



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Invloed van informatie en communicatie technologie (ICT) op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren: Onderzoek naar de beslissingsbevoegdheid van docenten en onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs bij het registreren van (on)geoorloofd verzuim

Langedijk, Naomi

Citation

Langedijk, N. (2023). *Invloed van informatie en communicatie technologie (ICT) op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren: Onderzoek naar de beslissingsbevoegdheid van docenten en onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs bij het registreren van (on)geoorloofd verzuim.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3608043>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Invloed van informatie en communicatie technologie (ICT) op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren

Onderzoek naar de beslissingsbevoegdheid van docenten en
onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs bij het
registreren van (on)geoorloofd verzuim

Naomi Langedijk

Master Management van de Publieke Sector

Eerste versie: 9 december 2022

Definitieve versie: 6 januari 2023

Eerste lezer: Mr.dr. G.S.A. Dijkstra

Tweede lezer: Prof.dr. F.M. van der Meer

Aantal woorden: 11.990

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie “*Invloed van informatie en communicatie technologie (ICT) op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren*”. Deze scriptie is geschreven voor de opleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Van oktober 2022 tot en met januari 2023 ben ik bezig geweest met het onderzoeken en schrijven van mijn scriptie.

Het gebruik van informatie en communicatietechnologie binnen het openbaar bestuur heeft mij al sinds de start van mijn studie geïnteresseerd. Het gebruik van ICT is zo ingebed in onze maatschappij, dat het soms lastig is om hier van een afstand naar te kijken. Iets wat we wel vaker zouden moeten doen, want het gebruik van ICT is niet altijd zo rechtlijnig als bedoeld. Het gebruik kan soms (on)bedoelde effecten teweeg brengen. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan de kennis over de invloed die ICT heeft op het handelen van ambtenaren en de beslissingen die zij nemen.

Graag wil ik mijn begeleider Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra bedanken voor de begeleiding in het schrijven van mijn scriptie. Tevens wil ik alle respondenten bedanken voor de open gesprekken tijdens de interviews. Jullie kijk op het vraagstuk heeft mij geholpen inzicht te krijgen in de werkwijze van het registreren van verzuim.

Tot slot, wil ik graag mijn vriend Yoeri bedanken voor de onvoorwaardelijke steun bij het schrijven van mijn scriptie.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Naomi Langedijk

Mijnsheerenland, 3 januari 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Relevantie.....	4
1.3 Centrale vraagstelling.....	4
1.4 leeswijzer.....	5
2. Theoretisch kader	6
2.1 <i>De street level ambtenaar en discretionaire bevoegdheid</i>	6
2.2.1 Street-level ambtenaren.....	6
2.1.2 Discretionaire bevoegdheid.....	7
2.2 <i>ICT in relatie tot street-level ambtenaren en de discretionaire bevoegdheid</i>	8
2.2.1 Auteurs in de curtailment thesis.....	9
2.2.2 Auteurs in de enablement thesis.....	11
2.3 <i>Hypothesen op basis van de literatuur</i>	12
2.4 <i>Methodologie</i>	13
2.4.1 Documentanalyse verzuimprotocollen.....	13
2.4.2 Interviews.....	14
3. Casusbeschrijving	15
3.1 <i>Registratie van (on)geoorloofd schoolverzuim</i>	15
3.2 <i>Beleidsdoelen van registreren (on)geoorloofd verzuim</i>	15
3.3 <i>Ontwikkeling verzuimregistratie</i>	16
4 Verzuimprotocollen	17
4.1 <i>Registraties door docenten en onderwijsondersteunend personeel</i>	17
4.1.1 Ziekteverzuim.....	17
4.1.2 Ongeoorloofde afwezigheid.....	17
4.1.3 Verzuimloket.....	18
4.2 <i>Vervolghandelingen na registraties</i>	18
4.2.1 Interactie met ouders/verzorgers door docenten en onderwijsondersteunend personeel.....	18
4.2.2 Interactie met de leerplichtambtenaar door de school.....	19
4.3 <i>Verzuimprotocollen: 'discretion-as-granted'</i>	19
5. Resultaten interviews	21
5.1 <i>Digitale toepassingen bij het registreren van verzuim</i>	21
5.1.1 Soorten registraties en ervaren ruimte.....	21
5.1.2 Verantwoordelijkheden verzuimbeleid.....	22
5.2 <i>Discretionaire ruimte binnen verzuimbeleid</i>	22
6. Analyse	24
6.1 <i>Docent en onderwijsondersteunend personeel als street-levelambtenaar</i>	24
6.2 <i>Classificatie ICT-toepassing SOMtoday en Verzuimloket (DUO)</i>	24
6.3 <i>Invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid</i>	26

