

# 2.2

## **Dienstleistungsanalysen in deutschen Boden- und Wasserverbänden**

# Dienstleistungsanalysen in Wasser- und Bodenverbänden

Das Beispiel des  
Unterhaltungsverbandes  
Nienburg/ Weser

# Dienstleistungsanalysen in Wasser- und Bodenverbänden

## Das Beispiel des Unterhaltungsverbandes Nienburg/Weser

W. Huppert und K. Urban

### 1. Einleitung

Wasser- und Bodenverbände sind Dienstleistungsorganisationen. Die Aufgaben, die diese Verbände gemäß ihrer Satzung erfüllen, - z. B. Ausbau und Unterhaltung von Gewässern, Bau und Unterhaltung von Anlagen in und an Gewässern, Betrieb und Unterhaltung von Anlagen zur Be- und Entwässerung - sind Dienstleistungen für ihre Mitglieder bzw. für die Öffentlichkeit. Die Erstellung dieser Leistungen, die den Verbandszweck ausmachen, erfordert ihrerseits einen vielfältigen Austausch von Leistungen und Gegenleistungen zwischen dem Verband und anderen Organisationen bzw. Leistungserstellern oder -abnehmern: Koordinierungsleistungen, Informationsleistungen, Verhandlungsleistungen, Vertretungsleistungen usw. gehören zu den unterschiedlichen "sekundären" Dienstleistungen, die Wasser- und Bodenverbände in einem Netzwerk von beteiligten "Austauschpartnern" erstellen oder entgegennehmen.

Im Hinblick auf Bemühungen zur Entbürokratisierung und zur Steigerung der Effizienz von Wasser- und Bodenverbänden erscheint es deshalb sinnvoll, das Geflecht verschiedenartiger Leistungen und Leistungsbeziehungen transparent zu machen und zu analysieren, in das ein Verband eingebunden ist.

Ein Instrumentarium, das es erlaubt, komplexe Leistungsbeziehungen dieser Art auf einfache Weise überschaubar und analysierbar zu machen, wird gegenwärtig bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) entwickelt. Im Rahmen einer hausinternen Forschungs- und Entwicklungsmaßnahme mit Namen "interact" werden Konzepte und Instrumente erprobt, die es erlauben sollen, Dienstleistungen im Rahmen komplexer Vorhaben mit vielen Beteiligten zu identifizieren und analysieren.

Eines der Instrumente von "interact" ist die "Dienstleistungs-Interaktionsanalyse" (DIA). Die DIA ermöglicht eine systematische Erfassung der (Dienst)-Leistungen zwischen den in einem Netzwerk beteiligten Organisationen. Die DIA stellt gleichzeitig das Handwerkszeug für eine Analyse der in diesem Zusammenhang zwischen Organisationen bzw. Organisationseinheiten auftretenden Probleme bereit, wobei die Besonderheiten von Dienstleistungen besonders berücksichtigt werden.

Die DIA wurde bereits in verschiedenen Projekten der GTZ (u. a. in Haiti, Bolivien und Tansania) erprobt. Auf Anregung des Geschäftsführers des Wasserverbandstages e. V. Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Freiherr von Steinaecker, wurde die DIA erstmals auch außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel eines Einzelverbandes der deutschen Wasser- und Bodenverbände, des Unterhaltungsverbandes Nienburg/Weser, getestet. Die geschah im Rahmen eines Workshops, der am 17. und 18. August in Nienburg/Weser stattfand, und an dem mehrere Geschäftsführer verschiedener Einzelverbände des Wasserverbandstages e. V. Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt teilnahmen. Dieser Workshop und die dabei gemachten Erfahrungen werden im folgenden dargestellt<sup>1</sup>.

## 2. Ziel und Programm des Workshops

Ziel des Workshops war die Erfassung und Analyse der Dienstleistungen des "Unterhaltungsverbandes Nienburg" (im folgenden: UHV-N).

Im Vorfeld des Workshops hatte man sich darauf geeinigt, am Beispiel eines der insgesamt ca. 1100 Einzelverbände des Wasserverbandstages Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt das Instrumentarium der DIA zu erproben. Der Unterhaltungsverband Nienburg wurde ausgewählt, weil sowohl seine Leistungen als auch die in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme als durchaus repräsentativ für die im Dachverband vertretenen Einzelverbände eingeschätzt wurden. Der zweitägige DIA-Workshop umfaßte im Kern sieben Arbeitsschritte, die im nachfolgenden Kapitel ausführlich dargestellt werden:

---

<sup>1</sup> Die Autoren danken an dieser Stelle allen Teilnehmern des Workshops für ihre Bereitschaft, an den zweitägigen intensiven Diskussionen teilzunehmen sowie ganz besonders Herrn Mücke vom Wasserverband Nienburg/Weser, der für einen reibungslosen Ablauf sorgte. Ganz besonders sei auch Freiherr von Steinaecker für die logistische und gemeinsame inhaltliche Vorbereitung des Workshops gedankt.

1. Darstellung des Beziehungsgeflechts
2. Erstellen des Leistungsprogramms des UHV-N (Erstellerseite)
3. Erstellen des Leistungsprogramms des UHV-N (Abnehmerseite)
4. Stärken- und Schwächenanalyse
5. Problemanalysen 1 und 2
6. Erstellung des verbandsinternen Leistungsprogramms
7. Problemanalyse 3

Im Grunde genommen wurden dabei zwei "Dienstleistungs-Interaktionsanalysen" (DIAs) durchgeführt: Zum einen eine Analyse der Leistungen des UHV-N "nach außen" (Arbeitsschritte 1 - 5) und zum anderen eine Analyse der "verbandsinternen" Leistungen (Arbeitsschritte 6 - 7).

Den Abschluß des Workshops bildete eine kurze Bewertung der DIA durch die Teilnehmer sowie eine Diskussion und Planung der weiteren Arbeitsschritte.

### **3. Ablauf der Dienstleistungs-Interaktionsanalyse (DIA)**

Im folgenden werden die wichtigsten Arbeitsschritte der "Dienstleistungs-Interaktionsanalyse" dargestellt, wie sie auf dem Workshop durchgeführt wurden. Dabei werden jeweils zunächst kurz die Funktion des Arbeitsschrittes und anschließend die Erfahrungen in Nienburg/Weser erläutert.

#### *3.1 DIA-Schritt 1: Darstellung des Beziehungsgeflechts*

Ziel dieses Arbeitsschrittes ist es, das komplexe Geflecht der Beziehungen zwischen den Organisationen eines "Dienstleistungsnetzwerks" überschaubar zu machen. Zu diesem Zweck werden die beteiligten Organisationen in einer "Beziehungslandkarte" graphisch dargestellt. Diese Beziehungslandkarte soll einen Überblick über die wesentlichen Beteiligten und die Schnittstellen zwischen den Beteiligten ermöglichen, ohne jedoch alle Wechselbeziehungen präzise zu erfassen. Die graphische Darstellung des "Beziehungsgeflechts" dient in der weiteren Analyse, insbesondere bei der Problemanalyse, als Orientierungshilfe.

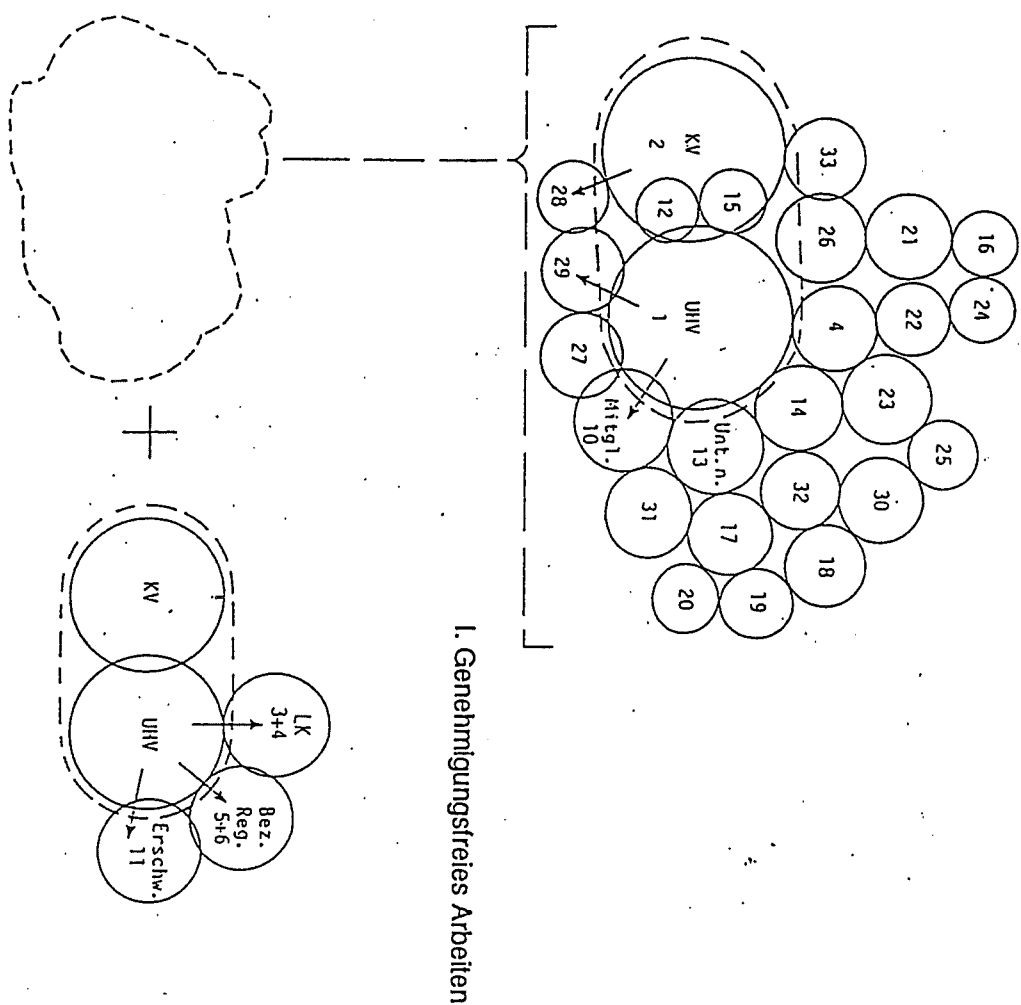
Es wird davon ausgegangen, daß an der Schnittstelle zwischen zwei Organisationen nicht nur "Leistungen" ausgetauscht werden, sondern daß darüber hinaus weitere Austausch- und Kommunikationsbeziehungen bestehen. Bei der DIA werden grundsätzlich folgende Beziehungsformen berücksichtigt:

