



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Evaluation in Finnland

Author(s): Uusikylä, Petri; Ahonen, Pertti; Hietakangas, Nina K.; Nurmi, Johanna

Title: Evaluation in Finnland

Year: 2021

Version: Published version

Copyright ©2021 Waxmann.

Please cite the original version:

Uusikylä, P., Ahonen, P., Hietakangas, N. K. & Nurmi, J. (2021).
Evaluation in Finnland. Stockmann, R. & Meyer, W. (eds.) *Die
Institutionalisierung der Evaluation in Europa*, 53-72.
Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 15. Münster:
Waxmann.

Evaluation in Finnland

1 Einleitung

Seit 1917 ist Finnland eine unabhängige Republik. Zuvor (1809–1917) war das Großherzogtum Finnland autonomes Territorium des Russischen Reiches und als Vorgängerstaat des modernen Finnlands wies es bis in die 1980er Jahre wichtige semipräsidentielle Merkmale auf. Heute steht der Ministerpräsident unbestritten an der Spitze der Regierungspolitik, womit Finnland den meisten anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) ähnelt. Da Finnland seit 1907 ein ausgeprägtes Verhältniswahlrecht ohne explizite Sperrklausel besitzt, führt der Ministerpräsident normalerweise Koalitionsregierungen aus drei bis sechs politischen Parteien. Diese regierungspolitische Situation verdeutlicht die Herausforderung, unterschiedliche politische Interessen in der Entscheidungsfindung zu koordinieren.

Trotz der Sonderstellung der Ostseeinsel *Åland*, zählt Finnland zu den zentralistisch organisierten Einheitsstaaten der EU. Obwohl bis 2020 landesweit eine regionale Selbstverwaltungsstruktur eingeführt wird, geht dies nicht mit dem Aufbau föderaler Prinzipien einher. Neben diesen sich entwickelnden regionalen Selbstverwaltungen, sind der finnischen Regierung auch mehr als 300 Kommunen mit einer verfassungsrechtlich garantierten Autonomie unterstellt. Dem nordischen Modell entsprechend, stellen die Kommunen den wichtigsten Anbieter der öffentlichen Daseinsvorsorge dar. Diese Situation wird sich jedoch mit der Etablierung der regionalen Selbstverwaltung ändern, weil dann die Hälfte der bisher kommunal organisierten Aufgaben auf die Ebene der Regionalregierungen übertragen wird. Dies wird insbesondere Aufgaben im Bereich der Sozial- und Gesundheitsvorsorge betreffen.

Das Aufkommen der Politikevaluation ist in Finnland eng mit der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates verbunden. Vieles von dem, was später unter dem Begriff der Evaluation subsumiert wurde, begann zunächst als Bereitstellung von Wissen für eine wissenschaftlich fundierte Reform der Sozialfürsorge und wurde seit den späten 1950er und frühen 1960er Jahren zunehmend systematisch genutzt (Ahonen et al. 2002, S. 47–48). Den Wendepunkt der Evaluation und Policy-Analyse markierte die Einführung der synoptischen, rationalen Planungssysteme in den 1960er und 1970er Jahren. Eine umfassende Haushaltsplanung gepaart mit einer neuen Generation von Politikern und Beamten (mit sozialwissenschaftlichem Hintergrund) legte den Grundstein für eine systematisch angewandte Evaluation. Die Rolle der Politikevaluation bestand darin, Ex-ante-Beurteilungen alternativer Policy-Optionen vorzunehmen und Anhaltspunkte für die mittel- und langfristige Planung zu liefern. Die Evaluation (damals meist angewandte Sozialforschung) war oft ideologisch aufgeladen und zielte entweder auf die Unterstützung oder die Ablehnung der Regierungspolitik ab. Der Zugang zu Informationen auf strategischer und politischer Ebene war stark eingeschränkt und Evaluationen wurden hauptsächlich von den Planungs- und Forschungsabteilungen der Ministerien und

zentralen Regierungsbehörden, von Wissenschaftlern oder sektoralen Forschungszentren durchgeführt. Das politisch-administrative Steuerungssystem war hierarchisch aufgebaut und basierte auf Top-down-Kontrollen.

In den 1980er und 1990er Jahren kam es zu einem allmählichen Abbau des hierarchischen Steuerungssystems der Regierung. Neue Managementmodelle wie New Public Management (NPM), Management by Results und Dezentralisierung verbreiteten sich in Finnland ab 1987, als die konservative Regierung (Premierminister Holkeri) die Führung übernahm. Über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und ihren Ausschuss für öffentliche Verwaltung gelangten Einflüsse aus Großbritannien und den USA nach Finnland. Die ersten NPM-Pilotprojekte begannen Anfang der 1990er Jahre und Ende des Jahrzehnts war das NPM bereits das ‚offizielle‘ Managementinstrument des finnischen öffentlichen Sektors. Die Rolle der Evaluation war entscheidend für die NPM-basierte Steuerung. Mit der Lockerung der gesetzlichen und detaillierten Haushaltskontrolle erlebte die sogenannte Informationssteuerung einen enormen Bedeutungszuwachs. Die Evaluation war das Instrument, das den politischen Entscheidungsträgern und Ministerien Rückmeldung über den Erfolg ihrer Policies lieferte. Zu dieser Zeit war das Finanzministerium tonangebend für die Förderung der systematischen Anwendung der Evaluation in Finnland. Mehrere Evaluationsgruppen wurden eingerichtet, und den zentralen Regierungsstellen wurden neue Richtlinien zur Evaluation gegeben.

Ein weiterer wichtiger Meilenstein in der systematischen Nutzung von Evaluationen in Finnland war der EU-Beitritt im Jahre 1995. Die EU-Institutionen sowie insbesondere die Europäische Kommission waren und sind starke Befürworter der Evaluation. Die Evaluationen von Strukturfonds sowie eine steigende Zahl von Evaluationen der grenzüberschreitenden Programme (wie Interreg und ENPI) und der Rahmenprogramme im Bereich Wissenschaft, Technologie und Innovation (heute Horizont 2020) gaben den in Finnland durchgeführten Evaluationen neuen Auftrieb. Die Evaluationskapazität und -kultur begann sich aufgrund einer Reihe von Evaluationstrainings auf den verschiedenen Regierungsebenen schnell zu entwickeln.

Seit 2010 gehört die Evaluation in Finnland bereits zum ‚business as usual‘. Ministerien und Regierungsstellen führen regelmäßig Prognosen und Selbsteinschätzungen durch und beauftragen Berater und Wissenschaftler mit externen Evaluationen. Was in vielen Regierungsbereichen jedoch noch fehlt, sind klare Verfahren, wie Evaluationsinformationen genutzt und mit dem politischen Lernen verknüpft werden sollen. Auch Kommunen und Regionalregierungen evaluieren ihre lokalen und regionalen Programme und nutzen externe und entwicklungsbezogene Evaluationen zur Leistungsförderung, stehen aber vor dem gleichen Problem: Evaluationen können zwar kritische Feedback-Informationen liefern, aber diese Daten und Informationen werden nicht gesammelt und gehen nicht umfassend genug in das Policy-Verständnis ein. Um dieses Problem zu lösen, richtete die Regierung 2014 eine neue Abteilung mit dem Namen „Government Policy Analysis Unit“ unter der Leitung des Büros des Ministerpräsidenten ein. Eine ihrer Hauptaufgaben besteht darin, Evaluationen in Auftrag zu geben, die die Umsetzung des Regierungsprogramms unterstützen. Die gemeinsamen Analyse-, Evaluations- und Forschungsaktivitäten, die von der Regierung koordiniert werden,

generieren Informationen, die die Entscheidungsfindung, die Arbeitspraktiken und das Wissensmanagement unterstützen.

Die Regierung verabschiedet jährlich einen Plan für Analyse, Bewertung und Forschung, der die politische Entscheidungsfindung untermauert und Forschungsarbeiten auf bestimmte, von der Regierung ausgewählte Prioritätsbereiche lenkt. Die Regierungsarbeitsgruppe für die Koordination der Forschungs-, Prognose- und Bewertungsaktivitäten, unter der Leitung des Büros des Ministerpräsidenten, ist für die Aufstellung dieses Plans zuständig. Der Arbeitsgruppe gehören Experten aus allen Verwaltungsbereichen an.

