, mitä on tapahtunut, miten asia vaikuttaa heihin ja miten he voivat suojautua mahdollisilta vahingoilta. Epäselvien tilanteiden ja aikapaineen takia saatetaan usein antaa myös virheellistä tai puutteellista tietoa. Nämä virheet tulee jälkikäteen korjata, sillä ne vaikeuttavat kriisinhallintaa. (Coombs 2007b, 6–7; Seeck ym. 2008, 218.) Luottamuksen rakentumisen näkökulmasta tosiasiallisen kriisinhallinnan lisäksi tärkeää on se, minkä kuvan media kriisinhallinnasta kuntalaisille rakentaa (Strömbäck & Nord 2006).

Vesiepidemiatilanteen vaaran merkit on määritelty usein valmiussuunnitelmasoilla. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ympäristöterveyden erityistilanteiden oppaassa on määritelty merkkejä, jotka ennakoivat vesiepidemiatilannetta tai veden saatumista. Vesi- ja viemärlaitoksella vaaran merkeiksi on kuvattu m. kuluttajien tekemät valitukset, poikkeamat veden käyttöä koskevassa tarkkailussa sekä jätevesien päätyminen väärin paikkoihin. Kuntalaisen näkökulmasta vaaran merkkejä ovat haju-, maku- ja värivirheet sekä terveysoireet, kuten oksentelu ja ripulointi. Terveysturvallisuuden varoittamiseksi puolestaan valvontatutkimuksissa löydetty poikkeamat, vesilaitoksen ilmoitus talousveden ongelmista, terveyskeskuksen ilmoitus potilaista ja kuluttajien valitukset. Terveyskeskuksen näkökulmasta ympäristöterveyden erityistilanteiden opas nostaa esille niiden potilasmäärien kasvamisen, joilla on vesiepidemialle tyypilliset oireet. Lisäksi vaaran merkkejä ovat esimerkiksi puheluliikenteen poikkeukselliset määrät kuntalaisille suunnatuissa palvelunumeroissa tai verkossa välittyvät poikkeukselliset sisällöt tai keskustelut.

Vesikriisin havaitseminen Nokialla

Nokian vesikriisissä aikainen vaaran merkkien havaitseminen noudatti pitkälti Shefferin, Richardsonin ja Rosenblattin (1998) kuvausta prosessista, jossa kulttuuriset, rakenteelliset, psykologiset ja ammatilliset tekijät eivät tukeneet vaaran merkkien aikaista havaitsemista. Moni ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan liittyvä seikka petti. Johdon päätöksentekoa, kriisinhallintaa ja varautumisvaihetta koskevat arvostukset johtivat siihen, että vaaran merkit aliarvioitiin. Näin vesihuoltolaitos asettui alttiiksi riskeille ja kriisi yllätti sekä vesihuoltolaitoksen että kaupungin muun organisaation.

Käsittelen seuraavaksi tarkemmin Nokian vesikriisin akuuttivaihetta 28.11.–3.12.2007 aikaisten vaaran merkkien havaitsemisen, tilannekuvan rakentamisen ja kuntalaisten varoittamisen näkökulmasta.

Ensimmäiset valitukset vesijohtovedestä tulivat Nokian kaupungin vesilaitoksen päivystyspuhelimeen keskiviikkona 28.11.2007 kello 15.30. Jäteveden sekoittuminen puhtaan veden verkostoon oli alkanut jo 3,5 tuntia aikaisemmin. Valitusten perusteella vesilaitos rajasi ongelma-alueen ja huuhteli kyseisen alueen vesijohtoverkostoa kello 16–24 välillä. Erilaisia putkirikkoja ja niistä aiheutuvia veden värjäymiä tapahtuu kaupungissa useita kymmeniä vuodessa.

Vettä käsittelevät valitukset jatkuivat seuraavana päivänä. Tällöin tulivat myös ensimmäiset valitukset ympäristöterveysvalvonnan terveystarkastajalle, terveyskeskukseen, Nokian kaupungin verkkosivujen kautta välittyviin palautteisiin ja Aamulehden verkkosivuille. Myös Aamulehden toimittajat olivat torstaina ensimmäisen kerran yhteydessä vesihuoltolaitokseen.

Laaja vesiepidemiatilanne koskettaa jokaista kunnan toimialaa, joten vaaran merkit voivat nousta esille siellä, missä työskennellään konkreettisesti kuntalaisten kanssa, kuten terveyskeskuksissa, kouluissa, päiväkodeissa, seurakunnissa tai toimialoilla, joihin kuntalaiset ottavat kontaktia valittaakseen veden hajusta, väristä tai mausta. Vaaran merkit voivat nousta esille myös esimerkiksi niissä sosiaalisen median palveluissa, joissa kuntalaiset liikkuvat. Media- ja verkkoseurannan avulla saadaankin usein tietoa kuntalaisilta ja heidän kokemusmaailmastaan (Lavento 2008; Seeck ym. 2008; Hakala 2009).

Shaefferin ja kumppaneiden ensimmäinen vaaran merkkien havaitsemista koskeva ongelma toteutui Nokian vesikriisissä: Erilaiset aikaisemmat onnistumiset ja kriisien puuttuminen vaikuttivat turruttavasti johtajien valmiuteen varautua kriisiin ja rakentaa tilannekuvaa vesihuoltolaitoksen ulkopuolelta tulevista vaaran merkkeistä. Nokian kaupungin vesihuoltolaitoksella ei ollut aikaisemmin kohdattu merkittäviä kriisitilanteita. Myös aikaisemmin tapahtuneista putkirikoista oli menestyksekkäästi selvitty. Tämä osaltaan vaikutti siihen, että vesihuoltolaitoksen sisäiset käytännöt ja menettelytavat sekä oma osaaminen koettiin riittäviksi eikä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa juuri tehty (Sheaffer ym. 1998). Tämä näkyi mm. niin, että vesihuoltolaitoksen valmiussuunnitelma ei ollut ajan tasalla, viestintä poikkeuksellisen voimakkaiksi koetuista ongelmista oli minimaalista ja tilannekuvan rakentaminen keskittyi vesihuoltolaitoksen sisälle ja teknisen vesijohtoverkoston tasolle. Yhteydenpitoa terveyskeskukseen tai ympäristöterveyden valvontaan ei kriisin ensi päivinä juuri ollut.