- \* Leistungsbeziehungen
- \* Rechtsbeziehungen
- \* Informationsbeziehungen
- \* Interpersonale Beziehungen
- \* Macht-/Dominanzbeziehungen

In dem hier beschriebenen Workshop konzentrierte sich die DIA nur auf die Erfassung und Analyse der Leistungsbeziehungen zwischen den am Netzwerk beteiligten Organisationen.

Die graphische Darstellung der an den Arbeiten des Unterhaltungsverbandes Nienburg (UHV-N) beteiligten Organisationen erfolgte gemeinsam mit den Workshopteilnehmern im Plenum. Unter hypothetischer Zugrundelegung eines typischen Arbeitsganges des UHV-N, der Durchführung einer Unterhaltungsmaßnahme, wurden sämtliche Organisationen aufgelistet, mit denen der UHV-N im Rahmen dieser Maßnahme Kontakt aufnimmt. Es zeigte sich, daß - im Gegensatz zu den Erfahrungen aus Bewässerungsprojekten der GTZ - der UHV-N während seiner Arbeiten punktuell zu einer Vielzahl von Organisationen mehr oder weniger "isolierte" Beziehungen unterhält. Die Arbeitsabläufe bauen nicht so stark aufeinander auf, wie es zum Beispiel bei einer Vielzahl von Beratungsprojekten der "Technischen Zusammenarbeit" der Fall ist. In diesen Projekten berät beispielsweise die Organisation A (GTZ-Beitrag) die Organisation B (Partner-Bewässerungsprojekt im Entwicklungsland); diese Organisation berät oder unterstützt wiederum die Organisation C (Wassernutzerverband), die ihrerseits Leistungen gegenüber der Organisation/Gruppe D (Wassernutzer, Mitglieder von Dorfgemeinschaften) erbringt. Graphisch schlägt sich das darin nieder, daß das Beziehungsgeflecht die Form einer "Kette" annimmt. Im vorliegenden Fall gleicht das Beziehungsgeflecht eher einem "Sonnensystem", in dem sich mehrere Organisationen "kreisförmig" um die Kernorganisation UHV-N gruppieren. Das bedeutet: Die Kernorganisation ist praktisch an allen wesentlichen Abläufen selbst beteiligt. Sie verhandelt beispielsweise direkt mit den Genehmigungsbehörden, nimmt selbst ein Planungsbüro unter Vertrag, sie organisiert eigenständig die Durchführung der Baumaßnahme etc. Es handelt sich also (aus der Sicht des UHV-N) um ein äußerst dichtes Beziehungssystem (Vgl. Schaubild 1).

# Schaubild 1: Beziehungsgeflecht UHV-Nienburg



## Gewässerunterhaltung (Verband mit Einzelmitgliedschaft)

1. \* Unterhaltungsverband Nienburg (UHV-N.)
2. \* Dachverband - Kreisverband Nienburg
3. \* Untere Wasserbehörde Landkreis (LK)
4. \* Untere Naturschutzbehörde (LK)
5. \* Obere Naturschutzbehörde
6. \* Obere Wasserbehörde
7. \* Freie Naturschutzverbände)
8. \* 29er Verbände)
9. \* Bauernverband)
10. \* Mitglieder
11. \* Erschwerer
12. \* Regiebetriebe/Unternehmer
13. \*
14. \* Ingenieurbüros extern
15. \* Ingenieurbüro eigene Planung
16. \* Gutachter
17. \* Sonstige Betroffene
18. \* Fachbehörden
19. \* — Landwirtschaft
20. \* — Wassernwirtschaft
21. \* — Naturschutz
22. \* Banken
23. \* Prüfstelle
24. \* Zuschussbehörden
25. \* Gerichte/Staatsanwaltschaften
26. \* Nachbarverbände
27. \* Fischerei
28. \* Wasserrechtsinhaber
29. \* Gemeinden
30. \* Raumordnungsbehörden)
31. \* Untern. (Rohstoffabbau))
32. \* Forstbehörden
33. \* Bundes- und Landesbehörden
34. \* Gesellschaftliches Umfeld

Anmerkung: Die eingeklammerten Organisationen sind für die Unterhaltung nicht unmittelbar relevant. Sie werden im weiteren nicht berücksichtigt.

### *3.2 DIA-Schritt 2: Erstellen des Leistungsprogramms des UHV-N (Erstellerseite)*

Die Erarbeitung einer Übersicht über das gesamte (Dienst-) Leistungsprogramm der untersuchten Organisation (bzw. Organisationen) ist eine der zentralen Aktivitäten im Rahmen der DIA. Durch die Erstellung dieses Leistungsprogramms wird die gesamte Bandbreite der Leistungen, die die Organisation gegenüber verschiedenen Leistungsadressaten erbringt, ersichtlich. Hierzu werden zunächst alle Einzelleistungen der Organisation sowie deren Abnehmer aufgelistet und anschließend nach Leistungsarten und -adressaten geordnet. Dabei zeigt es sich, daß vielfach eine Reihe von Leistungen transparent werden, die normalerweise aufgrund ihrer "Immaterialität" leicht vernachlässigt, wenn nicht gar übersehen werden. Hierbei handelt es sich häufig um Leistungen wie Koordinierungsleistungen (Absprachen, Klärung von Rechtsfragen) und Informationsleistungen (Rundschreiben, Informationsveranstaltungen), die nicht selten sehr zeitaufwendig und mitunter auch problematisch sind, die jedoch neben den "eigentlichen", "harten" Leistungen (in Wasser- und Bodenverbänden: Bau und Instandhaltung) in der Planung der Aktivitäten oft nur unzureichend berücksichtigt werden. Darüber hinaus zeigt das Leistungsprogramm das gesamte Spektrum an Leistungsadressaten auf, mit denen eine bestimmte Organisation Austauschbeziehungen unterhält.

Im vorliegenden Fall wurde allen Beteiligten bei der Erstellung des Leistungsprogramms sehr schnell deutlich, daß man bei der Organisation der Arbeiten vielfach vor allem die zentralen Aktivitäten der "Aktiven Unterhaltungsmaßnahmen" (Räumung, Instandhaltung, Gehölzpflege) des UHV-N im Blickfeld hatte. Es zeigte sich, daß der UHV-N darüber hinaus eine Vielzahl von Leistungen erbringt, die in der Regel nicht so systematisch geplant werden wie die sog. "Aktiven Unterhaltungsmaßnahmen". Hierbei handelt es sich insbesondere um die sehr zeitaufwendigen und nicht selten auch schwierigen Informations- und Koordinierungsleistungen des Verbandes (vgl. Schaubild 2).

### *3.3 DIA-Schritt 3: Erstellen des Leistungsprogramms des UHV-N (Abnehmerseite)*

Die Erstellung eines Dienstleistungsprogramms für die Abnehmerseite, d. h. die Auflistung aller Leistungen, die der untersuchten Organisation gegenüber erbracht werden (inkl. der unterschiedlichen DL-Ersteller) soll - über die systematische Erfassung dieser Leistungen hinaus - dazu beitragen, die Anforderungen, die sich für die jeweilige Organisation aus der "Abnahme" von Dienstleistungen ergeben, transparent zu machen.



Schaubild 2: Leistungsprogramm UHV (allgemein + Nienburg)

Leistungs- adressaten	Mitglieder	U m f e l d		
		Genehmigungs- behörden	Sonstige Institutionen	Gesellschaft- liches Umfeld
1. Aktive Unter- haltungsmaß- nahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Räumung</li> <li>* Instandhalt.</li> <li>* Gehölzpflege</li> </ul>			Ökologie (Räumung, Instandhlt., Gehölzpflege)
2. Interne Dienste	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Planungen/ Ing. Leistungen</li> <li>* Interne Ver- waltungsleist.</li> <li>* Beitragswesen</li> <li>* Flächenfort- schreibung</li> </ul>			* Ökolog. Ing.leistungen
3. Koordinie- rungs- leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Interne Koord.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ext. Koord. (Genehmi- gungsverf.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ext. Koord. (Absprachen; Abstimmung mit anderen Rechtsträgern</li> <li>* Klärung von Rechts- und Prozeßfragen</li> </ul>	
4. Informations- leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Info-Veran- staltungen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Rundschreiben</li> <li>* Info-Veranst.</li> <li>* Messen/ Ausstellungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Messen/ Ausstell.</li> <li>* Info-Veranst.</li> </ul>

Im vorliegenden Fall verdeutlichte die Erstellung des Leistungsprogramms für die "Abnehmerseite" (vgl. Schaubild 3), daß der UHV-N eine große Anzahl von Dienstleistungen von unterschiedlichen Organisationen erhält, die einen hohen Aufwand für die Logistik und für die Gestaltung der Leistungsbeziehungen erfordern, der aber bislang nicht in dieser Dimension wahrgenommen worden war.