Heute (im Jahr 2017) entwickelt sich die Evaluation in Finnland fließend von einem starren externen Evaluationsmodell zu einem aufgesplitterten Feld von Co-Creation-, Peer-Learning- und Entwicklungsevaluationen. Die Evaluation ist ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklung der Regierungspolitik und wird weniger als expertenbasiertes Instrument, sondern eher als ein Tool zur Unterstützung der Evidenz verwendet. Verschiedene Lernplattformen bringen Experten und Programmentwickler zusammen, um neue innovative Ideen gemeinsam in Pilotprojekten zu erproben. Die externe Rolle der Evaluatoren wurde dadurch häufig durch die Rolle eines kritischen Begleiters oder eines Mitgestalters ersetzt.

2 Institutionelle Strukturen und Prozesse

In Finnland wird Evaluation in vielen (vom Parlament verabschiedeten) Regierungsgesetzen, (von der Regierung verabschiedeten, *valtioneuvoston asetus*) Statuten und (von den Regierungsministerien verabschiedeten, *ministeriön asetus*) Verordnungen zumindest erwähnt. Dennoch existiert in Finnland keine einheitliche übergeordnete Gesetzesvorgabe zur Evaluation.

Die allgemeinsten Bestimmungen zur Evaluation sind in Finnland Bestandteil des Haushaltsgesetzes (*L valtion talousarvioista*), das im Haushaltsstatut konkretisiert wird. Diesem Gesetz zufolge sollen Evaluationen sowohl in den Zuständigkeitsbereichen der einzelnen Ministerien (die im Großen und Ganzen der sektoralen Einteilung in Wirtschafts-, Sozial- und sonstige Policies entsprechen) als auch innerhalb der Organisation der einzelnen Ministerien durchgeführt werden. *Wie* die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation genau durchgeführt werden soll, ist jedoch in der Gesetzgebung nicht definiert.

Im Allgemeinen verfolgen Evaluationssysteme und -verfahren, die gemäß Gesetzen, Statuten und übergeordneten Regelungen eingerichtet werden, entweder die Ex-ante-Planung oder die Ex-post-Rechenschaftslegung politischer Maßnahmen. Evaluationswissen kommt dabei für die eigentliche politische Steuerung häufig zu spät. Evaluation kann de facto sicherlich auch zu rein legitimatorischen Zwecken eingesetzt werden – dies wird aber selten offenkundig praktiziert. In jedem Fall ist es unwahrscheinlich, dass öffentliche Gelder einzig und allein zur Unterstützung von Aufklärungsambitionen eingesetzt werden. Darüber hinaus muss in der Evaluationspraxis zwischen dem was sein, sollte und dem was ist, differenziert werden. Ein gutes Beispiel hierfür können die Gesetzesfolgenabschätzungen der an das Parlament gerichteten Regierungsvorlagen sein.

Obwohl das System de jure vorhanden ist, ist es de facto schwach und liefert keine ausreichenden Informationen über regulatorische Auswirkungen (mehr dazu in Tala 2015).

In Finnland gibt es zwar keine übergreifenden nationalen Evaluationsrichtlinien oder strategien, doch sind in jüngster Zeit bestimmte Policies für angewandte Forschung dem Ziel, Evaluation zu ermöglichen, nahegekommen. So hat der Rat für strategische Forschung, dessen Mitglieder von der Regierung ernannt werden, seit 2014 jährlich rund 50 Millionen Euro bereitgestellt, um anwendungsbezogene Forschungsprojekte von zwei bis vier Jahren Dauer in regierungspolitisch priorisierten Politikfeldern zu fördern. Darüber hinaus stellt die finnische Regierung (koordiniert vom Büro des Ministerpräsidenten) seit demselben Jahr jährlich etwa 10 Millionen Euro für kurzfristig angelegte Forschungs- und Entwicklungsprojekte zur Verfügung. Davon umfassten bereits einige eine Evaluation, die Entwicklung von Evaluation oder einen Evaluationsbezug im weiteren Sinne.

Angesichts der fehlenden allgemeinen Evaluationspolitik der Regierung findet die Entscheidung über einzelne Evaluationsprojekte individuell in den jeweiligen Ministerien statt. Wenn die Evaluation in einem Ministerium oder in seinem Verwaltungsbereich gesetzlich oder anderweitig institutionalisiert ist, werden Evaluationen auch ohne eine spezifisch formulierte Evaluationspolitik kontinuierlich durchgeführt. Wie bereits erwähnt, bestehen Überschneidungen und Synergien zwischen den Evaluationsaktivitäten im Bereich der Ministerien und den Projekten des Strategischen Forschungsrates und des Staatsrates.

Das Außenministerium (MFA) ist traditionell eines der fortschrittlichsten Ministerien in Bezug auf die Beauftragung, Steuerung und Nutzung von Evaluationen. In den entwicklungspolitischen Abteilungen des MFA gibt es eine Evaluationsabteilung, die über starke Evaluationskapazitäten und ausreichende Ressourcen verfügt, um mehrere Jahresevaluationen von Einzelprojekten, Programmen, Länderprogrammen und sogar Meta-Evaluationen durchzuführen. Das MFA hat auch mehrere Leitlinien und Handbücher zur Evaluation und ein ergebnisorientiertes Handbuch veröffentlicht (siehe z.B. Ministry of Foreign Affairs 2013, 2015). Die Evaluationspraktiken des MFA basieren auf den im Rahmen der OECD und der EU international vereinbarten Prinzipien. Die Evaluationspraxis in der finnischen Entwicklungszusammenarbeit wird durch die MFA-Evaluationsrichtlinien (Ministry of Foreign Affairs 2013) gesteuert und ein systematisches Handbuch legt die wichtigsten Evaluationskriterien auf Grundlage der OECD/DAC-Kriterien fest. Als primäre Adressaten des Evaluationshandbuchs können dabei staatliche Auftraggeber und Evaluationsexperten gewertet werden. Das Handbuch bietet aber auch allgemein hilfreiche Informationen für alle Stakeholder, die ein Interesse an der Funktion von Evaluation und den Ergebnissen der finnischen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit haben.

Finnland versteht sich als Erbe des nordischen Modells der Informationsveröffentlichung, ein Modell, dessen Wurzeln bis ins 18. Jahrhundert zurückreichen. Für Evaluationen, die von den finnischen Ministerien in Auftrag gegeben wurden (sowie für Projekte des Strategischen Forschungsrates und des Staatsrates), ist es daher eher die Regel als die Ausnahme, dass Ergebnisse über das Internet allen und jedem zugänglich gemacht werden. Dementsprechend kann man sagen, dass die Ergebnisse fast aller Evaluationen in Finnland von jedermann genutzt werden können.

Die Aufteilung der möglichen Funktionen von Evaluation in Planung und Steuerung, Rechenschaftslegung, Legitimation und Aufklärung ist wenig geeignet, um die Funktionen der Evaluation im finnischen Fall zu verdeutlichen. So zielen beispielsweise die Evaluationsbestimmungen im Haushaltsgesetz meist auf die Stärkung der Haushaltsdisziplin ab, wie sie vom Finanzausschuss der Regierung und dem Finanzministerium (und dahinter dem Ministerpräsidenten und dem Finanzminister, die sich in Fragen der öffentlichen Finanzen traditionell nicht widersprechen) aufrechterhalten wird. Trotz der Schwierigkeiten, eine solche Kategorisierung für den finnischen Fall vorzunehmen, soll an geeigneter Stelle nochmals darauf eingegangen werden.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich finnische Parlamentarier bei ihren politischen Aktivitäten mit Evaluationsergebnissen befassen. Eine der zentralen Fragen hierbei ist, ob die Wirtschaftlichkeitsprüfungen des finnischen Rechnungshofs (National Audit Office, NAO), der dem Parlament seit der Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 2000 als autonomes Organ angegliedert ist, als Evaluation zu werten sind. Diese Prüfungen beinhalten oft – oder sogar meist – eine inhaltliche Evaluation, obwohl das Mandat des NAO diese Ergebnisse nicht wörtlich als ‚Evaluationen‘ bezeichnet (zu dieser Frage siehe Ahonen 2015a). Hinzu kommt zweifellos, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Parlamentariern für verschiedene Zwecke genutzt werden. Die Grenze zwischen Evaluation und angewandten, von der Regierung oder vom Parlament finanzierten Forschungsarbeiten und zwischen Evaluation und Studien, die an den staatlichen Forschungsinstituten durchgeführt werden – von denen es in Finnland immer noch viele gibt – ist in Finnland fließend. Parlamentarier beziehen sich oft auf alle diese Studienarten und nutzen die Ergebnisse häufig auf vielfältige Weise.