Perjantaina 30.11. kello 06.50 tulivat vesilaitoksen päivystyspuhelimeen ensimmäiset valitukset, joissa valitettiin vatsaoireista. Tällöin tiedettiin jo melko varmasti, että Nokian kaupungin juomavesi aiheuttaa sairastumisia. Tilanne ei toimijoiden mielisissä kuitenkaan kriisiytynyt eikä vaatinut suoraa välitöntä viestintää kuntalaisille, jotta veden juominen voitaisiin estää. Vesilaitos sopi ympäristöterveyden valvontayksikkö Pirtevan terveystarkastajan kanssa tapaamisen vesilaitokselle kello 11. Sairastumisia aiheuttavasta vedestä ei neljään tuntiin viestitty terveyskeskukselle, tekniselle keskukselle, kaupungin johdolle, kuntalaisille, alueen yrityksille tai medialle. Kello 11.30 terveystarkastaja määräsi vedenkeittokehotuksen ja vesilaitoksen johtajan viestintävastuuseen. Vasta tämän jälkeen alkoi asiasta tiedottaminen. Olemassa olevia verkostoja tai kaupungin henkilöstöä ei kuitenkaan viestinnässä hyödynnetty. Kuntalaisten varoittamisessa olisi voitu hyödyntää erityisesti kunnan henkilöstöä ja verkostoja (koulut,

päiväkodit, isot työpaikat), jotka toimivat suoraan rajapinnassa kuntalaisiin. (Seeck ym. 2008.)

Vaaran merkkien kasvaessa vesilaitoksen johtaja päätti koota kriisiryhmän, jota toimijat alkoivat kutsua vesiepidemiaryhmäksi. Ryhmä kokoontui perjantaina 30.11. kello 15.15–15.45. Kriisinhallinnasta vastanneella vesiepidemiaryhmällä oli kuusi keskeistä tehtävää: 1) tavoitteen muodostaminen, 2) toimintaympäristön analyysi, 3) strategian muodostaminen, 4) strategian arviointi, 5) strategian toteuttaminen ja 6) strateginen kontrolli. Kriisitilanteessa näiden tehtävien toteuttamista rajoittivat aikapaine, kriisinaiheuttajaan liittyvä mahdollinen kontrollin puute, uhan taso ja vakavuus sekä vasta-toimiin liittyvät lainsäädännölliset ja teknologiset rajoitukset (ks. Burnett 1998, 480–481).

Nokian vesikriisissä yhteinen tavoite muotoiltiin vesiepidemiatilanteen ratkaisemiseksi. Toimintaympäristön analyysi, tilannekuvan rakentaminen sekä strategian muodostaminen ja arviointi jäivät vesiepidemiaryhmässä puutteellisiksi. Samoin viestintään liittyvät strategiat ja suunnitelmat jäivät tekemättä. Puutteellista tilannekuvaa heijastaa myös se, että perjantaina 30.11. pidetyssä vesiepidemiaryhmän kokouksessa seuraava kokous suunniteltiin pidettäväksi maanantaina 3.12.. Aluepelastuslaitokseen ei oltu yhteydessä, jotta tilanteeseen olisi saatu viestinnällistä asiantuntemusta ja esimerkiksi arvio hätätiedotteen lähettämisen tarpeellisuudesta. Ajateltiin, että tilanne hoituu normaaliorganisaatiolla ja ”että asia on hoidossa”. Riittävä viestintänä nähtiin, että asiasta on soitettu radioon, ja että tieto on Nokian kaupungin verkkosivuilla (Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostus B2/2007Y).

Puutteellinen viestintäosaaminen nousi esille myös tutkimushaastatteluihinsa. Haastatellut toimittajat kritisoivat Nokian kaupungin viestintää. Toimittajille esimerkiksi soitettiin henkilökohtaisiin puhelinnumeroihin, ja oli onnekas sattuma, että toimituksesta poissa olevien puhelimiin vastattiin. Lisäksi Nokian kaupungin edustajien käyttämä kieli oli teknistä asiantuntijakieltä, eivätkä toimittajat ymmärtäneet, mitä ”tekni- sen veden sekoittumisesta puhtaan veden verkostoon” käytännössä voi seurata. Tilanteen vakavuus ei välittynyt osaltaan siksi, että viestinnässä ei selkeästi varoitettu siitä, että vesi aiheuttaa sairastumisia. Kriisiryhmän toimijoilla ei ollut syy-seuraus-yhteydestä potilasnäyttein vahvistettuja tuloksia, vaikka kuntalaisilta tulleen tiedon ja terveystieteiden potilaiden perusteella asiasta on melko suuri varmuus.