Schaubild 3: Leistungsprogramm: UHV als Empfänger

Leistungsersteller	UMFELD													
	Mitglieder	Kreisverband	Dachverband	Behörden	Unternehmer	Freie Naturschutzverb.	Bauernverb.	Erschwerer	Gutachter/Fachbeh.	Banken	Nachbarverb.	Wasserrechtshaber	Gemeinden	Landes- u. Bundesbehörd. (Bahn, Post etc.)
1. Ökonomisierungsleistungen 1.1 DL i. e. S.	Beiträge u. a. Geldleistungen	— Ing. Leistungen (techn./ökon./ökol.) — Regearbeiten	Beratungsleistgn.*	Zuschüsse	— Ing.-leistg. — Untert.-haltg.-leistg.	— Beratungsleistg.		Erschwererbeiträge	Beratungsleistg.*	Finanzierungsleistg.			Geldleistg.	
1.2 Organisationsleistungen	Infoleistungen	— Infoleistungen — PR-Leistgn.	Infoleistungen				Infoleistungen	Infoleistgn.*			Infoleistgn.	Infoleistgn.*	Infoleistgn.	Infoleistgn.
2. Koordinationsleistungen 2.1 Ordnungsleistungen	Duldungspflichten*	Verwaltungsleistungen		— Erlaubnisse — Genehmign.* — Untert.-leistg. bei Zwangsmaßnahmen										
3. Vertretungsleistungen		Interessenvertretung	Interessenvertretung											

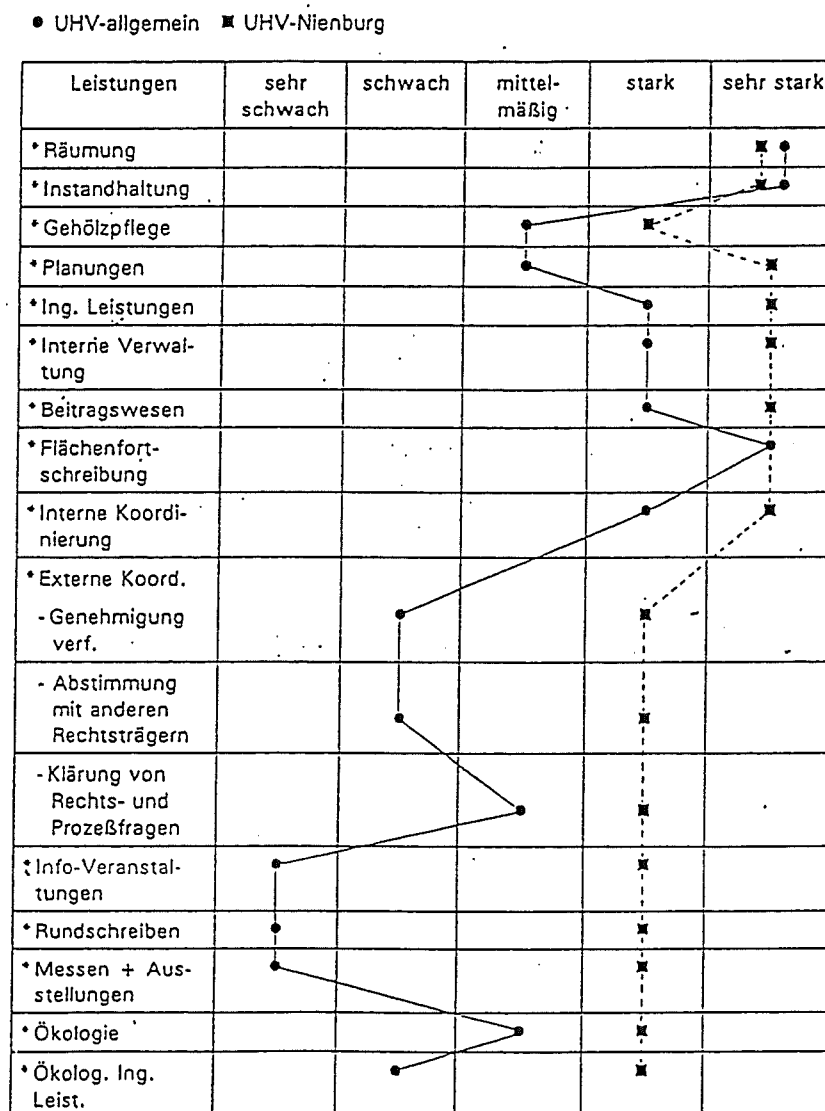
\* problematische Bereiche

### 3.4 DIA-Schritt 4: Stärken- und Schwächenanalyse

Die Stärken- und Schwächenanalyse wurde hier in das Programm der DIA aufgenommen, um die Identifizierung problematischer oder schwieriger Abläufe im Leistungsprogramm vornehmen zu können.

Um zu einer Beurteilung der Qualität der Leistungen des UHV-N zu gelangen, bewerteten die Teilnehmer des Workshops die im Arbeitsschritt 2 zusammengefaßten Leistungen auf einer 5er Skala -von sehr schwach bis sehr stark. Bei der Bewertung sollten die Teilnehmer sowohl die Effektivität als auch die Effizienz der Leistungserbringung berücksichtigen (vgl. Schaubild 4).

**Schaubild 4:** Leistungen der UHV: Stärken- und Schwächenanalyse



Es zeigte sich, daß die Leistungen der Unterhaltungsverbände insbesondere in den "klassischen" Bereichen (Räumung, Instandhaltung, Ingenieurleistungen etc.) im allgemeinen höher bewertet wurden als in den "soft-ware"-Bereichen (Koordinierungsleistungen, Informationsleistungen) - ein Ergebnis, das für das Management der Unterhaltungsverbände von besonderem Interesse sein kann.

Auf der Basis der Stärken- und Schwächenanalyse wurden zwei besonders problematische Bereiche ausgewählt, die einer detaillierten Problemanalyse unterzogen wurden.

### *3.5 DIA-Schritt 5: Problemanalysen 1 und 2*

In der Problemanalyse der DIA werden insbesondere diejenigen Dienstleistungen einer genaueren Analyse unterzogen, die von den Teilnehmern der Workshops als problematisch eingestuft werden. Dabei muß der folgenden Besonderheit von Dienstleistungen Rechnung getragen werden: Dienstleistungen können in der Regel nur unter Mitwirkung des Kunden (externer Faktor) erstellt werden. Die Interaktion mit dem Kunden ist in "personenbezogenen" Dienstleistungen (z. B. Beratung) besonders hoch. Dies bedeutet, daß die Probleme der Dienstleistungserstellung nicht nur auf der Seite des Dienstleistungserstellers, sondern auch auf der Seite des Dienstleistungsabnehmers als auch bei der Interaktion (Schnittstelle) betrachtet werden müssen. Deshalb untersucht die Problemanalyse der DIA die identifizierten Probleme auf drei Ebenen: 1. Probleme bei der Dienstleistungserstellung, 2. Probleme bei der Dienstleistungsabnahme, 3. Probleme bei der Interaktion.

Im vorliegenden Fall wurden zunächst zwei Bereiche identifiziert, die von den Teilnehmern als besonders problematisch eingeschätzt wurden: 1. Dienstleistungen des UHV gegenüber den Genehmigungsbehörden im Zusammenhang mit den Genehmigungsverfahren (vgl. Schaubild 5.1); 2. Dienstleistungen des UHV gegenüber sonstigen Institutionen in den Bereichen "Externe Koordination", "Absprachen", "Abstimmung mit anderen Rechtsträgern" (vgl. Schaubild 5.2).

Die Problemanalyse ermöglichte es, Schwachstellen auf der Seite der Dienstleistungserstellung zu identifizieren, die den Teilnehmern bislang in dieser Deutlichkeit nicht bewußt waren. So wurde z. B. offensichtlich, daß unzureichendes ökologisches Fachwissen die Vertreter des UHV bei der Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den Genehmigungsbehörden benachteiligte.