3 Evaluationspraxis

Trotz intensiver Bemühungen, einen kohärenten Evaluationsrahmen auf Regierungsebene zu schaffen, werden die meisten Evaluationen ad-hoc geplant und durchgeführt. Auch die Nutzung der Evaluationsergebnisse variiert deutlich von einem Ministerium zum anderen. Die meisten systematischen Evaluationskonzepte wurden in den Bereichen der EU-Strukturfonds, durch das MFA (Abteilung für Entwicklungspolitik) und in der Beschäftigungs- und Innovationspolitik entwickelt. Eine der fortschrittlichsten und kohärentesten Evaluationsstrategien wurde von Business Finland (zuvor: Finnische Förderagentur für Technologie und Innovation) eingeführt.

Die Ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen ist ein Beispiel für derzeit in Finnland durchgeführte Evaluationen. Das Justizministerium bereitete 2007 Leitlinien für diese Ex-ante-Evaluation – also die Folgenabschätzung aller ins Parlament eingebrachten Gesetzesentwürfe der Regierung – vor. Gemäß den Richtlinien soll jeder Gesetzesvorschlag eine Folgenabschätzung zu den folgenden Bereichen enthalten:

- *Wirtschaftliche Auswirkungen.* Umfasst Auswirkungen auf Gemeinden und lokale Regierungen, Regierungsausgaben und Auswirkungen auf Unternehmen (z. B. Verwaltungsaufwand)

- *Auswirkungen auf Regierungsdienste und Zusammenarbeit.* Darunter fallen Auswirkungen auf die interministerielle Koordination, staatlich Bedienstete, Regierungsprozesse und -verfahren usw.
- *Auswirkungen auf die Umwelt.* Einflüsse auf Gesundheit, Boden, Wasser, Lebensumwelt, kulturelles Erbe usw.
- *Gesellschaftliche Auswirkungen.* Umfasst Auswirkungen auf Bürger, Gender und Minderheitensprachen (Schwedisch, Sami) sowie ethnische Minderheiten.

Die Regierung hat für den Zeitraum vom 15. April 2019 bis zum 14. April 2022 den Finnischen Rat für Folgenabschätzung (*Lainsäädännön arviointineuvosto*) eingesetzt. Der erste Finnische Rat für Folgenabschätzung wurde 2016 für einen Drei-Jahres-Zeitraum berufen. In der Plenarsitzung der Regierung werden ein Vorsitzender und maximal acht Mitglieder des Rates bestimmt.

Gemäß dem politischen Mandat ist der Rat unabhängig, weitgehend nach dem Vorbild des deutschen Bundesnormenkontrollrats gestaltet und soll im Prinzip eine Ex-ante-Evaluation aller kommenden Regierungsvorschläge für neue Gesetze durchführen. Die knappen Ressourcen des Rates (Teilzeitmitglieder und ein sehr kleiner Mitarbeiterstab) haben in der Anfangsphase seiner Tätigkeit jedoch lediglich die Evaluation von 10–15 Prozent der neu erarbeiteten Gesetze ermöglicht.

Auch das Haushaltsgesetz (und die dazugehörigen Gesetze und Verordnungen) setzt kontinuierliche Evaluationen voraus, obgleich die formale Regelkonformität der betreffenden Normen nicht auch ihre umfassende inhaltliche Einhaltung impliziert (Ahonen 2015b). Zudem gibt es, soweit die Wirtschaftlichkeitsprüfungen des finnischen Rechnungshofs als Evaluation definiert werden, eng getaktete Evaluationen. Auch im Bereich der Umweltevaluation gibt es einen kontinuierlichen Strom von Evaluationen unter dem Titel der gesetzlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (Statutory Environmental Impact Assessment 2017). Diese basiert auf einem Regierungsgesetz. Der Rat für Wirtschaftspolitik (*Talousspolitiikan arviointineuvosto*) wurde 2014 eingerichtet. Er ist mit dem Finanzministerium und dessen Institut für Wirtschaftsforschung (VATT) affiliert, weshalb die Funktion des Rates eher als beratend denn als tatsächlich evaluierend betrachtet werden kann.

Hinsichtlich der Evaluation anderer Regierungsprogramme zeigt sich ein eher bruchstückhaftes Bild. Seit den 1970er Jahren gibt es ernsthafte Bemühungen, die Umsetzung von Regierungsprogrammen zu überwachen und zu evaluieren und so ein verlässliches Gesamtbild über Erfolg oder Misserfolg der Regierungspolitik zu bekommen. Seit Anfang der 2000er Jahre berichtet die Regierung, inwieweit die Ziele der Regierungspolitik erreicht wurden. Dabei handelt es sich jedoch hauptsächlich um Informationen über die Umsetzungsraten und weniger um die Effektivität der Regierung insgesamt. Die Wahlperiode von vier Jahren scheint für viele Strategien und Programme zu kurz zu sein, um eine tatsächliche Wirksamkeit zu entfalten.

Abgesehen von Ausnahmefällen hat es in Finnland nie richtige, auf nationaler Ebene zu verortende Programme gegeben. Trotz gewisser Anstrengungen seit Ende der 1960er bis Ende der 1980er Jahre hat sich nie eine funktionierende nationale Mehrjahresplanung entwickelt. Auch die programmorientierte Haushaltsplanung hat nie wirklich Fuß gefasst. Eine der Ausnahmen waren die Sonderprogramme der Regierung, von de-

nen das erste Mitte der 1990er Jahre gestartet und das letzte im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre umgesetzt wurde. Eine Schwierigkeit ergab sich aus der Tatsache, dass keine Regierung länger als die vorgesehene Legislaturperiode von vier Jahren im Amt blieb, gleichzeitig aber die ins Leben gerufenen Programme in solch kurzer Zeitspanne wenig Wirkung entfalten konnten und sich die Regierung dann bereits wieder stark auf den nächsten Wahlkampf konzentrieren musste.

Bisher wurde vor allem die Rolle der externen Evaluationen im öffentlichen Sektor Finnlands diskutiert. Es gibt jedoch mehrere interne Evaluationen oder Selbstbewertungen, die in verschiedenen Bereichen der Regierung stattfinden. Diese Verfahren sind in der Regel mit Qualitätssicherungsverfahren oder Modellen für die Gestaltung von Dienstleistungen verbunden. Ein mögliches Beispiel für einen umfassenden und gut strukturierten Selbstbewertungsrahmen findet sich in der Museumsverwaltung. Das *National Board of Antiquities* startete ein ehrgeiziges Projekt, den Evaluationsrahmen für die Museen zu entwickeln. Der ursprüngliche Rahmen bestand aus internen und externen (eigentlich Peer-)Evaluationsteilen. 2015/16 wurde dieses Modell digitalisiert und in den Selbstbewertungsrahmen der Museen umgewandelt (siehe National Board of Antiquities 2016).

Wie Uusikylä (2013) argumentiert, lässt sich das gesamte Governance-System als Silosteuerung (autonome Ministerien) beschreiben. Vor der Einrichtung des Regierungsreferats für Policy-Analyse und des Evaluationsrats wurden die meisten Policy-Evaluationen ad-hoc und nicht auf eine vorab geplante und systematische Weise durchgeführt. Außerdem werden für die Evaluation häufig andere Evaluationskriterien und -indikatoren verwendet als für *Leistungsmonitoring* und -management.

Selbstverständlich werden Daten aus dem Leistungsmonitoring bei der Durchführung von Evaluationen verwendet. Allerdings lässt sich nicht sagen, inwieweit Evaluation und Leistungsmonitoring tatsächlich miteinander verknüpft und synchronisiert sind. Mit der Institutionalisierung von M&E-Systemen wird die Evaluation zu einem selbstverständlichen Phänomen, das keiner weiteren Rechtfertigung bedarf (Dahler-Larsen 2007).

Tabelle 3.1 zeigt Performance-Informationen in drei Regierungsbereichen: dem Bildungsministerium, dem Ministerium für Verkehr und Kommunikation und dem Finanzministerium. Die von Anniina Autero (2010) erhobenen Daten basieren auf dem mittelfristigen operativen Finanzplan, was erklärt, warum intra-organisationale Indikatoren weitgehend fehlen. Dennoch gibt es sie in den Staatshaushalten und in den Leistungsverträgen der Ministerien in jedem Sektor. Drei zentrale Erkenntnisse in der von Autero vorgelegten Untersuchung sind: (1) Obwohl in allen Sektoren Effektivitätsziele vorhanden sind, fehlen im Finanzministerium die quantitativen Indikatoren; (2) es gab eine Verbesserung im Umgang mit sektorübergreifenden oder horizontalen Zielen von 2006 bis 2010 und; (3) es gibt keine systematischen Verfahren für den Abgleich der Ergebnisse des Leistungsmonitorings mit denen der Evaluation.