6.4 Uitoefening discretionaire bevoegdheid door docenten en onderwijsondersteunend personeel.....	26
7. Conclusie	27
8. Discussie en aanbeveling	30
Bibliografie	33
Bijlage	36
<i>Bijlage 1 – Overzicht verzuimprotocollen</i>	<i>36</i>
<i>Bijlage 2 – Overzicht coderingen analyse</i>	<i>38</i>

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Overheden gebruiken in toenemende mate informatie en communicatie technologieën (ICT) bij het tot uitvoering brengen van beleid. Voor deze ontwikkeling wordt geregeld de term e-government gebruikt (Buffat, 2015). E-government of e-governance verwijst naar het intensieve gebruik van elektronische toepassingen en applicaties in de dienstverlening van overheden (Buffat, 2015). Mede doordat dienstverleningen digitaal worden aangeboden ontstaat tussen de burger en de overheid een andere relatie. Men is niet gebonden aan de fysieke balie, maar kan tijd- en plaatsafhankelijk haar burgerzaken regelen. Deze ICT-toepassingen hebben niet alleen gevolgen voor de manier waarop de overheid haar dienstverlening aanbiedt aan haar burgers, het heeft ook gevolgen voor de manier waarop ambtenaren hun werk uitvoeren. Specifiek de groep ambtenaren die door de literatuur wordt aangeduid als street-level ambtenaren. Deze groep ambtenaren staat in direct contact met de burgers en bezitten over een bepaalde mate van beslissingsbevoegdheid (Lipsky, 2010). Street-level ambtenaren worden steeds vaker vergezeld door een scherm bij het uitvoeren van het werk of kunnen enkel hun werk nog maar via dit scherm uitvoeren (Bovens & Zouridis, 2002). De wetenschappelijke literatuur besteedt nog weinig aandacht aan de rol en invloed die ICT heeft op het uitoefenen van de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren.

1.2 Relevantie

De wijze waarop street-level ambtenaren het werk uitvoeren heeft direct invloed op het dagelijks leven van burgers. Deze groep ambtenaren is vaak het eerste aanspreekpunt voor burgers en heeft de bevoegdheid om bijvoorbeeld beschikkingen toe te kennen of om vrijheden in te perken (Lipsky, 2010). De werkwijze van deze groep ambtenaren is daarmee bepalend voor het dagelijks leven van burgers. Als ICT invloed heeft op de werkwijze van deze groep ambtenaren is dat relevant voor zowel wetenschappers als bestuurders. De bevindingen van dit onderzoek kunnen daarmee dienen als kennis voor het inrichten van werkprocessen van street-level ambtenaren die met ICT werken. Daarnaast geeft het aankomend beleid dat wordt ingericht met ICT-toepassingen als beleidsinstrumenten de gelegenheid om de (on)bedoelde effecten van het gebruik van deze middelen voortijdig in kaart te brengen.

Binnen de wetenschap is er nog geen eenduidig beeld over de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren (Høybye-Mortensen, 2019). Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken op welke wijze ICT invloed heeft op de werkwijze van street-level ambtenaren. Meer specifiek op de invloed die ICT heeft op de beslissingsbevoegdheid van docenten en onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs en in een Nederlandse context.

1.3 Centrale vraagstelling

Dit onderzoek heeft tot doel om inzicht te krijgen in de invloed van ICT-toepassingen op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. Ook heeft dit onderzoek tot doel om kennis te verkrijgen waarmee verklaard kan worden hoe deze invloed tot stand komt.

Daarvoor wordt voor dit onderzoek de volgende vraag centraal gesteld: *Op welke wijze beïnvloedt ICT de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren in de dagelijkse uitvoeringspraktijk en hoe kan deze invloed verklaard worden?*

Beantwoording op de centrale vraag vindt plaats doormiddel van het raadplegen van de bestaande literatuur over de invloed van ICT op street-level ambtenaren. Daarbij wordt gekeken naar de bevindingen in de bestaande literatuur en welke conclusies er zijn gemaakt op basis van deze bevindingen. Eerder onderzoek biedt de mogelijkheid voor het formuleren van een hypothese. Het toetsen van de hypothese vindt plaats doormiddel van een casestudy naar het registreren van ongeoorloofd verzuim door docenten en onderwijsondersteunend personeel. Daarbij wordt gebruik gemaakt van interviews en een documentanalyse.