## Schaubild 5.1: Problemanalyse

1. UHV (allg.) --> Genehmigungsbehörden: Genehmigungsverfahren

Probleme auf der Ebene des DL-Erstellers	Probleme auf der Ebene des DL-Abnehmers	Probleme an der Schnittstelle (Interaktion)
<ul style="list-style-type: none"> <li>— unzureichendes ökolog. Fachwissen</li> <li>— mangelhafte Standardhaftigkeit bei der Durchsetzung der Rechtsposition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— zweifelhafte (Auslegung der) Rechtsbegriffe</li> <li>— parteipolitische Einflüsse auf (Auslegung der) Rechtsbegriffe</li> <li>— politischer Druck der Naturschutzverbände</li> <li>— zu langwierige Entscheidungsprozesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ungenaue Definition der Rechtsbegriffe</li> <li>— sachfremde Überlegungen zur Sicherung der zukünftigen Kooperation/Verhandlungsgeständnisse</li> <li>— verbesserungswürdige Kommunikation</li> </ul>

### Lösungsvorschläge/Empfehlungen

1. Informationen über die rechtlichen Konsequenzen d. d. Dachverband an die Einzelverbände (mit Handlungsvorschlägen)
2. Ökologische Fachschulung/Einbindung ökolog. Fachwissens (intern oder extern)
3. Verbesserung der Kommunikation mit den Naturschutzbehörden und -verbänden (Öffentlichkeitsarbeit verstärken und verbessern; Informationsveranstaltungen, Gesprächskreise)
4. Verbesserung der Kommunikation im polit. Raum (Beratungsmöglichkeit in Ausweisungssitzungen)

## Schaubild 5.2: Problemanalyse

2. UHV --> sonstige Institutionen: Externe Koordination, Absprachen, Abstimmung mit anderen Rechtsträgern (Naturschutzbehörde, Betriebsges., NATO, Versorgungs-träger)

Probleme auf der Seite des DL-Erstellers	Probleme auf der Ebene des DL-Abnehmers	Probleme an der Schnittstelle (Interaktion)
<ul style="list-style-type: none"> <li>— unzureichende Kenntnisnahme der Kabelschutzanweisungen</li> <li>— unzureichende Beachtung der Kreuzungsrichtlinien der Versorgungsunternehmen</li> <li>— Kooperation nach "56" Naturschutzgesetz funktioniert nicht ("Berührungsgängste")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— unterschiedliche Positionen und Auslegung der Rechtsvorschriften innerhalb der Naturschutzverbände</li> <li>— ebenso + Überlastung der Behörden (Termine)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— unklare/unverständliche Zuständigkeiten</li> <li>— teilw. problematische Kommunikationsbeziehungen mit den Vertretern der Naturschutzverbände</li> </ul>

### Lösungsvorschläge/Empfehlungen

1. Transparente Arbeitsanweisungen
2. Diskussionsfähigkeit in ökolog. Belangen herstellen (Kenntnisse vermitteln, ökolog. Fachwissen einbinden etc.)
3. Verbesserung der Kommunikation mit den Naturschutzverbänden (s. Problemanalyse 1)

Schaubild 6: Leistungsprogramme innerhalb des UHV (allg.)

	Mitgl./ Ausschuß	Vorstand	Geschäfts- stelle	Verband allg.	Umfeld
Mitgl./ Ausschuß		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Kontrollaufgaben</li> <li>— Richtlinienvorgabe</li> <li>— Festsetzung des Wirtschaftsplanes und der Beitragsstruktur</li> <li>— Entlastung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Entlastung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Wahlen/Personal- entscheidungen (im ehrenamtl. Bereich)</li> <li>— Genehmigung der Satzung</li> <li>— Transparentmachen der Verbandsentscheidungen*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Info-Leistungen*</li> <li>— Transparentmachen der Verbandsent- scheidungen**</li> </ul>
Vorstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Rechenschafts- berichte</li> <li>— Informations- leistungen*</li> <li>— Erarbeitung der Satzung</li> <li>— Transparentmachen der Verbandsent- scheidung, Überzeu- gungsleistung*</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Erstellen der Geschäfts- ordnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Vertretung der Rechts- position nach außen</li> <li>— Einziehen d. Beiträge (formell)*</li> <li>— Einstellen der Mitarbeiter</li> <li>— Kontrolle der G-Stelle</li> <li>— Transparentmachen der Verbandsentscheidungen (I)</li> <li>— Verbandsentscheidungen (I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Info-Leistungen*</li> <li>— Vertretung in recht- lichen Angelegen- heiten</li> <li>— Transparentmachen der Verbandsent- scheidungen*</li> </ul>
Geschäfts- stelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Vorbereitung aller Vorstands- scheidungen*</li> <li>— Vollzug d. Vorstands- entscheidungen</li> <li>— Beratungsleistungen</li> <li>— Info-Leistungen</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>— Vollzug aller Vorstands- entscheidungen*</li> <li>— Verwaltungsleistungen</li> <li>— Durchf. der PR-Leistungen*</li> <li>— Beobachtung der Umfeld- entwicklung*</li> <li>— Operative Leistungen (I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Durchführung der PR-Leistungen*</li> <li>— Info-Leistungen</li> </ul>
* problematische Bereiche					

Auch war es möglich, für die jeweiligen Probleme Lösungsvorschläge zu entwickeln, die auf eine Verbesserung der Leistungserstellung abzielten und direkt am "problematischen" Ablauf ansetzten (Lösungsvorschläge in dem oben angesprochenen Fall: die Organisation von ökologischen Fachschulungen für das Personal des UHV bzw. die Einbindung ökologischen Fachwissens, z. B. durch externe Gutachter). Auch machte es die Problemanalyse im Rahmen der DIA möglich, zwischen "beeinflussbaren" Problemen und solchen, die man nicht beeinflussen konnte (z. B. zu langwierige Entscheidungsprozesse auf der Ebene des DL-Abnehmer oder "politischer Druck der Naturschutzverbände"), zu unterscheiden.

Alles in allem schärfte die Problemanalyse den Blick der Entscheidungsträger für die Bedeutung, die dem Management von sog. "soft-ware"-Bereichen (bessere Ausbildung in Rechtsfragen, Verbesserung der Kommunikation mit externen Organisationen, Marketing) im Bereich der Arbeiten der UHV zukommt.

### *3.6 DIA-Schritt 6: Erstellung des verbandsinternen Leistungsprogramms*

Bereits im Vorfeld des Workshops hatte der Geschäftsführer des Wasserverbandstages e. V. Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt darauf hingewiesen, daß nicht selten Probleme zwischen dem "ehrenamtlichen" und dem "hauptamtlichen" Bereich der Wasserverbände die Arbeit behindern. Aus diesem Grunde entschloß man sich, zusätzlich zu den Leistungsprogrammen des UHV "nach außen" auch ein "internes" Leistungsprogramm des UHV zu erstellen (vgl. Schaubild 6). Das "interne" Leistungsprogramm erfaßt die Leistungen, die von den verschiedenen Organisationseinheiten des UHV (1. Mitglieder/Ausschuß, 2. Vorstand, 3. Geschäftsstelle) erbracht werden (sowohl gegenseitig als auch nach außen).

Im vorliegenden Fall ermöglichte es diese Vorgehensweise, genau zu lokalisieren, an welcher Stelle in der "internen Dienstleistungserstellung" die größten Probleme zwischen dem "ehrenamtlichen" und dem "hauptamtlichen" Bereich auftraten, nämlich bei der "Vorbereitung der Vorstandsentscheidungen" durch die Geschäftsstelle. Für diesen Ablauf wurde daraufhin eine gesonderte Problemanalyse durchgeführt.

### 3.7 DIA-Schritt 7: Problemanalyse 3

Generell gilt auch hier wieder, was in allgemeiner Form zu den Problemanalysen der DIA in Abschnitt 3.5 gesagt wurde, d. h. es wurden die Probleme auf den drei Ebenen (1. Probleme bei der Dienstleistungserstellung, 2. Probleme bei der Dienstleistungsabnahme, 3. Probleme bei der Interaktion) untersucht.

Die genaue Untersuchung der verschiedenen Ebenen der Leistungserstellung, konzentriert auf den Arbeitsablauf "Vorbereitung der Vorstandsentscheidungen", erlaubte es, die Problematik in allen Details auszuleuchten. Dabei zeigte es sich, daß sich die "ehrenamtlichen" Vertreter durch den "Wissensvorsprung" und die "zu weitgehende Vorbereitung" der Vorstandsentscheidungen durch die Geschäftsstelle übergangen und überfordert fühlten (vgl. Schaubild 7). Indem diese z. T. "psychologische Dimension" des Problems in den Vordergrund der Betrachtung gerückt wurde, war es möglich, dieses in der Regel nicht offen angesprochene Problem in seiner tatsächlichen Bedeutung wahrzunehmen und darüber hinaus Lösungsvorschläge (bezogen auf die technischen Arbeitsabläufe) zu entwickeln, die zu einer Entschärfung des Konflikts führen könnten (z. B. Änderungen in der Terminplanung, frühzeitigere Einbeziehung der "Ehrenamtlichen" etc.).

## 4. Zusammenfassung und Kommentar

In dem hier beschriebenen Workshop wurde das Instrument der "Dienstleistungs-Interaktionsanalyse" (DIA) am Beispiel eines Verbandes erprobt. Ziel des Workshops war die Erfassung und Analyse der (Dienst-)Leistungen des "Unterhaltungsverbandes Nienburg/Weser".