Tabelle 3.1: Erfassung von M&E-Informationen im Bildungsministerium, Ministerium für Verkehr und Kommunikation und Finanzministerium, 2006/2010

	Bildungsmin.		Min. für Verkehr & Kommunikation		Finanzmin.	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010
<i>Effektivitätsziele im Staatshaushalt</i>						
Gibt es Effektivitätsziele im Staatshaushalt?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Sind die Ziele quantitativ (numerische Indikatoren)?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Sind die Ziele qualitativ oder verbal?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Organisationsinterne Ziele im Staatshaushalt</i>						
Gibt es numerische Leistungsziele (Outputs)?		Ja		Nein		Ja
Gibt es Indikatoren zur Effizienz?				Nein		Ja
Gibt es Indikatoren für die Qualitätssicherung?				Nein		Nein
Gibt es Indikatoren für Human Resources?				Nein		Ja
Gibt es einen logischen Zusammenhang zwischen Wirksamkeitszielen und anderen Leistungsindikatoren?	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
<i>Horizontalität und M&E</i>						
Gibt es horizontale Ziele auf Branchenebene?	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Sind Monitoring- und Evaluationsinformationen aufeinander abgestimmt?	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein

Quelle: Eigene Darstellung; nach Uusikylä 2013.

Dies wird auch seitens des finnischen Rechnungshofs (State Audit Office, STO) bestätigt, der die Ministerien ebenfalls für ihre mangelnde Koordination bei der Zusammenstellung der Evidenz aus Forschung, Evaluation und Leistungsmonitoring sowie die Verwendung dieser Evidenz bei der Ausarbeitung neuer Policies kritisiert hat. So stellte das STO bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung des Managementsystems des Ministeriums für Beschäftigung und Wirtschaft fest, dass das Ministerium (als Sektor) 50–60 Einzelstrategien in seinem Portfolio hatte, was die Koordinierung und Priorisierung deutlich erschwerte. Die staatlichen Wirtschaftsprüfer berichteten auch, dass trotz des Vorhandenseins einer Forschungs- und Evaluationsstrategie innerhalb des Ministeriums diese nicht umfassend genug war und nicht ausreichend berücksichtigte, wie Evaluation und Leistungsmonitoring zusammengeführt werden könnten.

Die gemeinsamen Evaluations- und Forschungsaktivitäten, die von der Regierung koordiniert werden, generieren Informationen, die Entscheidungsfindung, Arbeitspraktiken und Wissensmanagement unterstützen. Traditionell beauftragten die Ministerien ein Konsortium aus Beratern, Forschern und Spezialisten mit der Durchführung einer Evaluation. Kostenintensive Evaluationsanliegen waren entsprechend der von der EU abgeleiteten Beschaffungsnormen öffentlich auszuschreiben. Um mehr strategische Forschungs- und Evaluationsinformationen zu erhalten, führte die Regierung 2014 ei-

nen neuen Jahresplan für Analyse, Bewertung und Forschung ein. Der Plan lenkt die von der Regierung ausgewählten Studien und Forschungsvorhaben auf bestimmte Prioritätsbereiche, die für die Arbeit der Regierung und der Ministerien relevant sind. Ziel des Plans ist es, eine Grundlage für die systematische und breit angelegte Nutzung von Forschungsdaten bei der Entscheidungsfindung in Regierung und Ministerien zu schaffen. Die Wissensbasis soll gestärkt werden und Regierungsinstitutionen sollen sie für die Entscheidungsfindung, eine wissensbasierte Politik und allgemeine strategische Einsicht nutzen. Die für die Umsetzung des Plans zur Verfügung stehenden Mittel belaufen sich auf etwa 10 Millionen Euro. Tabelle 3.2 fasst die Institutionalisierung und Evaluationskapazität verschiedener Ressorts in Finnland zusammen.

Tabelle 3.2: Der Grad der Institutionalisierung und Evaluationskapazität verschiedener Ressorts in Finnland.

Institution	Eine separate Forschungs-, Policy- oder Evaluations-einheit ist vorhanden	Institutionen, die gewöhnlich mit der Durchführung von Evaluationen beauftragt werden	Evaluationskapazität Schwach – Mittel – Stark
Parlament	Ja (Zukunftsausschuss)	Akademiker	Schwach
Büro des Ministerpräsidenten	Ja (Referat für Politik-Analyse)	Akademiker, Berater und staatliche Forschungseinrichtungen	Stark
Außenministerium	Ja (Evaluationsstelle für Entwicklungszusammenarbeit EVA11)	Berater	Mittel – in der Entwicklungszusammenarbeit: Stark
Justizministerium	Nein	Akademiker	Mittel
Innenministerium	Nein	Akademiker und Berater	Mittel
Verteidigungsministerium	Ja (Forschungsgruppe)	Akademiker und Berater	Mittel
Finanzministerium	Nein – indirekt VATT	Akademiker, Berater und staatliche Forschungseinrichtungen	Stark
Ministerium für Bildung und Kultur	Ja, indirekt (FINEEC – das finnische Evaluationszentrum für Bildung)	Akademiker	Mittel
Ministerium für Land- und Forstwirtschaft	Nein (indirekt staatliche Forschungseinrichtung Luke)	Akademiker, Berater und staatliche Forschungseinrichtungen	Mittel
Ministerium für Verkehr und Kommunikation	Nein	Akademiker, Berater und staatliche Forschungseinrichtungen	Mittel
Arbeits- und Wirtschaftsministerium	Nein	Akademiker und Berater	Stark
Ministerium für Soziales und Gesundheit	Nein (indirekt THL)	Akademiker, Berater und staatliche Forschungseinrichtungen	Stark
Umweltministerium	Nein (indirekt SYKE)	Akademiker, Berater und staatliche Forschungseinrichtungen	Stark

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung

Tabelle 3.2 zeigt, dass etwa die Hälfte der Ministerien über politische Analyse- oder Evaluationsverfahren in ihrem Sektor verfügt. Die Abteilung für Entwicklungspolitik des Außenministeriums verfügt traditionell über eine angemessene und gut ausgestattete Evaluationsabteilung (EVA-11), die unter direkter Aufsicht des Staatssekretärs für Entwicklung arbeitet. EVA-11 wirkt an internationalen Joint-Evaluations mit, entwickelt Evaluationsverfahren und beteiligt sich an internationalen Peer Reviews. In jüngster Zeit wurden einige ihrer Aufgaben an private Beratungsfirmen ausgelagert. Das MFA ist den OECD/DAC-Prinzipien, Kriterien und -Standards der Evaluation verpflichtet. Von Seiten der finnischen Regierung gibt es keine spezifischen, darüberhinausgehenden Evaluationsstandards. Die Evaluationen sind innerhalb der MFA-Struktur in zwei funktionelle Einheiten unterteilt. Die zentralisierte Evaluation beinhaltet umfassende, strategisch wichtige Sektor-, Themen-, Länderprogramm- und andere Evaluationen.

In anderen Regierungsbereichen wurden die relevanten Forschungs- und Evaluationsaufträge von staatlichen Forschungsinstituten durchgeführt. Sektor- oder Policy-Institute, die sich ausschließlich der Evaluation widmen, gibt es nicht. Viele Regierungsorganisationen, darunter ministerielle Forschungsinstitute (z. B. Institute in den Bereichen Soziales und Gesundheit, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wirtschaftspolitik), müssen jedoch als eine ihrer Aufgaben Evaluationen vornehmen und durchführen. Es gibt auch Institutionen wie Evaluationszentren, die Evaluationen in Auftrag geben, ‚diese Evaluationen evaluieren‘ und die Expertenempfehlungen in den Bereichen allgemeine Grundbildung, Berufsbildung, polytechnische Ausbildung und universitäre Evaluation verfeinern (Finnish Education Evaluation Centre 2018). Das finnische Bildungsevaluationszentrum (FINEEC) ist eine unabhängige Agentur, die für die Bildungsevaluation zuständig ist. Als separate Einheit innerhalb der Finnischen Nationalen Agentur für Bildung evaluiert sie Aktivitäten von Bildungsanbietern, wobei das Spektrum von frühkindlicher Bildung bis hin zur Hochschulbildung reicht. Die FINEEC besteht aus dem Evaluationsrat, dem Evaluationsausschuss für Hochschulbildung und vier weiteren Abteilungen: der Abteilung für allgemeine Bildung und frühkindliche Bildung, der Abteilung für berufliche Bildung, der Abteilung für Hochschulbildung und liberale Erwachsenenbildung sowie der Abteilung für Entwicklungsdienste.