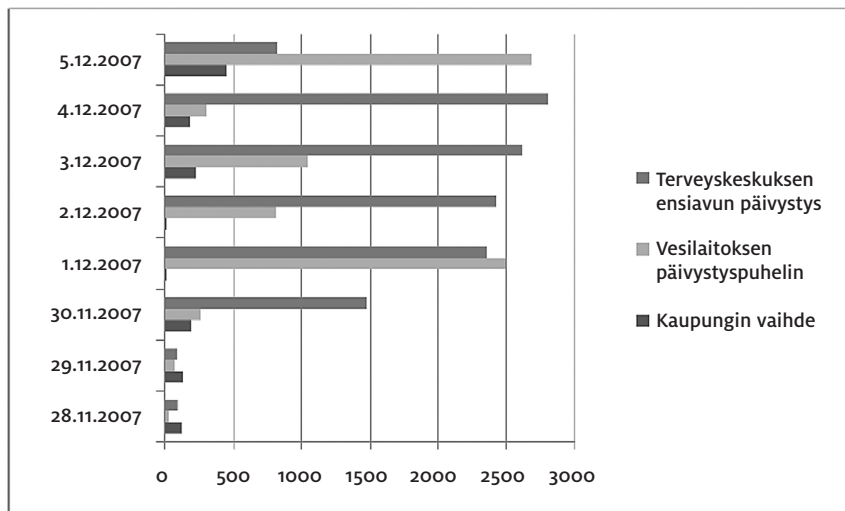
Viestinnän strategista roolia osana kriisinhallintaa ei ymmärretty. Tästä yksi esimerkki on ensimmäinen Nokian kaupungin verkkosivuilla perjantaina 30.11. kello 12.47 julkaistu tiedote.

Nokian vesijohtovedessä on havaittu epäpuhtauksia lähinnä Koskenmäen ja Haaviston alueella. Tästä johtuen vesihuoltolaitos on antanut varotoimenpiteen ohjeen, että juomavesi on keitettävä ennen käyttöä kaikkialla Nokialla. Laitos tiedottaa asiasta, kun vesi on todettu puhtaaksi. Lisätietoja antaa liikelaitospäällikkö Etunimi Sukunimi, puh. XXX. (Tiedote: juomavesi keitettävä Nokialla toistaiseksi)

Tiedotteessa ei mainita sairastumisista, joista vesilaitoksella oli ollut tietoa jo kuu- den tunnin ajan. Tiedote ei myöskään välittänyt tietoa, joka olisi saanut kuntalaisen ymmärtämään vaaran. Lisäksi siinä todetaan, että vesilaitos tiedottaa asiasta, kun vesi- johtovesi on todettu puhtaaksi. Tämä puutteellisen tilannekuvan pohjalta tehty arvio olisi tarkoittanut kolmen kuukauden tiedotuskatkoa.

Toisena vaaran merkkien havaitsemiseen liittyvänä ongelmana tutkimuksissa on nähty ulkoisen valvonnan ja sääntelyn pettäminen (Sheaffer ym. 1998). Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamolla oleva puhtaan veden ja teknisen veden välille oli rakennettu laittomasti venttiili, jota ei oltu dokumentoitu putkistokuvaan. Näin ollen alkuperäisiä rakennustöitä oltu riittävästi valvottu. Osalla vesihuoltolaitoksen toimijoista oli kuitenkin tieto kyseisen yhdyskäytävän olemassaolosta. Tästä huolimatta tieto ei ollut välittynyt esimerkiksi Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamosta tehtyyn riskianalyyysiin.

Vesihuoltolaitoksella olevaa teknistä järjestelmätietoa ei kriisin ensi päivinä hyödynnetty (Sheaffer ym. 1998). Poikkeuksellisen suuri jäteveden kulutus Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamolla olisi voitu huomata jo keskiviikkona 28.11. vesihuoltolaitoksen tietojärjestelmistä. Ongelmien syy selvisi vesilaitoksen johtajalle perjantaina 30.11. kello 12, jolloin laitton yhdysputki katkaistiin. Asiasta ei kuitenkaan ollut minäkäänlaista viestintää, edes vesihuoltolaitoksen sisällä. Maatilan vesilaitoksen työntekijät havaitsivat ongelmien syyn kolme tuntia myöhemmin kello 15. He ottivat etäyhteyden Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamon tietojärjestelmiin ja havaitsivat teknisen jäteveden poikkeuksellisen suuren menekin. Huolimatta siitä, että ongelmien syy selvisi, oli ongelmien mittakaava edelleen epäselvä: Oliko sairastuneita kymmeniä, satoja vai tuhansia? Sairastuneiden määrästä olisi voinut esittää arvioita esimerkiksi seuraamalla terveyskeskuksen, vesilaitoksen ja Nokian kaupungin puhelinvaihteen liikennemääriä (kuvio 2).



Kuvio 2: Nokialaisten yhteydenotot kaupungin organisaatioiden puhelinpalveluihin vesikiirisiin alkuvaiheessa.

Tilannekuvan rakentamisen näkökulmasta olisi ollut tärkeää lisäksi selvittää, mitä taudinaiheuttajia jätevesi sisältää. Vesiepidemiaryhmässä asiaa ei tiedetty, eikä sitä myöskään selvitetty. Neljäs vaaran merkkien aikaisen havaitsemisen tekijä liittyi Nokian kaupungin organisaatiokulttuurin, organisaation rakenteiden ja varautumis-

vaiheen strategisen suunnittelun ongelmiin (Sheaffer ym. 1998). Suomessa keskeisiä kuntien varautumisvaiheen käytäntöjä ovat valmiussuunnitelmat, valmiusharjoitukset, riskianalysit ja koulutukset, joilla pyritään vahvistamaan valmiuksia toimia kriisitilanteessa.

Nokian kaupunki oli laatinut lakisääteiset toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat ja kaupungin yleisen valmiussuunnitelman (ml. kriisiviestintäsuunnitelma). Haastattelujen mukaan kriisin varautumisvaiheen ja valmiussuunnittelun nähtiin Nokialla liittyvän enemmän poikkeusoloihin, kuten sotaan ja sodanuhkiin, kuin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Tämä oli yksi seikka, jonka takia varautumisvaiheeseen liittyviä käytäntöjä ei kriisitilanteessa hyödynnetty.