Es zeigte sich, daß es möglich war, mit Hilfe der DIA - unter der Berücksichtigung der Besonderheiten der Dienstleistungen -, genau diejenigen (problematischen) Aspekte der Leistungserstellung in den Vordergrund der Betrachtung zu rücken, die wegen der "Immaterialität" der Leistungen häufig vernachlässigt werden, z. B. Beratung, Koordination und Öffentlichkeitsarbeit. Der Workshop machte deutlich, daß diese Bereiche ebenso sehr einer detaillierten Analyse und Planung unterworfen werden müssen wie die klassischen "hard-ware"-Bereiche (im vorliegenden Fall: Räumung, Instandhaltung, Gehölzpflege). Darüber hinaus ermöglichte es die DIA, im Anschluß an die Problemanalysen genau für diese "sensiblen" Bereiche der Leistungserstellung Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren, die nicht nur direkt an den Arbeitsabläufen ansetzten, sondern auch die



Schaubild 7: Problemanalyse

3. Geschäftsstelle --> Vorstand: Vorbereitung der Vorstandsentscheidung		
Probleme auf der Seite des DL-Erstellers	Probleme auf der Seite des DL-Abnehmers	Probleme an der Schnittstelle (Interaktion)
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Zeitverluste durch Termin-Koordinationsprobleme</li> <li>— zu großer Zeitaufwand zur Erfassung und transparenten Darstellung rechtlicher u. a. Vorgaben: zu wenig Zeit für andere Aufgaben</li> <li>— teilweise nicht ausreichende Qualifikation angesichts zunehmender Komplexität der Aufgabenstellung</li> <li>— gelegentl. falsches Rollenverständnis des DL-Erstellers</li> <li>— gelegentl. zu großer Einfluß persönl. themenbez. Präferenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Terminl. Überlastung</li> <li>— zunehmender Zeitaufwand und zunehmende zivil- und strafrechtl. Verantwortung</li> <li>— eingeengte Entscheidungsmöglichkeiten durch zu weitgehende Vorbereitung der Vorstandsentscheidung</li> <li>— mögliche Beeinträchtigung von Entscheidungen durch Interessenkonflikte</li> <li>--&gt; ebenso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Terminabstimmung</li> <li>— zunehmende Komplexität der Aufgabenstellungen durch rechtliche und sonstige Vorgaben</li> <li>— gelegentl. Aktivitäten der EA ohne Absprache mit d. HA (und umgekehrt)</li> <li>— besondere Bedeutung guter persönlicher Beziehungen</li> <li>— machtpolitische Erwägungen behindern gelegentl. den freien Informationsfluß</li> <li>— gelegentlich mangelnde Klarheit und Akzeptanz der untersch. Rollen</li> </ul>
<p>EA: Ehrenamtliche Mitarbeiter HA: Hauptamtliche Mitarbeiter</p>		
<p>Empfehlungen</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Längerfristige Terminplanung/evtl. Terminturnus</li> <li>2. Rechtzeitige Information über zeitliche Belastung und entsprechende Bereitschaftserklärung der EA</li> <li>3. Ausgleich von Qualifikationsdefiziten: Schulung; Quantität des Personals, Externe, etc.</li> <li>4. Fallspezifisch: Maßnahmen der OE (Rollenverständnis)</li> <li>5. Planung von vertrauensbildenden Maßnahmen</li> </ol>		

Ebenen der Dienstleistungsabnehmer und der Interaktion (Schnittstelle) einschlossen.

Der Workshop zeigte, daß sich die DIA als ein taugliches Instrument erweist, um in die Diskussion der Leistungen und ihrer Probleme einzusteigen. Auch bietet das Instrument gute Ansatzpunkte, um wichtige innerorganisatorische Probleme systematisch zu analysieren. Ein weiterer Vorteil des Instruments besteht schließlich darin, daß es "internen" und "externen" Beteiligten - sofern auch externe Beteiligte an dem Workshop teilnehmen - eine Klärung ihrer Rollen in dem gesamten Beziehungsnetzwerk ermöglicht.

## Literatur

Huppert, W. (1989): Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen, Sonderpublikation der GTZ Nr. 242, Eschborn

Huppert, W. (1992): Die Dienstleistungs-Interaktionsanalyse - auf dem Weg zur Erfassung und Analyse von Leistungen und Leistungsbeziehungen in Bewässerungssystemen, unveröffentlichtes Manuskript, erstellt im Rahmen des "Postgraduate Lehrgangs für Verbands- und Non-Profit-Management der Forschungsstelle für Verbands- und Genossenschaftsmanagement (FST) der Universität Fribourg/Schweiz.

Huppert, W. und Urban, K. (1992): Bericht zum Workshop "Dienstleistungs-Interaktionsanalyse" beim Kreisverband für Wasserwirtschaft Nienburg/Weser, Projekt interact, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH, Eschborn

## Anschrift der Verfasser:

Dr. W. Huppert  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Abt. 421  
Postfach 5180  
65726 Eschborn

Dr. Klaus Urban  
Kleiststr. 11  
65187 Wiesbaden

# 2.3

## **Service Analyses in Irrigation Development**

**Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung**

# Service Analyses in Irrigation Development

**interact**  
**Dienstleistungsmanagement**  
**in Bewässerungssystemen**

Walter Huppert  
Klaus Urban

Veröffentlicht in: „Quarterly Journal for International  
Agriculture“, Vol. 33, No. 3, July-September 1994

# Service Analyses in Irrigation Development

*Walter Huppert and Klaus Urban*

## Introduction

Asked about the main message of the recent World Development Report, Mr. Lewis Preston, the World Bank's president states it clearly: "» . . . there has been too much emphasis on the stock of infrastructure built and not enough on the service provided«".<sup>1</sup> Why is that so? Obviously, the reasons for this are manifold. But one issue seems to be at the heart of the problem. In infrastructure development the construction of the infrastructure itself tended to be considered the core activity. The services to be provided by the infrastructure were largely regarded as a natural output, that came by itself after construction. In reality, however, infrastructure is developed in a complex multiorganisational network where a multitude of services and interactions between different service providers and receivers have to function so that the infrastructure can provide the promised services.

However, in infrastructure development questions of organisations and their interactions were until recently regarded to be only of a marginal importance - irrigation development is a clear example of this.

In an irrigation system, in order to allow the system to be operated and maintained on a sustainable basis, many organisations, mainly service organisations, have to interact. The organisations participating in this network are usually of differing nature (public authorities and agencies, NGOs, associations, private companies etc.). In irrigation systems the most frequent participating organisations are e.g. the national irrigation administration, irrigation agencies, water user associations, private input providers, and the organisations involved in development cooperation (cf. Fig. 1).

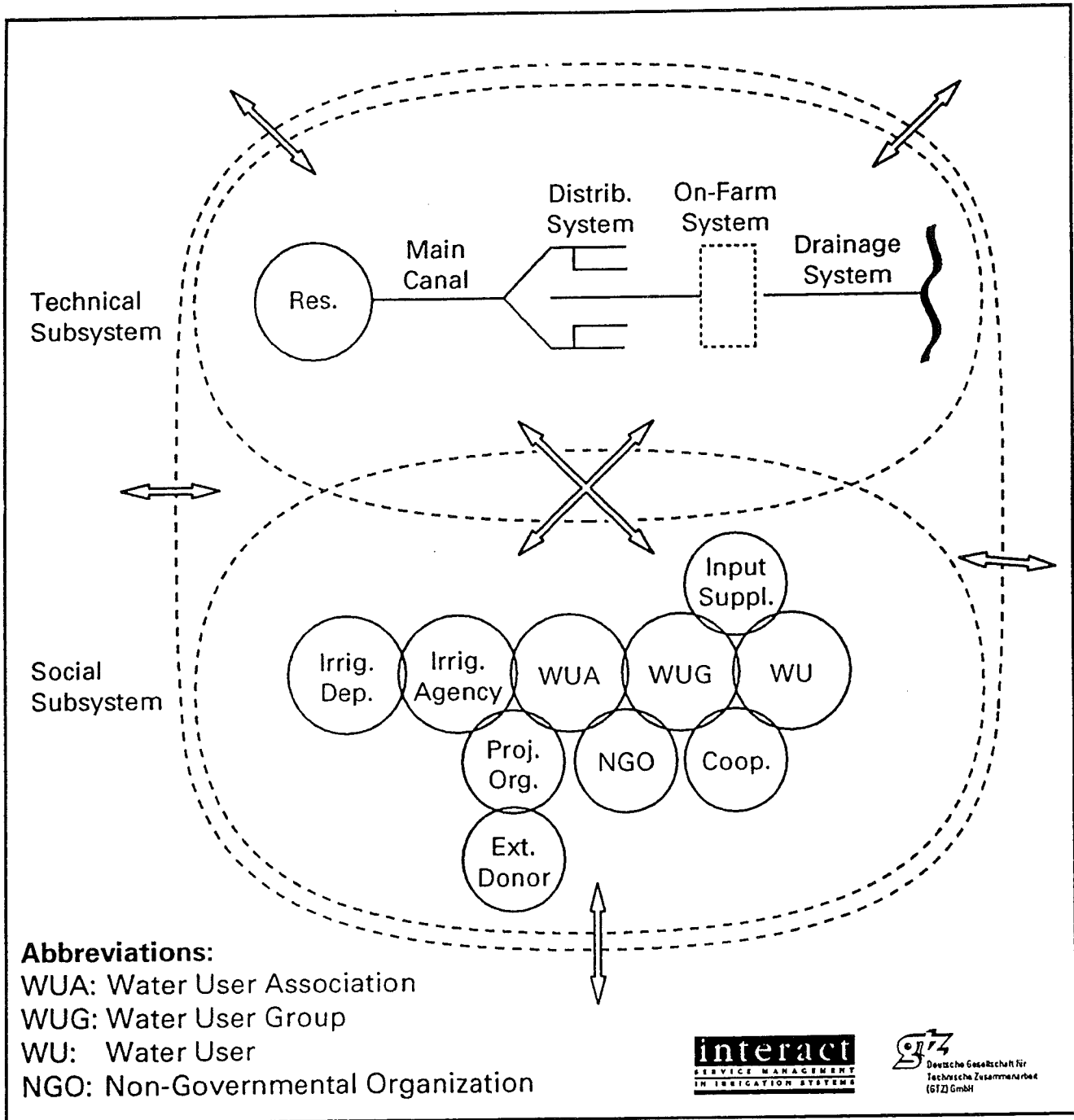
Also, in irrigation, the majority of the organisations involved are service organisations. The irrigation project organisation provides support services for the irrigators, the water user organisations provide services for their members (representation, conflict management etc.), and the technical cooperation organisation provides (consulting) services for their partner organisations etc.