Traditionell stützt sich die staatliche Forschungsförderungspolitik Finnlands, anders als beispielsweise die Schwedens, eher auf dezidierte Forschungsinstitute, denn auf universitäre Auftragsforschung. Soweit die Institute heutzutage jedoch von den Ministerien speziell für ihre Forschung bezahlt werden, erhält die Evaluation, die sie durchführen können, mehr extern definierte Merkmale. Im Jahr 2017 waren folgende Institute aktiv:

- UPI – Finnisches Institut für Internationale Angelegenheiten (unter dem Parlament)
- VATT – Institut für Wirtschaftsforschung (Finanzministerium)
- LUKE – Naturressourcen-Institut für Finnland (Ministerium für Landwirtschaft und Forstwirtschaft)
- EVIRA – Finnische Behörde für Lebensmittelsicherheit (gleiches Ministerium)
- MML – Nationales Landvermessungsamt von Finnland (gleiches Ministerium)
- Ilmatieteen laitos – Finnisches Meteorologisches Institut (Ministerium für Verkehr und Kommunikation)

- GTK – Geologisches Gutachten von Finnland (Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung)
- VTT – Technisches Forschungszentrum Finnland, Ltd. (gleiches Ministerium)
- STUK – Behörde für Strahlung und nukleare Sicherheit Finnland (Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit)
- THL – Finnisches Institut für Gesundheit und Wohlfahrt (gleiches Ministerium)
- TTL – Finnisches Institut für Arbeitsmedizin (gleiches Ministerium)
- SYKE – Finnisches Umweltinstitut (Umweltministerium)

Obwohl die Rolle der staatlichen Forschungseinrichtungen bei der Durchführung von Evaluations- und Anwendungsforschung immer noch dominant ist, nahm die Bedeutung von Beratungsfirmen während der letzten 15 Jahre zu. So gibt es bei einem typischen Evaluationsprojekt ein Konsortium aus Beratern des privaten Sektors, Akademikern und einer staatlichen Forschungseinrichtung. Die Auswahl des Evaluators oder des Konsortiums erfolgt normalerweise auf Grundlage des öffentlichen Auftragswesens, was das System recht transparent macht. Zudem handelt es sich bei den Evaluationsberichten in den meisten Fällen um öffentliche Dokumente, die über die Internetseiten des Auftraggebers (z. B. Ministerium oder Regierung) abrufbar sind. Die meisten Evaluationen wurden vom Finanzministerium, dem Ministerium für Arbeit und Wirtschaft, dem Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, dem Umweltministerium und dem Außenministerium beauftragt. Es überrascht daher nicht, dass die Evaluationskompetenz und -kapazität dieser Ministerien am höchsten ausfällt. Das Büro des Ministerpräsidenten hat in den letzten fünf Jahren eine drastische Zunahme seiner Evaluationskapazitäten erfahren. Dies ist vor allem auf die Einrichtung der Abteilung für Policy-Analyse der Regierung, eine systematische Überwachung bei der Umsetzung des Regierungsprogramms, die Einführung von Strategiesitzungen der Regierung und die Einrichtung des Evaluationsrats zurückzuführen.

Der Zukunftsausschuss wurde 1993 gegründet und dient als ständiger Ausschuss im finnischen Parlament. Er besteht aus 17 Mitgliedern des finnischen Parlaments und dient als Denkfabrik für die finnische Zukunfts-, Wissenschafts- und Technologiepolitik. Sein regierungspolitischer Gegenpart ist der Ministerpräsident. Aufgabe des Ausschusses ist es, einen Dialog mit der Regierung über wichtige Zukunftsprobleme und -chancen zu führen und vor allem die Antwort des Parlaments (d. h. Futures Submission) auf den Zukunftsbericht der Regierung vorzubereiten. Auf diese Weise können Regierung und Parlament wichtige politische Themen bereits in einem frühen Stadium erkennen, sodass verschiedene Alternativen und politische Leitlinien noch völlig offen und in der Entwicklung sind. Zudem wird der dem Parlament angegliederte finnische Rechnungshof als zusätzlicher Gutachter akzeptiert. Dieser kann in Bezug auf seine Wirtschaftlichkeitsprüfungen als weitere wichtige nationale Evaluationsinstitution angesehen werden.

4 Nutzung von Evaluationen

In den Jahren 2009 und 2010 startete das Büro des Ministerpräsidenten zwei wichtige Projekte zur Stärkung und Verbesserung des strategischen Managements der finnischen Regierung (und zur besseren Nutzung von Evaluationsinformationen bei der Entscheidungsfindung auf Regierungsebene) (Büro des Ministerpräsidenten, Finnland 2011a).

Ausgangspunkt dieser Evaluationsreformen auf Systemebene war die Einsicht der Regierung, dass politische Maßnahmen in Finnland nur unzureichend hinsichtlich ihrer Effektivität und Wirksamkeit evaluiert wurden. Vor allem der Umstand, dass Ministerien und Behörden Evaluationsinformationen weder systematisch nutzten noch verlangten, wurde als Problem erkannt. Außerdem war der Einsatz von Evaluationen nicht klar organisiert: So gab es keine zentrale Regierungsstelle, die die Gesamtverantwortung für die Entwicklung und Aufrechterhaltung des Evaluationssystems trug. Die Evaluationsaktivitäten waren folglich auf Sektoren beschränkt, was es noch schwieriger machte, sektorenübergreifende politische Instanzen zu verwalten und zu erkennen, wie politische Sachthemen miteinander verknüpft sind.

Unlängst hat eine Arbeitsgruppe der Regierung ein Handlungsmodell eingeführt, das darauf abzielte eine solide und breite Informationsbasis für die wichtigsten gesellschaftspolitischen Entscheidungen zu schaffen (Büro des Ministerpräsidenten, Finnland 2011b). Dieses Modell besteht im Einzelnen aus den folgenden wesentlichen Aspekten:

- Evaluations- und Forschungsergebnisse werden systematisch zur Ermittlung von Reformbedarfen, zur Auswahl der effektivsten politischen Maßnahmen und in den verschiedenen Vorbereitungs- und Durchführungsphasen von Entscheidungsprozessen verwendet.
- Informationsbedarfe werden ausgehend von den politischen Prioritäten definiert und ermittelt.
- Informationsquellen haben einen hohen Standard und werden effektiv genutzt. Das Managementsystem unterstützt die rechtzeitige, effiziente und systematische Nutzung von Evaluationen und Forschungsergebnissen.
- Die Interaktion zwischen den Produzenten und Nutzern von Evaluations- und Forschungsergebnissen wird reibungslos gestaltet.
- Die Berichterstattung ist so praktisch und einfach wie möglich, ist mit anderen Prozessen verknüpft und stellt keine übermäßige Belastung für Angestellte des öffentlichen Dienstes und politische Entscheidungsträger dar.

Diese Arbeitsgruppe und ihre Abschlussberichte leisteten einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung des Regierungsprogramms von Ministerpräsident Sipilä im Jahr 2015, der, wie bereits erwähnt, neue Evaluationsfunktionen im Büro des Ministerpräsidenten einrichtete (nämlich die gemeinsamen Analyse-, Bewertungs- und Forschungsaktivitäten, die von der Regierung und dem Evaluationsrat koordiniert werden), um so die früheren zu ergänzen (z. B. den Rat für Wirtschaftspolitik).

Um das Ziel einer evidenzbasierten Politikgestaltung zu erreichen, war ein systematisches Funktionsmodell dringend erforderlich, damit eine solide und breite Wissensbasis zur Unterstützung der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung und entsprechender Maßnahmen geschaffen werden konnte. Das Handlungsmodell wurde als Teil einer

umfassenden Reform der staatlichen Forschungsinstitute und der Forschungsförderung entwickelt. Die Koordinierung der staatlichen Ressortforschung zur Unterstützung der Entscheidungsfindung gehört zu den Aufgabenbereichen des Büros des Ministerpräsidenten. Dazu zählen:

- die Koordinierung der Analysen, Bewertungen und Forschungsaktivitäten der Regierung;
- Vorschläge zu Schlüsselthemenbereichen und Prioritäten für die strategische Forschung, die der Regierung jährlich auf Basis der Initiative des Rates für strategische Forschung vorgelegt werden;
- die Zusammenarbeit mit Ministerien, Einrichtungen zur Erstellung von Analyse-, Bewertungs- und Forschungsinformationen, Forschungsfinanziers, Unternehmen und anderen Organisationen.