Kaupungin varautumissuunnitteluun ei panostettu tarpeeksi eikä sen merkitystä ymmärretty. Johto ilmeisesti uskoi olevansa melko immuuni kriiseille. Tämä näkyi muun muassa niin, että valmiussuunnitelmat ja kriisiviestintäsuunnitelmat eivät olleet ajan tasalla, kaikki toimijat eivät tunteneet vastuutaan, valmiussuunnitelmien jakelu oli suppeaa, valmiusharjoituksissa ei ollut riittäviä viestinnän harjoitteita eikä johdolla ollut riittävää kriisinhallinnan osaamista (Seeck ym. 2008, 214–226). Nokian vesihuollon valmiussuunnitelma oli teetetty konsulttityönä vuonna 1999 eikä sitä ollut päivitetty kymmeneen vuoteen. Valmiussuunnitelman päivitys oli tosin merkitty vesihuoltolaitoksen tulossopimukseen vuodelle 2008. Olemassa olevassa valmiussuunnitelmassa verkostoveden saastuminen oli kuitenkin määritelty vesijohtoverkostoon kohdistuvaksi riskiksi. Myös teknisen keskuksen valmiussuunnitelma oli puutteellinen. Siinä inhimillisen virheen todennäköisyyttä pidettiin vähäisenä, samoin kuin virheiden mahdollisia vaikutuksia vesi- ja viemärlaitosten toimintaan (Onnettomuustutkintaselotus B2/2007Y, 36).

Varsinaisia valmiusharjoituksia, joiden tavoitteena on harjoitella ja kehittää kriisinaikaista toimintaa, oli toteutettu vähän. Edellinen valmiusharjoitus Nokialla pidettiin vuonna 2003. Tuolloin järjestettyyn Pirkka 03 -harjoitukseen ei kuitenkaan sisältynyt riittävästi viestinnän harjoitteita. Harjoitusten tekemiseen oli varattu tositilanteeseen nähden liikaa aikaa, ja harjoitukset olivat liian yksinkertaisia. Jo vuoden 2003 harjoituksessa kävi silti ilmi, että harjoitustilanteessa toimintaa hankaloittivat puutteellinen informaatio ja toimijoiden käyttämien käsitteiden epäselvyys. Harjoitustilanteessa samaa asiaa oli kuvattu hyvin erilaisilla käsitteillä, mikä aiheutti sekaannusta. (Seeck ym. 2008, 16.) Nokian kaupungilla toteutettiin myöskin riskienhallintaa: Samaan aikaan kun Maatilan vesilaitoksen päivystyspuhelimeen tuli valituksia vatsaoireista, oli ironisesti meneillään Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamon riskianalyysejä koskeva palaveri.

Vesiepidemiasta viestimisen vastuunjaot olivat Nokialla epäselvät. Ympäristöterveysvalvonnan terveystarkastaja määräsi vesilaitoksen johtajan viestintävastuuseen. Vesilaitoksen johtajalla ei ollut tehtävään riittävää viestintäosaamista eikä resursseja. Terveystoimintalain 20 a §:ssä (763/1994) määritellään, että kunnan terveydensuojeluviranomaisen tehtävänä on viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin talousveden välityksellä leviävän taudin leviämisen ehkäisemiseksi. On oma kysymyksensä, miten riittävä toimenpide on viestintävastuullisen määrittelemisen ilman, että varsinaista akuuttivaiheen toimintaa varmistetaan tai tuetaan.

Valmiussuunnitelmat, kriisiviestintäsuunnitelmat ja riskianalysit sekä vesiepidemiatilanteiden hoitamista koskevat ohjeet eivät automaattisesti johda onnistuneeseen kriisiviestintään. Tutkimusten mukaan kriisiviestinnän onnistumiseen vai-

kuttaa suunnitelmien lisäksi organisaation viestintäkulttuuri (Marra 1998, 464). Vesihuoltolaitoksen viestintäkulttuuri pohjasi ajatukselle, että ensin selvitetään, sitten tiedotetaan (Seeck ym. 2008, 223). Viestintäkulttuuri ei siten tukenut avointa ja verkostomaista toimintatapaa. Nokian kaupungin tiedottajalla ei ollut itsenäistä asemaa päättää tarvittavista toimista tai ottaa kaupungin kriisiviestintäsuunnitelmaa käyttöön. Ongelmien syyn selvittyä perjantaina 30.11. kaupungin tiedottaja lähti viikonlopun viettoon. Hän ei palannut viikonloppuna työpaikalleen huolimatta asian saamasta mediahuomiosta. Lisäksi yhteys viestinnän toimijoiden ja kriisiryhmän välillä oli aluksi ohut. Tiedottajaa ei kutsuttu ensimmäisiin kriisiryhmien kokouksiin eikä häntä informoitu pidetyistä kokouksista. Kriisiryhmässä tiedottajan strategista roolia osana kriisinhallintaa ei ymmärretty. (Seeck ym. 2008, 82–94.)

Viides vaaran merkkien havaitsemiseen liittyvä ongelma on psykologinen. Vakiintuneet kognitiiviset rakenteet asettavat esteitä, jotka vaikuttavat organisaation johdon ja asiantuntijoiden käyttäytymiseen ja toimintaan. Vesilaitoksella havaittuja vaaran merkkejä ei täysin ohitettu. Vettä jopa haisteltiin ja maisteltiin, mutta ongelmaa ei yhdistetty jäteveeteen. (Seeck ym. 2008.) Havaittuja vaaran merkkejä tarkasteltiin aikaisemmasta toiminnasta nousevien ennako-oletusten kautta, ja ongelmien ratkaisumallit perustuivat vanhoihin toimintamalleihin. Tilannekuvaa ei myöskään rakennettu keräämällä tietoa muilta toimialoilta. Tämän takia kriisin akuuttivaiheessa ongelmanratkaisussa päädyttiin vesijohtoverkoston toistuvaan huuhteluun.