Taking this into account it is quite astounding that up to now development cooperation has not yet looked into the question of services and service provision. The questions - what are services, how are they managed (as compared to goods production), how

---

<sup>1</sup> Financial Times, 20.6.1994

Figure 1: The "socio-technical" irrigation system



service delivery in multiorganisational irrigation networks should be organised - haven't really drawn much attention so far. Even the simple question of who provides which services for whom has - in many irrigation systems - not been analysed systematically. Therefore it is not surprising that the provision of such services cannot be properly planned, controlled, and organised.

The following text will present a set of tools that help to identify role players, services and the interaction between service providers and their clients in a multiorganisational network. It also allows the analysis of problems that occur in the provision of individual services. The set of tools has been applied throughout the years 1992-94 in ten different project settings in countries as different as Bolivia, Haiti, Germany, South Africa, Tanzania, and Mali; two of the cases will be presented in the following text.

## **1. The service interaction analysis (SIA) - introducing the instrument**

The Service Interaction Analysis is one of a series of instruments offered by "interact", an advisory service of the "Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH", focusing on services and service provision in agricultural development in general and in irrigation in particular. "interact" makes use of recent innovations in the field of service management and adapts them to development cooperation. The instruments of "interact" are focused on the identification and analysis of services, on the peculiarities of management functions in service provision, on strategic management of service organisations, as well as on interest and power relations in the field of service delivery.

The Service Interaction Analysis is one of the core instruments developed in the scope of "interact". The Service Interaction Analysis aims directly at facilitating the identification and analysis of services and service interactions in project contexts and in the context of ongoing schemes. The Service Interaction Analysis itself again contains various analytical tools that can be used for different purposes in varying problem contexts.

Contexts in which the Service Interaction Analysis may be applied are settings where either the service interactions between different role players in a multiorganisational context are unclear or problematical, or else, in settings where the service programmes of individual service providers are unclear. This includes also situations where the service provided by individual organisations to others prove to be problematical.

The ideal way to apply the Service Interaction Analysis is within a workshop situation where the most relevant role players participate. The problem the workshop will mainly focus on, has to be identified beforehand together with the initiators of the workshop. This discussion generally reveals who the relevant participants should be.

Initially the Service Interaction Analysis was conceived as a step by step procedure in a prefixed sequence. However, a series of experiences in very different settings has shown that the selection of the individual tools within the Service Interaction Analysis should depend closely on the major problems identified in the preparation and planning of the workshop. This obviously requires some experience in the application of the different tools.

The two examples presented in the following text will illustrate the different focuses the Service Interaction Analysis-workshops can have depending on the given situation. Because of limited space, only a selection of the tools at hand can be presented in this text.

## **2. Service analysis in the Oruro-project in Bolivia**

The small scale irrigation project "Oruro" in the department of Oruro in the Bolivian Andes was initially started in the 80s. Through a special project organisation "Ayni", the regional development organisation "Corporación de Desarrollo de Oruro" (CORDEOR) supports traditional communities in selected areas of the department in improving and rehabilitating their irrigation schemes.

When the Bolivian government turned to the German government in 1992 with the request to support this project, the documents indicated that at that time the project suffered some problems as a result of unclear definitions of the roles between the participating role players. Therefore, as an integral part of the project identification mission, a workshop on issues relating to the interorganisational setup of the project was foreseen and finally realized in June 1992.

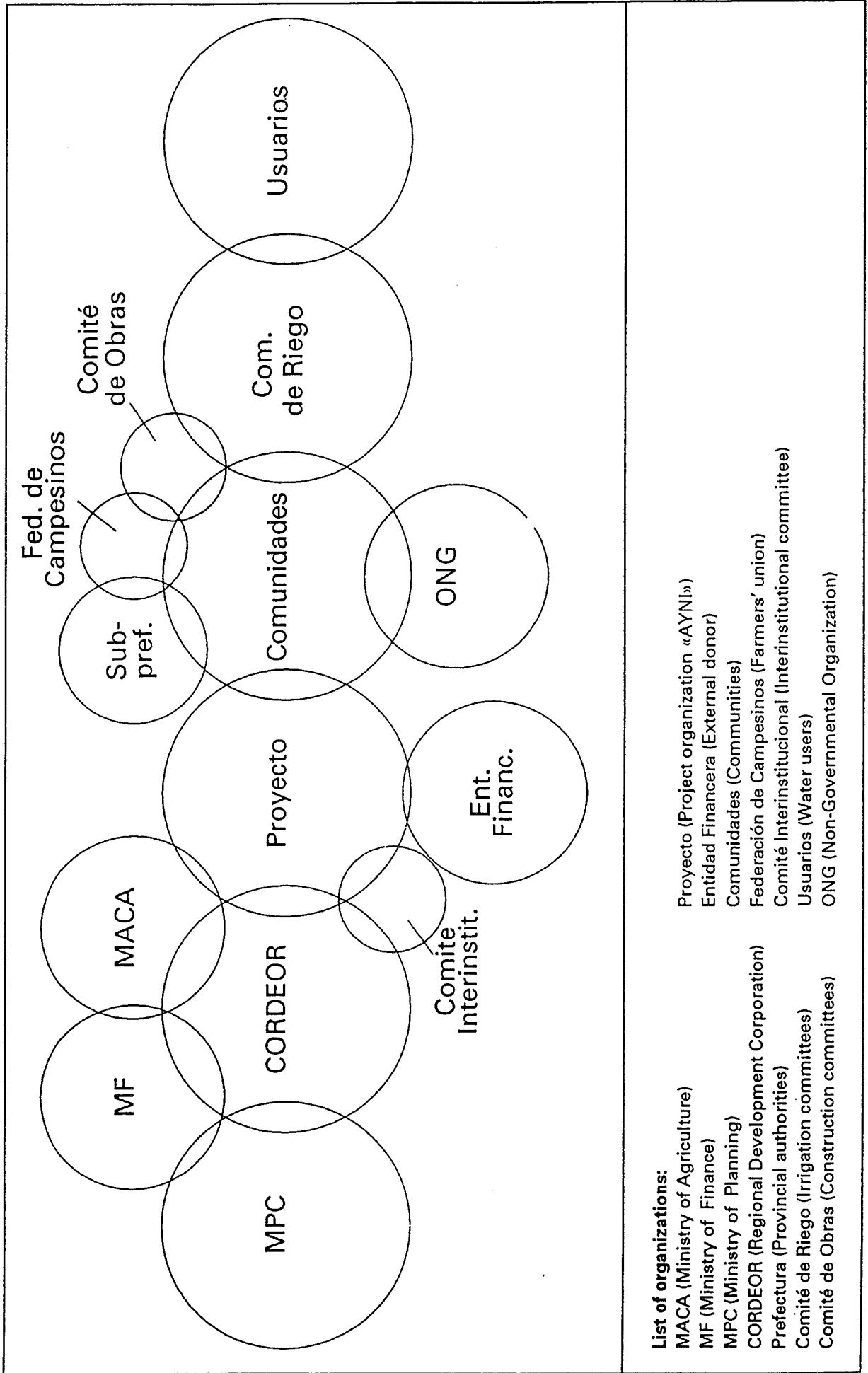
Of the twelve participants of the two-day workshop, six were representatives of the traditional Andean villages. The rest of the participants were representatives of the regional development corporation CORDEOR, of the project organisation "Ayni", and of the GTZ.

At the beginning of the workshop the major organisations involved in the realization of the small scale irrigation systems were identified and a sketch of the "service network" was elaborated (cf. Fig. 2). This is the typical initial step in all of the Service Interaction Analysis-workshops. This rough sketch helps to identify the main role players, and it can be used throughout the workshop as a means of orientation.

Since the distribution of roles between the different role players had been said to be one of the main problems in the project, as second step a so-called "Matrix of Relations" was discussed and elaborated with the participants (cf. Fig. 3). In this matrix all the relations between the different participants in the network as identified beforehand can be mapped. One has to be aware in this respect that exchange relationships



Figure 2: Sketch of "Service Network" Oruro/Boliva



**List of organizations:**

MACA (Ministry of Agriculture)

MF (Ministry of Finance)

MPC (Ministry of Planning)

CORDEOR (Regional Development Corporation)

Prefectura (Provincial authorities)

Comité de Riego (Irrigation committees)

Comité de Obras (Construction committees)

Proyecto (Project organization «AYNI»)

Entidad Financera (External donor)

Comunidades (Communities)

Federación de Campesinos (Farmers' union)

Comité Interinstitucional (Interinstitutional committee)

Usuarios (Water users)

ONG (Non-Governmental Organization)

between two partners or organisations may involve different levels. Important levels of relations are e.g.

- service relations,  
i.e. the exchange of services, in some cases also the exchange of material goods
- legal relations,  
i.e. norms, laws and agreements regulating the exchange of goods and services
- power relations,  
referring to the dominance of one of the partners within the exchange relationships
- interpersonal relations,  
referring to the relations between people who get in contact with each other at the organisational interfaces
- information relations,  
accompanying all the above relations

Obviously in a short workshop a complete mapping is not always possible because of time constraints. Therefore, one limits oneself to mapping the relations that are regarded as the most important ones by the participants. The completion of the mapping can be done by the participants themselves at another occasion.