Das Außenministerium und insbesondere seine Abteilung für Entwicklungspolitik hat eine lange Tradition im Aufbau eines soliden und umfassenden Evaluationssystems, einschließlich einschlägiger Handbücher und Richtlinien sowie Schulungen, Vorträge, Webinare und Seminare. In den letzten Jahren hat das Ministerium besondere Anstrengungen unternommen, um die Nutzung der Evaluationsergebnisse zu verbessern und Evaluationen mit der entwicklungspolitischen Entscheidungsfindung des Ministeriums zu verknüpfen. Nach jeder Evaluation erstellt das Ministerium ein spezielles Management Response Memorandum, das von den höchsten Beamten in einer sogenannten Qualitätsgruppe diskutiert wird. Das Management Response Memorandum listet alle Maßnahmen und Revisionen auf, die das Ministerium auf der Grundlage der Evaluationsempfehlungen durchführen wird. Darüber hinaus gibt das MFA auch mehrere Meta-Analysen, Meta-Evaluationen und Peer Reviews in Auftrag, um die Qualität der einzelnen Evaluationsberichte zu überprüfen und sich einen Überblick über die Wirksamkeit der finnischen Entwicklungspolitik zu verschaffen. Diese Ergebnisse werden regelmäßig im Nationalen Ausschuss für Entwicklungspolitik diskutiert.

5 Evaluation in den Kommunen und der Zivilgesellschaft

Der Verband der Kommunal- und Regionalbehörden Finnlands (Kuntaliitto 2016) geht davon aus, dass Evaluation eng in die kommunale Verwaltungsstruktur integriert werden sollte. Konkret wird empfohlen, die Evaluation sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene zu einem elementaren Instrument des Managements und der Planung auszubauen.

Dies impliziert zum einen, dass Evaluationsergebnisse in kommunale Planungen und Ressourcenzuweisungen des jeweiligen Folgejahrs einfließen sollten (Sundquist & Lovio 2006). Zum anderen müssten Gemeinden bessere Evaluationssysteme entwickeln – ein Zweck zu dem der Verband bereits die Umsetzung des Common Assessment Framework (CAF) als Instrument für eine kohärentere Evaluation gefördert hat (Vuorinen 2015). Darüber hinaus werden häufig Seminare und Schulungen zum CAF organisiert. Ziel der Evaluation ist es, die kommunale Versorgung zu verbessern und effektiver zu

gestalten. Insbesondere der gegenwärtige grundlegende Strukturwandel des finnischen Regierungssystems verlangt nach einer verstärkten Berücksichtigung der Evaluation.

Evaluation trägt effizient zu einer positiven Entwicklung der kommunalen Daseinsvorsorge bei, was als wesentliches Ziel beim Aufbau öffentlicher Strukturen insgesamt angesehen werden kann. Das Kommunalverwaltungsgesetz 410/2015 schreibt den Kommunen vor, eine Strategie zu erarbeiten, die auf der Evaluation der gegenwärtigen kommunalen Situation, bevorstehenden Umfeldveränderungen sowie ihren Effekten auf die Gemeinde beruht. Die Strategie muss dabei auch die Evaluations- und Monitoring-Prozesse für die Strategieimplementierung definieren (Local Government Act 410/2015, Teil III, Kapitel 7, Abschnitt 37). Das Gesetz eröffnet Einwohnern auch mehrere Wege zur kommunalpolitischen Partizipation, wobei jede Gemeinde selbst entscheiden kann, welche Methoden der Bürgerbeteiligung verwendet werden. Manchmal fällt die Wahl auf die Evaluation. Einige Interessensgruppen, wie junge Menschen, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen, verfügen zudem über spezielle Gremien zur lokalen Beteiligung an Planungs- und Entwicklungsprozessen öffentlicher Dienste. Sie können auch das Monitoring von Maßnahmen beeinflussen. Dennoch gibt es in den Kommunen kein einheitliches Evaluationssystem (Kuntaliitto 2016).

Bei Volksabstimmungen gibt es keine systematische Praxis, Evaluationen zur Bereitstellung von Hintergrundwissen zu nutzen. Durch die Beteiligung von Interessengruppen werden Informationen und Einblicke in lokale Themen für Ratsmitglieder und Einwohner zusammengetragen, oft auch mit evaluativen Elementen. Mehr Wissen unter den ortsansässigen Bürgern könnte zu mehr Initiativen für Volksabstimmungen aus ihren Reihen führen.

Die Evaluation ist ein integriertes und reguläres Element kommunaler Verwaltungsprozesse, das in Abhängigkeit von der Größe und Evaluationskapazität der jeweiligen Gemeinde unterschiedlich umgesetzt wird. Ein einheitliches System gibt es dabei nicht, aber der allgemeine Rahmen wird vom Gemeindeverband vorgegeben. In Finnland ist es üblich, die Interessengruppen immer dann anzuhören, wenn in einer Gemeinde ein neues Anliegen in Planung ist. Zu den Interessengruppen gehören auch zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs). Ziel ist es, die vorhandenen Informationen in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Gesellschaftsgruppen zu konkretisieren und schließlich zu einer interaktiveren Zusammenarbeit zu gelangen. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die Methoden und Instrumente öffentlicher Anhörungen zu verbessern.

Finnland ist auch Mitglied der *Open Government Partnership* (OGP), einer freiwilligen internationalen Initiative, die darauf abzielt, Transparenz und gute Regierungsführung zu fördern, um leistungsfähigere Dienstleistungen für selbstbestimmte Bürger aufzubauen. Finnlands Aktionsplan konzentriert sich darauf, die Bürgerbeteiligung zu verbessern und Regierungsinformationen für die Bürger verständlicher zu machen. Der Independent Reporting Mechanism (IRM) führt halbjährlich eine Überprüfung der Aktivitäten jedes Landes durch, das sich an der OGP beteiligt. Der OGP-Prozess umfasst Selbstbeurteilungsberichte, zu denen zwei Wochen lang öffentlich Stellung genommen werden kann. Dabei wird der Erfüllungsgrad der einzelnen Verpflichtungen jedoch nicht spezifisch definiert und es wird auch nicht erklärt, warum bestimmte Aktivitäten nicht wie erwartet vorangekommen sind (OGP 2018).

Das Finanzministerium ist für die Koordinierung des OGP-Prozesses in Finnland zuständig. Die meisten Aktivitäten sind freiwillig. Um die Umsetzung der OGP-Verpflichtungen zu unterstützen, hat das Finanzministerium die OGP-Supportgruppe ernannt, der 16 Beamte aus Ministerien, Regierungsbehörden und Kommunalverwaltungen sowie fünf Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen angehören. Die OGP-Supportgruppe kommt mehrmals im Jahr zusammen, um die Umsetzung des Aktionsplans zu erörtern. Künftig könnten Themen, die für die Zivilgesellschaft von hohem Wert sind (z. B. Unternehmenstransparenz), von der Regierung vorrangig behandelt werden, indem die OGP-Plattform genutzt wird, um ministerielle Unterstützung und behördenübergreifende Konsultationen zu koordinieren.

CSOs und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) greifen häufig auf Evaluationspraktiken zurück, besonders, wenn diese ihre Kooperationspartner oder andere Interessengruppen betreffen. Evaluationsberichte liefern ihnen Informationen über ihren Tätigkeitsbereich und helfen dabei, ihre eigenen Vorhaben zielgerichteter zu planen. Ein großer Teil der Evaluationsberichte ist öffentlich zugänglich und auch Präsentationen und andere Materialien sind leicht öffentlich auffindbar.

CSOs führen ebenfalls selbst aktiv Evaluationen durch. Sie werden von ihnen als ein wichtiger Bestandteil bei der Umsetzung von Projektinterventionen betrachtet. Unter den CSOs gibt es Organisationen mit umfassenden Evaluationskompetenzen, die aktiv an der Entwicklung pragmatischer Evaluationsmethoden arbeiten. CSOs kooperieren mit dem öffentlichen Sektor im Bereich der Evaluation, sowohl als Anbieter als auch als Auftraggeber. Die Finnische Föderation für Soziales und Gesundheit (SOSTE) ist ein nationaler Dachverband, der 200 Organisationen für Soziales und Gesundheit und Dutzende anderer Partnermitglieder vereint. Sie sind auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene tätig. Die Evaluation ist eng in die Entwicklungsarbeit von SOSTE integriert, da sie wichtige Informationen liefert, um die richtigen Schwerpunkte zu setzen und Maßnahmen in die gewünschte Richtung zu lenken. SOSTE veranstaltet auch Evaluationsseminare für CSOs und entwickelt Methoden zur Evaluation und Selbsteinschätzung. Auch die Kirche und verschiedene Pfarrgemeinden evaluieren ihre Arbeit und haben die evaluative Selbsteinschätzung in ihre Praxis integriert.