Kriisin syntymisessä keskeistä on se, millaiseen asiayhteyteen ongelma asetetaan; ”vaikka objektiivisten kriteerien puolesta tilanne olisi määriteltävissä kriisiksi, se muuttuu kriisiksi vasta, kun päätöksentekijät sen sellaiseksi määrittelevät. Tässä mielessä kriisit ovat aina toimijoiden rakentamia” (Forsberg & Pursiainen 2003, 11). Kriisin rakentamiseen vaikuttavat myös kriisitilannetta koskeva vähäinen tai epäluotettava tieto, päättäjien omat uskomukset ja ennakoasenteet sekä tiedotusvälineiden päätöksentekijöille asettamat reagoitipaineet (Forsberg & Pursiainen 2003, 11–12). Nokialla tilanne koettiin kriisitilanteeksi vasta 3.12. alkaneella viikolla.

Kyllä se oli maanantaipäiväkin [3.12.] vielä sellaista tiedonpalasien keräämistä. Että mistä tässä on kyse ja miten pitäisi toimia. Sellaista vielä tietämättömyyden aikaa se oli. Että kyllä se varsinaisesti vasta sitten kun tämä putkirikko [5.12.] oli, niin sitten lähettiin toimimaan. Muutettiin se meidän rooli ihan sitten tähän kriisirooliksi. Niin siinä vasta [ymmärsin], että tämä ei nyt ihan menekään normaalilla organisaatiolla. (Kriisiryhmän jäsen)

Kriisin akuuttivaiheessa vesilaitoksella, ympäristöterveysvalvonnassa ja kaupungin johdossa tilanteeseen vaikuttivat osaltaan Dyregrov'n (1994, 16) esille nostamat kollektiivisen tason puolustusmekanismit. Aluksi Maatilan vesilaitoksen toimijat uskoivat, että ongelma vaatii ensi sijassa teknistä selvittämistä. Viikonloppuna 30.11.–2.12.2007 ympäristöterveysvalvonta uskoi, että viestintä oli Nokian vesihuoltolaitoksen johtajalla hallussa. Samoin kaupungin johto uskoi, että asia on järjestyksessä eikä kaupungin valmiusorganisaatiota tarvita. Tehdyt virka-apupyynnöt koskivat alkuvaiheessa tarvittavaa laitteistoa, eivät esimerkiksi viestintää. (Seeck ym. 2008.)

Vatsatauti yllätti nokialaiset

Edellä on kuvattu tekijöitä, jotka johtivat siihen, että kuntalaisia varoitettiin vasta useita päiviä kriisin alkamisen jälkeen. Samat tekijät heijastuivat myös tapaan, jolla kuntalaisia varoitettiin. Puutteet tilannekuvan rakentamisen johtamisessa, sisäisessä viestinnässä ja tiedonkulussa sekä viestintäosaamisessa johtivat tilanteeseen nähden alimitoitettuun viestintään.

Aamulehti teki ensimmäisen Nokian vesiongelmaa käsittelevän jutun jo ennen kuin Nokian kaupungin oma tiedotus käynnistyi. Perjantaina 30.11. julkaistussa uutisessa Nokian vesilaitoksen johtaja toteaa, että "Vesi on elintarvike. Ei verkostoon laiteta mitään myrkyjä" (AL 30.11.). Torstain tilannekuvan mukaisesti vesi todettiin jutussa kaikin puolin juomakelpoiseksi. Uutisen sisältö ja sen ilmaisutapa aiheuttivat kuitenkin sen, että moni kuntalainen ei myöhemmin uskonut kaupungin antamia tietoja. Epäluottamusta osaltaan lisäsi se, että kuntalaiset joutuivat painostamaan viranomaisia antamaan tietoja.

Kaupungin varsinainen viestintä kuntalaisten varoittamiseksi alkoi vedenkeittokehotuksen jälkeen perjantaina 30.11. kello 11.30 jälkeen. Tällöin oli perusteltu syy epäillä, että vesi aiheuttaa sairastumisia. Tieto tuli ensimmäisenä ulos Radio Suomessa ulos 30.11. kello 12.30. YLE Tampereen Radiossa tiedotettiin asiasta kello 13.30, 14.30 ja 15.30 seuraavasti:

Nokian vesilaitos kehottaa kaupunkilaisia keittämään vesijohtoveden ennen käyttöä. Kehotus on varmuussyistä voimassa toistaiseksi. Nokian vesilaitokselta kerrotaan, että veteen on joutunut rautasakkaa. Parhaillaan asiaa tutkitaan ja vedestä on otettu näytteitä, joiden tutkimustulokset valmistuvat huomenna. Veden ei pitäisi olla myrkyllistä. Vesilaitokselle on tullut runsaasti kommentteja veden laadusta. Toisten mielestä vesi haisee pahalle ja toisten mielestä pesupulverille.

Suora viestintä kuntalaisille otettiin käyttöön vasta lauantaina 1.12., neljä päivää tapahtumaketjun alusta. Tällöin kaiutinauto kiersi pahiten likaantuneella alueella. Sunnuntaina 2.12. jaettiin ensimmäinen paperitiedote, jossa todettiin:

Asuinalueellanne on todettu laadullisia ongelmia juomavedessä. Vedessä esiintyneet runsaat bakteerimäärät aiheuttavat vatsatauti-oireita, kuten oksentelua, ripulia ja kuumetta. Lievimmissä tapauksissa oireita voidaan hoitaa kotona terveyskeskuksen ohjeen mukaan. Vakavammissa tapauksissa on syytä hakeutua lääkäripäivystykseen.

Kriisinhallinnan kannalta olisi ollut tärkeää kertoa kuntalaisille, mistä tiedotteessa mainitut laadulliset ongelmat johtuivat, koska jäteveden sekoittuminen puhtaan veden verkostoon oli ollut jo useita päiviä tiedossa. Asian mainitsematta jättäminen oli omiaan lisäämään epäluottamusta kaupunkia kohtaan. Miksi- ja miten-kysymyksiin vastattiin vasta kolme kuukautta myöhemmin järjestetyssä Nokian kaupungin keskustelutilaisuudessa 10.3.2008.