The discussions relating to the elaboration of the matrix usually center on the questions - what kind of relations exist, should exist, and which ones are problematical, between the different participants. The results of the discussion are noted down (separately) and then included in the matrix. Thus, problematical or missing services are identified.

In our case, the "exercise" was done in two steps, first the interrelations between the organisations on the "field level" were mapped and, second, the interrelations on the "administrative level" were mapped (in Fig. 3 only the "field level"- matrix is shown as an example). The discussions focused on a large number of relevant services that were not existent. For example, there were no clearly established (legal) relations between the project and the district representatives in the remote areas. Also, and consequently there was no exchange of information between these two bodies. The farmers saw this as very problematical, since the district representatives were regarded by them as very relevant participants. Not only did this "omittance" in the field result in adverse activities by the district staff (because they saw themselves left out of the project), also, possible "synergy-effects" were not used. Thus, it was decided that links between the project and the district representatives should be established.

Another point of discussion, amongst others, which turned out to be important was, that the relations between the regional development corporation (CORDEOR) and the project organisation "Ayni" were not well defined. It became obvious, that the roles

Figure 3: Matrix of interrelationships/Oruro

	Project	Communities	Irrigation Committees (1)	Farmers' Federation	Subprefecture	NGOs	Users	Works Committee
<b>Project</b>	—	RS* RJ (4) RI**	RS* RI (4) →*	(2)	RI** RJ**	RS* RJ (3) RI*	RS* RI* RJ*(4) →*	
<b>Communities</b>	RS* RJ RI* ←*	—			RS RJ RI ←		RS* RJ →	
<b>Irrigation Committees</b>	RI* ←*		—				RS* RJ RI** →	
<b>Farmers' Federation</b>	— (2)			—				
<b>Subprefecture</b>	RS* RJ** RI**	RS* RJ* RI →			—			
<b>NGOs</b>	RS* RJ (3) RI*					—		
	←→							
<b>Users</b>	RS* RJ* RI*	RS* RJ ←*	RS* RJ RI** ←*				—	
<b>Works Committee</b>								—

1. In some cases: only a water arbiter  
 2. Lack of collective representation and/or associations in the communities  
 3. Cooperation between the project and an NGO  
 4. Legal relationship shared with CORDEOR

RS = Service relationships; RJ = Legal relationships; RI = Information relationships; ←, → = Direction of influence;  
 \* To be improved; \*\* To be introduced

and the services to be provided by the two organisations were not clearly established, and thus problematical. Not only the service relations and information relations were regarded as very problematical, also apparently the legal relation (referring especially to the responsibilities of the two organisations) was not sufficiently established.

As a result of this discussion, it was agreed that the problems of the two organisations should be treated on a separate day between the representatives of the two organisations. To facilitate the discussion (on the separate day) service provision programmes of the two organisations were elaborated and guided problem analyses were made (examples of these tools are presented in chapter 3). It became apparent that the project manager did not have full authority over his staff, which was partly delegated to him by the "agricultural" and "water resources" departments of COR-DEOR. Since the heads of those two departments still had hierarchal authority over the delegated staff (which they used to demand work of them that was not project related), the work of the project was seriously hampered. These problems were discussed among the representatives of the two parties. As a result, a common agreement was elaborated in which the roles of the two parties were defined and the full authority of the project manager over his staff was established.

As to the general focus and outcome of the workshop, it can be said that the problems lay primarily in the interrelations between the many organisations involved. Thus, the discussions and instruments applied focused more on questions of the overall network and the relations between the different participants (though a number of other topics not presented here were also dealt with). In this respect it must be said that the representatives of the farmers regarded the discussions as extremely helpful. For them it was the first time in the course of the project that they had been invited to participate in a workshop of that kind. They mentioned that it was of much benefit to them to know what kind of services were actually planned (by the project) and what kind of services were expected from them.

### **3. Service analyses in German soil and water management associations**

As to the focus of the second case study presented here, it was directed towards a different aspect of service provision. Therefore, here, a different combination of tools was used.

The German Soil and Water Associations are presently involved in assisting the newly incorporated Eastern German States and also the Eastern European countries in the establishment of new administrative structures in the water sector. In response to a request by the Director of the Bremen, Lower-Saxony and Saxony-Anhalt Water Association Federation, "interact" assisted the Federation in the identification of the typical set of services their Soil and Water Management Associations are providing for their members. The objective of this exercise was to identify typical service

packages of the German Water User Associations, and, in addition, to analyse some prevailing problems in the service provisions. Even though the German Water User Associations have hundreds of years of experience, there does not exist a written outline of their management practices.

The focus of the workshop was therefore quite different from that of the Oruro-Workshop described above. Whereas the Oruro-Workshop concentrated more on questions of the interorganisational network of service provision which was obviously not functioning well, here, the interorganisational network was well established over a long period of time and therefore, not at all regarded as problematical. Thus the sketch of the organisational network was only elaborated to serve as a guidance for the steps that followed (cf. Fig. 4).

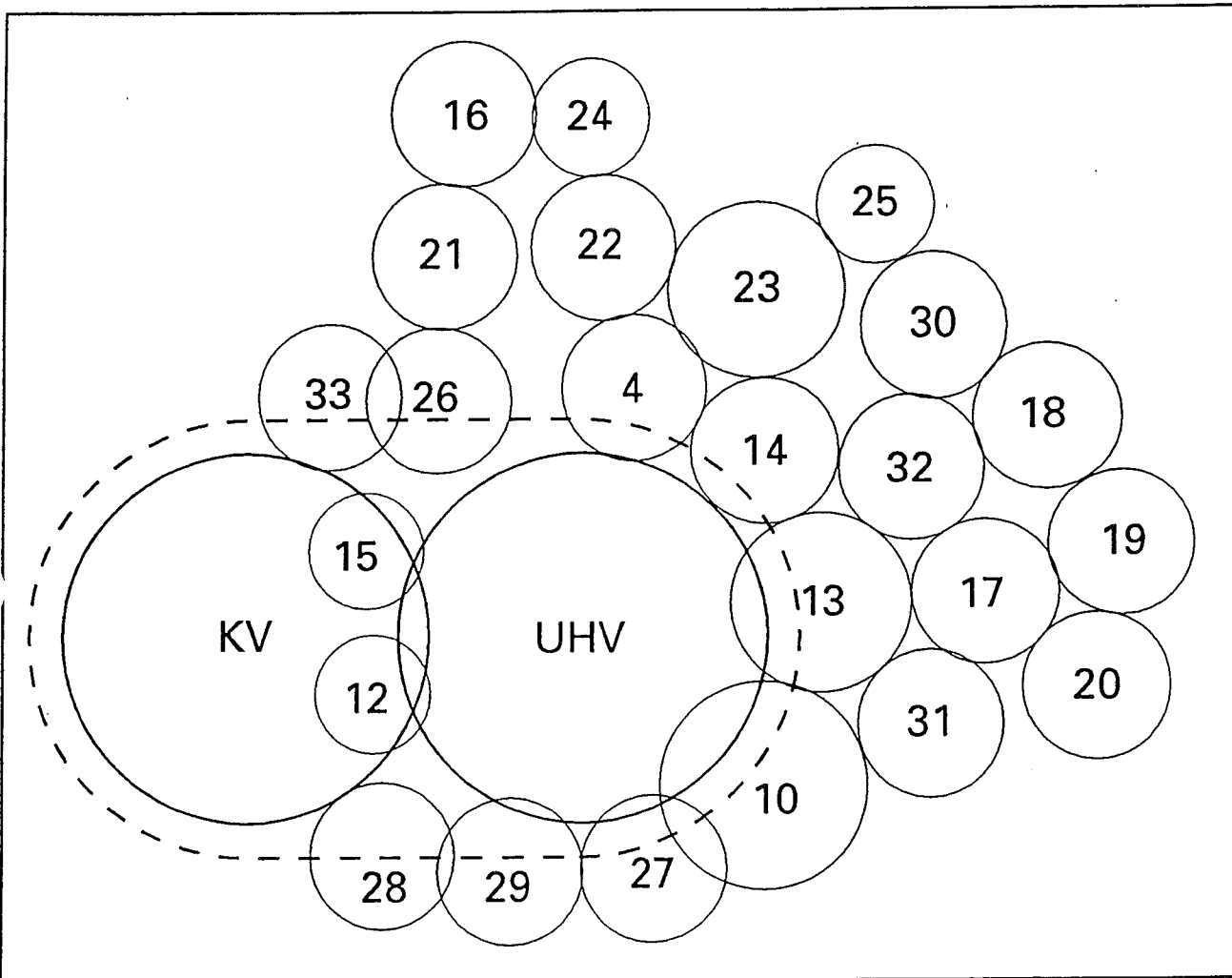
The following discussions concentrate directly on the service programmes of the German Maintenance Associations, taking the Nienburg/Weser Association as an example. The elaboration of a "Service Provision Programme" is one of the central tools of the Service Interaction Analysis. It helps to draw up an overall view of the entire range of services provided by the organisation or organisations under review. It illustrates the full breadth of the services provided by the organisation for various bodies and/or individuals. To this end a list is drawn up of all the individual services provided by the organisation, along with the beneficiaries of the services. The list is then broken down and categorized by type of service and beneficiary. This tends to reveal a number of supporting services which would otherwise often be glossed over or forgotten because of their intangible nature. These can be coordination inputs (liaising, clarifying legal issues) and information services (issuing circulars, organising information events), which are frequently time-consuming and complex, although they are often not accorded the consideration they deserve in planning work, in contrast to the "primary" services (such as construction and repair work in the case of a water and soil association).