CSOs sind mit Evaluation bestens vertraut, zumindest im Sozial- und Gesundheitsbereich. Um wirtschaftliche Unterstützung zu erhalten, sollen sie ihre Tätigkeiten und Projekte vor allem durch Selbsteinschätzung evaluieren. Früher verlangte der Hauptgeldgeber, der finnische Spielautomatenverband, bei größeren Projekten eine externe Evaluation; nachdem sich die Aufträge und die Organisationsweise verändert haben, ist diese Praxis jedoch insgesamt eingestellt worden. Mittlerweile hat sich die Bedeutung dieses Geldgebers zusammen mit zwei weiteren Spielverbänden – benannt als „The Funding Centre for Social Welfare and Health Organisations“ – weiter gefestigt und ist fester Teil des Ministeriums für Soziales und Gesundheit geworden. Nichtsdestotrotz sind die CSOs mit der Evaluationspraxis vertraut und haben entsprechende Erfahrungswerte in der Planung, Durchführung und Nutzung von Evaluation.

Wie bereits erwähnt, sind die Zusammenfassungen von Evaluationsberichten meistens öffentlich zugänglich. Oft sind auch vollständige Berichte abrufbar. Evaluationsberichte werden jedoch nur dann öffentlich diskutiert, wenn sie Informationen von be-

sonderem oder allgemeinem Interesse enthalten. Evaluation wird zwar erwähnt, aber normalerweise findet keine intensive Diskussion über Evaluation statt.

6 System der Professionalisierung

Die Universität Tampere bot zwischen 1997 und 2002 ein umfassendes evaluationsbezogenes Studienprogramm an, das mit besonderen Fördermitteln des Bildungsministeriums ausgestattet war. Nachdem diese Finanzierung endete, wurde auch das Programm eingestellt. Gegenwärtig gibt es keine weiteren universitären Bildungsprogramme, die sich ausschließlich auf Evaluation konzentrieren. In den meisten sozialwissenschaftlichen Fakultäten gibt es jedoch mehrere Kurse und Vorlesungen, in denen Evaluation als Teil des öffentlichen Managements, der Bildung, der Entwicklung des Sozial- und Gesundheitswesens oder der Wissenschaft, Technologie und Innovation gelehrt wird.

Die Finnische Gesellschaft für Evaluation (*Suomen Arviointiyhdistys*, SAYFES), einige CSOs und Regierungsbehörden bieten phasenweise Evaluationsschulungen an. In der Regel führen diese Kurse neue Evaluationsmethoden oder -techniken ein und stehen in Zusammenhang mit laufenden gesellschaftlichen Reformprozessen.

SAYFES wurde 1999 gegründet und ist ein eingetragener Verein mit etwa 300 Mitgliedern. Die Gesellschaft wurde gegründet, als die Evaluation ein aufkommender Trend war und der neue Beruf des Evaluators schnell an Bedeutung gewann. Professionalität war auch für diejenigen erforderlich, die Evaluationen in Auftrag gaben und die Evaluationsergebnisse nutzten und interpretierten. SAYFES wurde als Plattform für diejenigen entwickelt, die an Evaluationen interessiert und in diese involviert sind (Abbildung 3.1).

Die SAYFES-Mitglieder haben im Durchschnitt mehr als zwölf Jahre Erfahrung mit Evaluationen, wobei diese zwischen einem und 30 Jahren variiert. Der Auftrag von SAYFES besteht darin, die Entwicklung von Evaluationstheorie, -praxis und -verständnis sowie den Einsatz von interdisziplinärem Evaluations-Know-how in der Gesellschaft zu fördern. Ziel ist es, zu einer dynamischen und internationalen Evaluationskultur in den Tätigkeitsbereichen des öffentlichen, privaten und dritten Sektors beizutragen. Die Mitglieder der Gesellschaft repräsentieren darüber hinaus unterschiedliche Gesellschaftsbereiche (Abbildung 3.2).

Um den Zielen der Wissensentwicklung und der Verbreitung von Evaluation und ihrer Ausbildung gerecht zu werden, organisiert SAYFES verschiedene Aktivitäten, Konferenzen und Seminare, Diskussionsforen zu aktuellen Evaluationsthemen, Workshops zu Evaluationsmethoden und Frühstückstreffen, bei denen Evaluationsaktivitäten unterschiedlicher Institutionen vorgestellt werden. Früher veröffentlichte SAYFES auch eine jährliche Evaluationsbeilage in der begutachteten Fachzeitschrift „Administrative Studies“. In jüngster Vergangenheit wurde diese Aktivität eingestellt, wird aber unter Umständen künftig wieder fortgeführt werden können. 2017 führte das SAYFES zum ersten Mal auch eine jährlich vergebene Auszeichnung für hervorragende Evaluationsmaßnahmen ein.

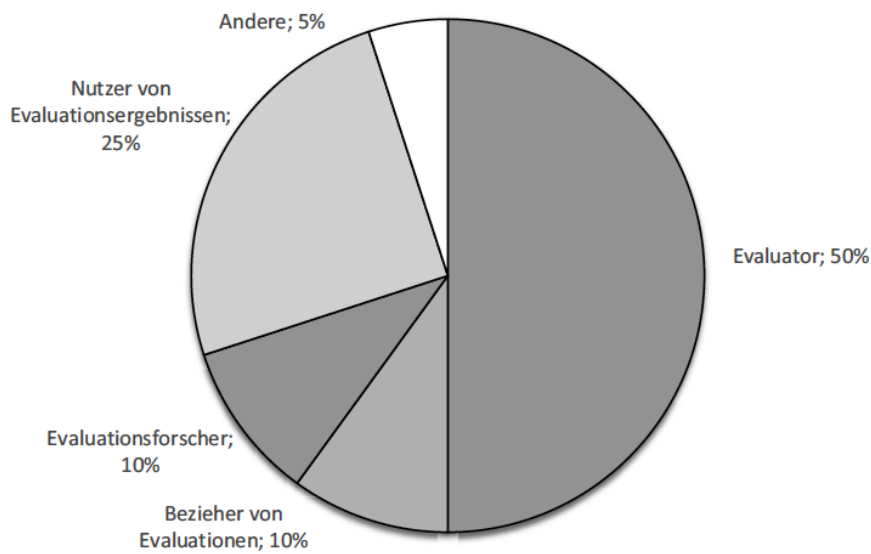


Abbildung 3.1: Die Mitglieder des SAYFES nach ihren Rollen
Quelle: Eigene Darstellung; SAYFES-Datenbank 2017.

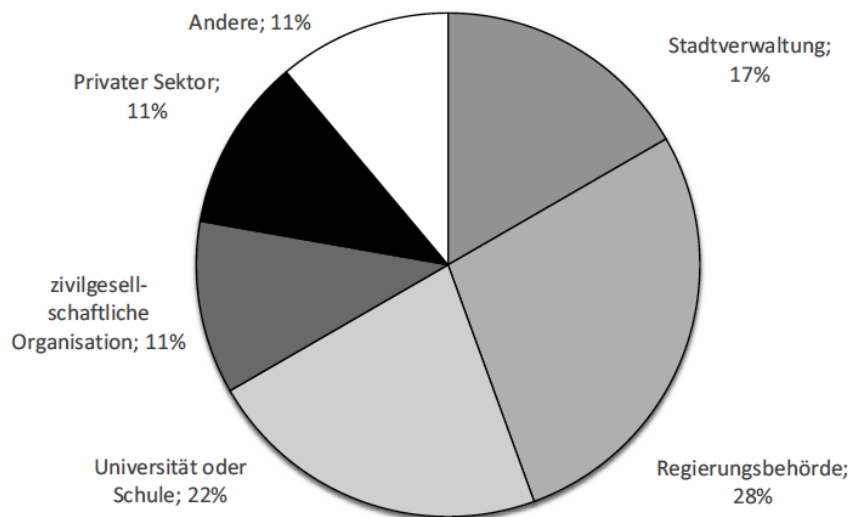


Abbildung 3.2 Die Mitglieder des SAYFES nach ihrer institutionellen Zugehörigkeit.
Quelle: Eigene Darstellung; SAYFES-Datenbank 2017.

Internationale Zusammenarbeit war von Anfang an wesentlicher Bestandteil der SAYFES-Aktivitäten. So waren die Interaktionen und der Wissensaustausch mit den nordeuropäischen Evaluationsgesellschaften und innerhalb des NESE (Network of Evaluation Societies in Europe) ebenso wichtig wie die Zusammenarbeit mit der Europäischen Evaluationsgesellschaft (EES).