Kriisin koskettaessa laajaa joukkoa kuntalaisia tulee miettiä, millä keinoin kuntalaisia varoitetaan tehokkaasti. Eri kuntalaisryhmillä on hyvin erilaiset mediankäyttötottumukset. Radio Suomi tavoittaa vain tietyn kuntalaisjoukon. Kunnan verkkosivut tavoittavat akuutissa tilanteessa hyvin harvan. Kriisinhallinnassa tuleekin hyödyntää

tietoa alueen väestörakenteesta ja mediankäyttötottumuksista, käyttää alueen verkostoja sekä suosia viestintää suoraan kuntalaisille. Näin saadaan myös tietoa kriisin laajuudesta ja kuntalaisten tiedontarpeista. (Seeck ym. 2008.)

Kun kaupungin viestintä oli pitkään passiivista ja reaktiivista, verkostoyhteiskunta ja alueen yhteisöllisyys näyttivät omat voimansa kuntalaisten varoittamisessa. Tämä näkyi esimerkiksi KTL:n ja TAYS:n toteuttaman kuntalaiskyselyn tuloksissa. Sen mukaan nopein ja yleisin tiedonlähde Nokian vesikriisissä olivat naapurit, tutut ja sukulaiset. 71 % kuntalaisista sai tiedon tätä kautta. Muut tiedonlähteet olivat radio (11 %), sanomalehdet (7 %), televisio (5 %), internet (3 %), terveyskeskus (2 %), paperitiedotejakelu (1 %) ja kaiutinauto (0 %). Tutkimuksen mukaan tieto saavutti iäkkäimmän väestöryhmän merkittävästi muita ryhmiä hitaammin. (Hulkko ym. 2008.)

Johtopäätöksiä: Viestintää ei ymmärretty osana kriisinhallintaa

Kuntalaisten varoittaminen vasta useita päiviä vaaran merkkien havaitsemisen jälkeen johtui Nokian vesikriisissä useista syistä. Ensinnäkin vaaran merkkien havaitsemiseen liittyvät käytännöt ja sisäinen viestintä kriisin akuuttivaiheessa olivat puutteellisia. Aikaisemmat menestykset ja kriisien puuttuminen olivat johtaneet siihen, että Nokian vesihuoltolaitos koki sisäiset käytäntönsä ja menettelytapansa sekä osaamisensa tilanteeseen nähden riittäviksi. Vesihuoltolaitoksen vesijohtoverkoston teknisiä ratkaisuja koskeva ulkoinen ja sisäinen valvonta oli pettänyt, koska lainvastaista yhdysputkea ei ollut rakennusvaiheessa dokumentoitu eikä myöhemmin poistettu. Vaaran merkkejä ei ensipäivinä etsitty esimerkiksi jätevedenkäyttöä seuraavista tietojärjestelmistä. Epidemian puhjettua tilannekuvaa ei rakennettu arvioimalla sairastuneiden määrää tarkastelemalla kunnan palvelupisteiden puhelinliikenne raporttien muutoksia tai selvittämällä mitä taudinaiheuttajia jätevesi voi sisältää.

Toinen seikka, joka johti kuntalaisten varoittamiseen merkittävästi ensimmäisten vaaran merkkien jälkeen, nousee kriisin varautumisvaiheesta. Nokian kaupunki oli toteuttanut yleisiä varautumisvaiheen käytäntöjä kuten valmiussuunnittelua, valmiusharjoituksia ja riskianalysejä. Valmiussuunnitelmat eivät kuitenkaan olleet ajantasaisia, kriisiryhmien jäsenet eivät olleet tietoisia vastuistaan, järjestetyissä valmiusharjoituksissa ei ollut riittäviä viestinnän harjoitteita eikä laitton yhdysputki ei paljastunut Kullaanvuoren jätevedenpuhdistamosta tehdystä riskianalyysissä riskiksi.

Kaupungin viestintäkulttuuri ei tukenut verkostomaista viestintää eikä tiedottajalla ollut riittävän autonomista asemaa organisaatiossa. Kriisin akuuttivaiheessa tiedottajalla ei ollut toiminnassa selkeää roolia ja yhteys ensimmäiseen kriisiryhmään, vesiepidemiaryhmään, oli erittäin ohut.

Nokian vesikriisin seurauksia voidaan eritellä muun muassa vaaran merkkien havaitsemisen, kriisin leviämisen, toiminnan jatkumisen, resurssien saatavuuden ja päätöksenteon näkökulmista (Pearson & Clair 1998). Taulukossa 1 on arvioitu kriisijohtamisen eri seurauksia Nokian vesikriisissä onnistumisten ja epäonnistumisten näkökulmista.