In the case at hand, it rapidly became clear to all participants that attention tended to focus on the central activities (active maintenance measures, i.e. clearance, maintenance, repair work) of the Nienburg Association when work was organised. The association, however, performs a large number of supporting services, which are not generally as systematically planned as the so-called "active maintenance measures". These include, in particular, the extremely time-consuming and often difficult information and coordination work of the association (cf. Fig. 5).

An analysis of the strengths and weaknesses of an organisation was included in the Service Interaction Analysis so as to enable the identification of problems and difficult operations within the range of services.

To assess the quality of the services provided by the Nienburg Association, the workshop participants assessed the services listed on a scale from 1 to 5 from very

Figure 4: Sketch of the "Nienburg"-network



**Maintenance (Association with Individual Members)**

1. Nienburg Maintenance Association
2. Umbrella organisation – Nienburg District Association
3. Lower District Water Authority
4. Lower Conservation Authority
5. Upper Conservation Authority
6. Upper Water Authority
- (7. Independent Conservation Associations)
- (8. «29» associations)
- (9. Farmers' Association)
10. Members
11. «Obstructers»
12. Contractors / force account companies
13. Contractors / force account companies
14. External engineering offices
15. Own engineering planning office
16. Consultants
17. Other interested parties
- Authorities
18. – Agriculture
19. – Water management
20. – Conservation
21. Banks

22. Standards authority
23. Subsidising authorities
24. Courts of law / public prosecutors
25. Other public authorities
26. Neighbours' associations
27. Fishing
28. Holders of water rights
29. Communities
- (30. Town and rountry planning authorities)
- (31. Private companies (raw materials))
32. Forestry authorities
33. National and regional authorities

KV District association  
 UHV Maintenance association

N.B. The organisations in brackets are not directly relevant for maintenance and do not feature in this report.

**Figure 5: Service provision programme Nienburg**

Services provided for Type of service	Members	Non-Members		
		Permit-issuing authorities	Other institutions	Social environment
1. Primary services	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Clearance</li> <li>* Repair</li> <li>* Maintenance</li> </ul>			Ecology (Clearance, repair, maintenance)
2. Internal services	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Planning / engineering services</li> <li>* Internal administration services</li> <li>* Administration of membership fees</li> <li>* Updating records of land use</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ecological engineering services</li> </ul>
3. Coordination services	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Internal coordination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* External coordination (obtaining necessary permits)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* External coordination (liaising and coordinating with other bodies)</li> <li>* Clarifying legal issues and cases</li> </ul>	
4. Information services	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Information events</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Issuing circulars</li> <li>* Information events</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Trade fairs / exhibitions</li> <li>* Information events</li> </ul>

weak to very strong. Participants based their evaluation on both the effectiveness and the efficiency of the services provided (cf. Fig. 6).

On the whole participants gave the association higher marks for the work it performs in the "traditional" fields of clearance, repair, engineering services, etc. than in the software sectors (coordination, information) - a result which may be of particular interest to the managers of the association. On the basis of the analysis of strengths and weaknesses, two particular problem areas were selected for closer examination. The problem analysis conducted within the Service Interaction Analysis looks in more detail at those services which workshop participants have classed as problem areas. The special nature of services, i.e. the fact that they can as a rule only be provided with the collaboration of the client, must be taken into account. Interaction with the client is particularly important in the case of interpersonal services, such as consultancy. This means that the problems of providing services must be seen not only from the viewpoint of the provider, but also from the side of the beneficiary and at the interface of these two sides, where the interaction per se takes place. Thus the problem analysis looks at the problems identified at three separate levels: 1. problems involved on the side of the service provider, 2. problems involved on the side of the client, 3. problems involved at the interface.

**Figure 6: Services provided by the Nienburg Association  
Analysis of strengths and weaknesses**

\* Associations in general

+ Nienburg Association

Services	very weak	weak	moderate	strong	very strong
Clearance					+ *
Maintenance					+ *
Care of wood			*	+	
Planning			*		+
Engineering services				*	+
Internal administration				*	+
Administration of membership fees				*	+
Updating records of land use					+
Internal coordination				*	+
External coordination					+
- obtaining necessary permits		*		+	
- liaising and coordinating with other bodies		*		+	
- clarifying legal issues and causes			*	+	
Information events	*			+	
Issuing circulars	*			+	
Trade fairs/exhibitions				+	
Ecology			*	+	
Ecological engineering services		*		+	

In the case at hand, two areas were classed by participants as being particularly difficult: 1. services provided by the Nienburg Association in conjunction with approval procedures (interface with the permit-issuing authorities) (cf. 7.1) and services provided by the association vis a vis other institutions in the fields of external coordination, liaison, coordination with other legal entities (cf. Fig. 7.2).

The problem analysis allowed participants to identify weaknesses on the side of the provider of the services of which they had not hitherto been so poignantly aware. It emerged, for example, that the inadequate ecological expertise of the association's representatives worked against its efforts to obtain relevant permits.



**Figure 7.1: Problem analysis 1**

1. Maintenance association (in general) to permit-issuing authorities: approval procedures

Problems at service provider level	Problems at service recipient level	Problems at the interface (interaction)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inadequate ecological knowledge</li> <li>- Lack of resolve when pushing through the interests of the Association on legal issues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dubious interpretation of legal terms</li> <li>- Exerting party political influence of the (interpretation of) legal terms</li> <li>- Political pressure exerted by conservation associations</li> <li>- Lengthy and complex decision-making processes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexact definition of legal terms</li> <li>- Inappropriate ideas on ensuring future cooperation /compromises</li> <li>- Need to improve communication</li> </ul>

Proposed solutions / recommendations

1. Information on the legal consequences to be sent from the national umbrella association to local associations (with recommendations on how to act).
2. Ecological training / harnessing ecological expertise (internal or external)
3. Improve communication with the conservation authorities and associations (step up and improve PR work, hold information events, run discussion groups)
4. Improve communication in the political sector (chance to act as consultants for committees)

**Figure 7.2: Problem analysis 2**

2. Nienburg Association to other institutions: external coordination, liaison, coordination with other legal entities (conservation authorities, operators, NATO, utilities)

Problems at service provider level	Problems at service recipient level	Problems at the interface (interaction)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inadequate knowledge of cable protection regulations</li> <li>- Failure to take into account the crossing regulations governing utilities</li> <li>- Cooperation pursuant to «56» Conservation Act does not work (fear of contact)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Different positions and interpretation of legislation within conservation associations</li> <li>→ ditto</li> <li>+ Over- stretched authorities (deadlines)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No clear division of responsibility</li> <li>- Some communication problems with representatives of the conservation associations</li> </ul>

Proposed solutions / recommendations

1. Transparent directives
2. Establish a basis for discussion of ecological matters (impart knowledge, involve ecological experts)
3. Improve communication with conservation associations (see problem analysis 1)blems between the voluntary and the official sectors within the scope of internal services. The main problem area proved to be the preparatory work performed by the office for board decisions. A special problem analysis was then conducted for this field.

It was also possible to develop proposals to tackle the various problems with a view to improving services, tackling the problem operation directly (the solution proposed for the problem outlined above was to organise ecological training for the association's staff, or harness external expertise in the person of consultants). The problem analysis also allowed participants to distinguish between problems they could influence and those they could not influence (e.g. "long and complex decision-making processes on the part of the recipients of services" or "political pressure from the conservation groups").

All in all the problem analysis made the decision-makers aware of the importance of so-called "software" issues (better legal training, improved communication with external organisations, marketing) for the work of the association.

#### **4. Conclusion**

As mentioned above, the Service Interaction Analysis was, up to now, applied in ten different project settings. The most astonishing experience was, that the simple exercise of having a complete list of who is providing which service, has not been realized in nearly all of the projects visited. So it is not surprising that the management of the provision of intended services was having difficulties. Consequently the elaboration of service provision programmes filled a gap and was regarded as a step forward with respect to the improvement of service provision.

Moreover, it became obvious, that up to now, questions of the interorganisational set-up had been widely neglected in the past. In this respect, the tools of the Service Interaction Analysis were proved capable of making the complex network of interacting partners transparent, and of focusing the discussions on questions of interrelationships, and also of facilitating discussions on service interactions and the problems involved. In addition to the issues presented above, the tools of the Service Interaction Analysis helped to deal with such topics as the choice between alternative service providers and the problems of overlapping service provisions (for example in an irrigation system in the Nkomazi region in South Africa where three different organisations were offering the same extension services), also to deal with questions relating to the adequacy of the services delivered by projects. In an irrigation project in Mali, for example, the elaboration of a service expectation programme (of the farmers) showed that the project was offering a series of services the water users did not request. Finally, it should be pointed out that the Service Interaction Analysis can easily be applied in other sectors of development cooperation apart from irrigation. This has already been illustrated in the application of the instrument in the fields of rural water supply, erosion control, and general rural development.

As indicated in the introduction, questions relating to the overall organisational network of service providing organisations and the interactions between the different participants have, in the past, been widely neglected in infrastructure projects in general and