7 Die Zukunft der Evaluation in Finnland

Obwohl die Regierung, CSOs (zivilgesellschaftliche Organisationen), eine Reihe von Think Tanks und Politikexperten in Finnland darin übereinstimmen, dass die Evaluation für wichtige kritische Feedbackprozesse benötigt wird, sehen sie auch, dass die Systemevaluation ein neues Paradigma und eine neue Methodik erfordert, um die Nutzung der Evaluationsergebnisse langfristig zu erhöhen. Es gab in der Vergangenheit drei wesentliche externe Herausforderungen, die diesen Prozess beschleunigt haben: (1) die dringende Notwendigkeit, die Wirksamkeit von öffentlichen Interventionen oder Entwicklungshilfe zu verstehen, (2) die zunehmende Komplexität und Vernetzung in der Welt und ein klarer Bedarf an einer kohärenten Politikgestaltung und (3) die Notwendigkeit, die Perspektive zu erweitern: von der Betrachtung einer einzelnen Organisation hin zu einer umfassenderen Sphäre von Governance (Uusikylä und Valovirta 2007).

Sektorale Verwaltungsstrukturen unterstützen weder eine umfassende und angemessene horizontale Policy-Vorbereitung, noch den Einsatz multi-politischer Mittel des Mehrebenensystems. Die Existenz von Multi-Level-Governance-Formen und von verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen des Steuerungssystems (in diesem Fall: global-europäisch-national-regional und lokal) macht es den Entscheidungsträgern noch schwieriger ‚das große Ganze‘ zu sehen und fundierte Entscheidungen zu treffen, die tatsächliche Wirkung erkennen lassen. All dies hat die Dynamik der Politikgestaltung verändert und die Glaubwürdigkeit traditioneller demokratischer Governance-Modelle eingeschränkt. Um mit der zunehmenden Komplexität und der systemischen Entwicklung in einem turbulenten Governance-Bereich fertig zu werden, haben sich traditionelle Evaluationsmodelle als ineffizient und inkompatibel erwiesen. Wenn das bisher existierende (lineare Evaluations-)Modell nicht mehr funktioniert, wie könnte dann ein neues Modell aussehen?

Im Frühjahr 2017 führte die finnische Regierung den *Place to Experiment* ein, eine digitale Plattform, die gemeinsam vom Büro des finnischen Ministerpräsidenten und einer Gemeinschaft finnischer Experimentatoren entwickelt wurde. Der *Place to Experiment* fördert das in der Sitzung zur politischen Zwischenbilanz definierte Ziel der Regierung, Finnland bis zum Jahr 2025 weltweit führend in Innovation und Experimenten zu machen. Der neue Ansatz der Regierung für die Beteiligung am Experimentieren und die Informationsverbreitung umfasst drei Ebenen. Sie ergeben sich aus dem Regierungsprogramm und dem Umsetzungsplan von Ministerpräsident Juha Sipilä und bauen auf Diskussionen mit denjenigen auf, die diese neuen Ansätze bereits erproben. Diese Ebenen umfassen strategische Pilotstudien, gebündelte Pilotprojekte und Experimente auf Graswurzelebene.

Außerdem hat Sitra, der finnische Innovationsfonds, mehrere innovative Pilotprojekte zur Reform des öffentlichen Dienstes und der Verwaltungsmodelle initiiert. Hier besteht die Rolle der Evaluation darin, den Policy-Gestaltern laufend und in Echtzeit Feedback zu den Ergebnissen und Auswirkungen dieser Experimente zu geben. Dies kann durch die Anwendung eines entwicklungsbezogenen Evaluationsansatzes gelingen.

Laut Patton (2011, S. 1) unterstützen Entwicklungsevaluationen das Aufkommen von Innovationen und damit die Anpassung an neu entstehende und dynamische Realitäten in komplexen Umgebungen. Innovationen können neue Projekte, Programme, Pro-

dukte, organisatorische Veränderungen, politische Reformen und Systeminterventionen sein. Ein komplexes System zeichnet sich durch eine große Anzahl interagierender und voneinander abhängiger Elemente aus, in denen es keine zentrale Steuerung gibt. Veränderungsmuster entstehen durch rasante Interaktionen in Echtzeit, die zu Lernprozessen, Evolution und Entwicklung führen – sofern man aufmerksam ist und die relevanten und neu entstehenden Muster zu beobachten und zu erfassen weiß. Wenn Finnland bis 2025 im Bereich von Innovationen und Experimenten eine weltweit führende Rolle einnehmen möchte, muss künftig auch weiterhin auf den Ausbau der Kapazität, Kompetenz, Kreativität und Vitalität der finnischen Evaluationsgemeinschaft gesetzt werden.

Literatur

- Ahonen, P. (2015a). Aspects of the institutionalisation of evaluation in Finland. Basic, agency, process and change. *Evaluation*, 21(3), 308–324.
- Ahonen, P. (2015b). Diffusion, modification and sedimentation of institutional elements in government accounting change. Finland in a comparative perspective during three decades since 1980. *International Journal of Critical Accounting*, 7(2), 123–141.
- Ahonen, P., Virtanen, P., & Uusikylä, P. (2002). Evaluation in Finland. In J. E. Furubo, R. C. Rist & R. Sandahl (Hrsg.), *International evaluation atlas* (S. 47–61). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Autero, A. (2010). Tuloksellisuusraportoinnin rooli ja kehittyminen valtionhallinnossa 2000-luvulla? Selvitysmiesraportti (Liite 1). Tulosohjauksen arviointihankkeen loppuraportti [The role and development of the performance reporting in state administration between 2000–2010. The final report of the evaluation of the performance management in Finland, 47]. Helsinki: Ministry of Finance.
- Büro des Ministerpräsidenten, Finnland (2011a). *Final report of project on developing impact evaluation of the government policies*, no. 2. http://vm.fi/documents/10616/622966/R0211_Politiikkatoimien+vaikuttavuusarviointin+kehittäminen.pdf/008fbd7-47b7-400d-8d55-6a6da76186d0?version=1.0. Zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2019.
- Büro des Ministerpräsidenten, Finnland (2011b). *Improving the information base of political decision-making – From goals to reality. Working group report: developing the effectiveness evaluation of policy measures*, no. 13. Helsinki: Prime Minister's Office.
- Dahler-Larsen, P. (2007). Evaluation and public management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Hrsg.), *The Oxford handbook of public management* (S. 615–642). Oxford: Oxford Policy Press.
- Finnish Education Evaluation Centre (2018). FINEEC. <https://karvi.fi/en/fineec/>. Zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2019.
- Kuntaliitto. (2016). <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/johtaminenja-kehittaminen/arviointi-ja-laadunhallinta>. Zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2019.
- Ministry for Foreign Affairs (2013). *Evaluation manual*. https://um.fi/documents/384998/385866/evaluation_manual/93315abc-02e4-17cf-74f9-566da249552b?t=1528465057886. Zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2020.
- Ministry for Foreign Affairs (2015). Results based management (RBM) in Finland's development cooperation – Concepts and guiding principles. Guidance Note 2015. https://um.fi/documents/35732/48132/results_based_management_rbm_in_finland's_development_cooperation.pdf/b162ca1f-60f0-d07a-97f2-c86083343a8f?t=1560452756980. Zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2020.
- National Board of Antiquities (2016). <http://www.museoarviointi.fi>. Zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2019.

- Open Government Partnership. (2018). <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>. Zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2019.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: The Guilford Press.
- Statutory Environmental Impact Assessment (2017). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170277>. Zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2019.
- Sundquist, S., & Lovio, M. (2006). *Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille* [Evaluation guidelines to councils of municipalities by the federation of municipalities]. Helsinki: Kuntaliitto.
- Tala, J. (2015). Better regulation through programmes and quality standards – Are new perspectives needed? *Legisprudence*, 4(2), 193–212.
- Uusikylä, P. (2013). Transforming silo-steering into a performance governance system: The case of the Finnish central government. *New Directions for Evaluation*, 2013(137), 33–43.
- Uusikylä, P., & Valovirta, V. (2007). Three spheres of performance governance. Spanning the boundaries from single-organisation focus towards a partnership network. *Evaluation*, 13(4), 399–419.
- Vuorinen, E. (2015). Itsearviointin pikaopas. Yhteinen arviointimalli. The common assessment framework (CAF). Organisaation kehittäminen itsearviointin avulla. Turun kaupungin Hyvinvointitoimiala. Turku.