Kriisijohtamisen piirre	Epäonnistuneet seuraukset	Välimaaston seuraukset	Onnistuneet seuraukset
1. Vaaran merkkien havaitseminen	Merkit uhkaavasta kriisistä ohitetaan. Kriisi iskee yllätyksenä kuntaan tai toimialalle, joka ei ole varautunut siihen.	Merkit potentiaalisesta kriisistä saavat kunnan tai yksittäisen toimialan valmiustilaan.	Merkit havaitaan aikaisin ja asianmukaiset toimet aloitetaan.
2. Kriisin leviäminen	Kriisi leviää toimialan tai kunnan ulkopuolelle. Ulkoiset sidosryhmät tulevat kriisin osallisiksi.	Vahinko toimialan tai kunnan ulkopuolisille on vähäinen.	Merkittävimmit vaikutukset rajoittuvat kuntaan. Kriisistä ei aiheudu kuolemantapauksia tai vahinkoa kuntalaisille tai sidosryhmille.
3. Toiminnan jatkuminen	Kaikki kunnan tai toimialan toiminnot suljetaan.	Toiminta-alueet, joille kriisi on eniten vaikuttanut, suljetaan tilapäisesti. Vaikutukset palvelujen tuottamiselle ovat vähäiset.	Toiminta jatkuu normaalisti kriisin aikana ja jälkeen. Kriisillä ei ole vaikutuksia palvelujen tuottamiseen.
4. Resurssien saatavuus	Kunta tai toimiala kompuroi eteenpäin: resurssit kriisin kohtamiseen puuttuvat.	Kunta tai toimiala kompuroi eteenpäin haalien kasaan omaa ja muiden antamaa ad hoc -tukea.	Kunnan ja ulkopuolisten sidosryhmien resurssit ovat valmiina käytettäväksi tarvittaviin toimiin.
5. Päätöksenteko	Päätökset tehdään hitaasti, sisäisiä ristiriitoja. Päätöksenteko ei perustu riittävään tietoon.	Päätökset tehdään hitaasti, organisaation ulkopuolisia jännitteitä.	Laajat todisteet ajallaan ja asianmukaisesti tehdyistä päätöksistä. Päätöksenteko perustuu faktoihin.

Taulukko 1: Kriisijohtamisen piirteet mahdollisten seurausten näkökulmista (mukaillen Pearson & Clair 1998, 68; Seock ym. 2008, 215; Lavento 2009).

Nokian vesikriisissä epäonnistuttiin erityisesti siinä, että vaaran merkkejä ei havaittu eikä kriisin leviämistä pystytty estämään. Molemmilla kriisinhallinnan osa-alueilla tarvitaan erityisesti strategista viestintää. Vaaran merkkien havaitseminen vaatii viestintää ja toimintaympäristön analyysiä, jotta tilannekuvaa voidaan rakentaa ja päivittää. Viestinnällä henkilöstölle, kuntalaisille, sidosryhmille ja medialle ehkäistään kriisin leviämistä. Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen oli Nokian vesikriisissä kriisinhallinnan osa-alue, jossa onnistuttiin melko hyvin.

Nokian vesikriisin akuuttivaiheessa näkyi konkreettisesti byrokraattisesti organisoituneen vesihuoltolaitoksen ja kriisiä hoitaneen vesiepidemiaryhmän sekä verkostoyhteiskunnan toimintatapojen ja odotusten yhteensovittamisongelmat. Kriisin johtamista ei pystytty sovittamaan yhteen toimintaympäristön ja tilanteen vaatimusten kanssa. Vesihuoltolaitos keskittyi pitkälti vesihuoltolaitoksen toiminnan tarkasteluun

ja rajat muihin kaupungin toimialoihin ja ympäristöterveydenhuollon valvontayksikköön Pirtevaan olivat jyrkät. Tämä vaikutti siihen, miten tilannekuva rakennettiin ja miten kohdatuista ongelmista viestittiin. Tieto ei kulkenut ensipäivinä organisaatiohierarkioissa ylöspäin esimerkiksi tekniseen keskuskeskseen ja kaupungin johtoon eikä toisaalta myöskään muille kaupungin toimialoille kuten terveyskeskukseen ja opetus-toimeen. Ongelmista ei myöskään tiedotettu kuntalaisille, medialle tai sidosryhmille.

Organisaatiohierarkiat ja toiminnan auktorisoituminen näkyivät myös siinä, millaiseen asiayhteyteen kriisi asetettiin. Akuuttivaiheessa kaupunginjohtaja koki, että epidemia on vesilaitoksen tiedotusasia eikä vaadi kaupungin valmiussuunnitelman käyttöönottoa tai kriisiryhmän perustamista. Asian koettiin olevan hoidossa ja vaaran merkkejä koskevaa tietoa tulkittiin epämääräisesti.

Kaupungin hitaasti käynnistyneen ja varsin teknisen tiedotuksen puutteita paikkasivat media ja kuntalaiset. Samalla nämä asettivat kaupungille paineen tiedottaa, mikä näkyi varhaisessa vaiheessa runsaana tiedotuksen kritiikkinä mediassa ja verkossa. Ensimmäinen tiedotustilaisuus järjestettiin vasta maanantaina 3.12., kuusi päivää tapahtumaketjun alkamisesta. Informaatiotyhjässä yhteisön keskinäiset verkostot aktivoituivat ja valtaosa kuntalaisista sai tiedon vesiepidemiasta naapurilta, tuttavilta tai sukulaisilta. Lisäksi kuntalaiset etsivät informaatiovirrasta tiedonmurusia tapahtuneesta, toimintaohjeista ja hoito-ohjeista sekä keräsivät niitä yhteen verkon keskustelupalstoilla, Wikipediassa ja vesikriisiä varten perustetussa blogissa.

Nokian kaupunki huomasi, että kriisiä koskevaa virheellistä tietoa liikkui paljon uutismediassa ja verkossa. Kaupunki ei kuitenkaan toteuttanut järjestelmällistä media- ja verkkoanalyysia viestinnän suunnittelun tueksi. Media- ja verkkoseurantaa toteuttivat yksittäiset viranhaltijat, jotka välittivät keräämäänsä tietoa tiedottajalle. Nokian vesikriisin ympärille syntyi yhteisöllisiä ja tiedonvälityksen kannalta keskeisiä solmukohtia verkkoon ja mediaan (ks. Castells 1996, 376–428). Näissä tiloissa byrokrattisesti organisoituneet vesiepidemiaryhmä ja vesihuoltolaitos eivät kuitenkaan pystyneet toimimaan eikä tiloja tavoitteellisesti hyödynnetty Nokian vesikriisin kriisinhallinnassa ja viestinnässä.

Viitteet

- 1 Artikkeliliitty Kriisit ja viestintä -tutkimushankkeeseen, jossa toimin Nokian vesikriisistä vastaavana tutkijana. Ensimmäinen Nokian vesikriisin kriisijohtamista ja viestintää käsittelevä teos julkaistiin syksyllä 2008. Tähän minun, Hannele Seeckin ja Salli Hakalan tekemään tutkimukseen viitataan artikkelissa Seeck ym. 2008. Artikkelissa analysoituva Nokian kaupungin ja muiden viranomaisten tuottama tiedotusaineisto koostuu keräämistäni tiedotteista (N=157), kriisiryhmien päätöspöytäkirjoista (N=27) valmiussuunnitelmista (N=4) sekä Nokian kaupungin tuottamista erilaisista aineistoista, kuten verkkosivuilla julkaistuja tiedotteista, sähköposteista, puhelinliikennetiedoista ja sisäisistä selvityksistä. Keskeisten viranhaltijoiden, toimittajien ja sidosryhmien haastatteluja tein yhteensä 37 kappaletta.

Kirjallisuus

- Bierly, Paul E.; Damanpour, Faribortz & Santoro, Michael D. (2009). The application of external knowledge: Organizational conditions for exploration and exploitation. *Journal of Management Studies* 46: 3, 481–509.
- Burnett, John J. (1998). A strategic approach to managing crises. *Public Relations Review* 24: 4, 475–488.

- Castells, Manuel (1996). *The rise of the network society*. Cambridge: Blackwell Publishers Inc.
- Castells, Manuel & Himanen, Pekka (2004). *The information society and the welfare state: The Finnish model*. Helsinki: Sitra publication series, no 250.
- Clegg, Stewart R. (1999). *Modern organizations: Organization studies in the postmodern world*. Los Angeles: Sage Publications.
- Coombs, Timothy W. (2007a). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. Los Angeles: Sage Publications.
- Coombs, Timothy W. (2007b). *Crisis management and communications*. Saatavilla: http://www.instituteforpr.org/essential_knowledge/detail/crisis_management_and_communications/ (luettu 13.10.2008).
- Dyregrov, Atle (1994). *Katastrofipsykologian perusteet*. Tampere: Vastapaino.
- Forsberg, Tuomas & Pursiainen, Christer (2003). Suomalainen kriisipäätöksenteko. Teoksessa Forsberg, Tuomas; Pursiainen, Christer; Lintonen, Raimo & Visuri, Pekka (toim.) *Suomi ja kriisit: Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Gaudeamus: Helsinki, 9–27.
- Hakala, Salli (2009). *Koulusurmat verkostoyhteiskunnassa: Analyysi Jokelan ja Kauhajoen kriisien viestinnästä*. Helsinki: Viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto.
- Hensgen, Tobin; Desouza, Kevin C. & Kraft, George D. (2003). Games, signal detection, and processing in the context of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 11: 2, 67–77.
- Hulkko, Terhi; Kuusi, Markku; Virtanen, Mikko; Laine, Janne & Lyytikäinen, Outi (2008). *Communication in Nokia during waterborn gastroenteritis outbreak*. Esitelmä: European Scientific Conference on Applied Infectious Disease Epidemiology, ESCAIDE, Berliini, 19.–21.11.2008.
- Lavento, Heidi (2009). Viestintä osana kuntien kriisinhallintaa. Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) *Uudistuva kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Lavento, Heidi (2008). *KISA – kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä*. Acta nro 201. Helsinki: Helsingin yliopiston Viestinnän tutkimuskeskus CRC ja Suomen Kuntaliitto.
- Marra, Francis J. (1998). Crisis communication plans: Poor predictors of excellent crisis public relations. *Public Relations Review* 24: 4, 461–474.
- Mitroff, Ian I. (1998). Crisis management: Cutting through the confusion. *MIT Sloan Management Review* 29: 2, 15–20.
- Mitroff, Ian I.; Shrivastava, Paul & Udwadia, Firdaus E. (1987). Effective crisis management. *The Academy of Management Executive* 1: 4, 283–292.
- Pearson, Christine M. & Clair, Judith A. (1998). Reframing crisis management. *The Academy of Management Review* 23: 1, 59–76.
- Pearson, Christine M. & Mitroff, Ian I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: A framework for crisis management. *Academy of Management Executive* 7: 1, 48–59.
- Seeck, Hannele; Lavento, Heidi & Hakala, Salli (2008). *Kriisijohtaminen ja viestintä: Tapaus Nokian vesikriisi*. Acta nro 206. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Seeck, Hannele & Lavento, Heidi (2009). Nokian vesikriisin johtoryhmätyöskentely: jälkibyrokraattisen toimintamallin anti. *Työ ja ihminen*, tutkimusraportteja 37. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Sheaffer, Zachary; Richardson, Bill & Rosenblatt, Zehava (1998). Early-Warning-Signals Management: A lesson from the Barings crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6: 1, 1–22.
- Sumiala, Johanna (2008). Circulation. Teoksessa Morgan, David (toim.) *Keywords in Religion, Media, and Culture*. Lontoo: Routledge, 44–55.
- Sumiala, Johanna & Tikka, Minttu (2009). ”Netti edellä kuolemaan”: Koulusurmat viestinnällisenä ilmiönä. *Media & viestintä* 32: 2.
- Strömbäck, Jesper & Nord, Lars W. (2006). Mismanagement, mistrust and missed opportunities: A study of the 2004 tsunami and Swedish political communication. *Media, Culture & Society* 28: 5, 789–800.
- Weber, Max (1947). *The theory of social and economic organization*. Lontoo: Routledge & Kegan Paul.
- Weber Max (1978) *Economy and society: An outline of interpretative sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Weick, Karl E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies* 25: 4, 305–317.