1.4 leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de kernconcepten 'street-level ambtenaren' en 'discretionaire bevoegdheid' gedefinieerd. In ditzelfde hoofdstuk wordt er gekeken naar bevindingen van wetenschappelijk onderzoek over de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. Het hoofdstuk wordt afgesloten door het formuleren van de hypothese waarmee de invloed van ICT getoetst kan worden aan een praktijkcasus. In hoofdstuk 3 wordt de casus registreren van (on)geoorloofd verzuim door scholen beschreven, waarnaar in hoofdstuk 4 er een analyse op 56 verzuimprotocollen plaatsvindt. Hoofdstuk 5 weergeeft de resultaten van semigestructureerde interviews. Hoofdstuk 6 beschrijft de analyse op basis van bestaande literatuur. In hoofdstuk 7 wordt er een conclusie gegeven en wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Tot slot, wordt er in hoofdstuk 8 een aanbeveling gedaan voor verdere onderzoeken en de toepassing van de uitkomsten op toekomstig beleid.

2. Theoretisch kader

Publieke organisaties maken in toenemende mate gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Nieuwe ICT-toepassingen hebben grote invloed op de relatie tussen de burger en de overheid. Steeds vaker kan de burger via digitale communicatiemiddelen haar burgerzaken regelen, zonder daarvoor in persoon af te reizen naar een overheidsinstantie (bijvoorbeeld het doorgeven van een verhuizing of het aanvragen van een toeslag). De digitalisering van de overheid heeft niet alleen implicaties voor hoe burgers hun overheidszaken regelen, ook wordt de uitvoeringspraktijk steeds vaker ingericht met of door ICT. Bovens en Zouridis (2002) beschrijven bijvoorbeeld dat de street-level ambtenaar steeds vaker wordt vergezeld door een digitaal scherm of zelfs zijn werk enkel via dit scherm kan uitvoeren.

Onderstaande paragrafen gaan in op de termen 'street-level ambtenaar' en de 'discretionaire bevoegdheid'. Vervolgens wordt de relatie tussen ICT en de discretionaire bevoegdheid van deze groep ambtenaren beschreven doormiddel van bestaande literatuur.

2.1 De street level ambtenaar en discretionaire bevoegdheid

2.2.1 Street-level ambtenaren

Lipsky (2010) wordt vaak gezien als een van de grondleggers van de term street-level ambtenaren. De term werd in de jaren '80 geïntroduceerd en is uitgegroeid tot een eigenstandig onderzoeksobject. Lipsky (2010) beschrijft 'public service workers' als ambtenaren die in direct contact staan met burgers en die daarbij beschikken over de nodige beleidsvrijheid. Andere auteurs als Zacka (2017) identificeren drie gemeenschappelijke delers die alle street-level ambtenaren gemeen hebben: deze groep werkt onderaan in de hiërarchische organisatie, ze interacteren met 'cliënten' en bezitten daarbij over een waardevol deel van discretie. Hupe, Hill en Buffat (2015) vullen deze gemeenschappelijke delers aan door te stellen dat er altijd sprake is van het uitvoeren van een publieke taak en dat er een bepaalde vorm van training nodig is om deze taak uit te voeren.

De street-level ambtenaren hebben in de uitvoering van hun werk te maken met beslissingsruimte die van grote invloed is op het menselijk leven. Het gaat bijvoorbeeld om het wel of niet toekennen van een beschikking of inperking van vrijheden door bijvoorbeeld een boete. Lipsky (2010) beschouwt de discretionaire bevoegdheid als de *vrijheid* die ambtenaren hebben om invulling te geven aan beleid:

'street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies' - (Lipsky, 2010, p. 13)

Er zijn volgens Zacka (2017) grote verschillen tussen street-level ambtenaren, bijvoorbeeld in de natuur van de keuzes, de populatie waarmee ze interacteren en de vormen van interacties. De wetenschap spreekt, ondanks deze verschillen, vaak over 'de' street-levelambtenaar, vanwege de gelijke delers in het dagelijks werk van deze groep ambtenaren (Zacka, 2017). Onder andere leraren, zorgpersoneel en agenten worden tot de klassieke groep street-level ambtenaren gerekend. Hedendaagse theorie laat ook zien dat de klassieke street-level ambtenaren omvangrijker is dan enkel agenten, docenten en welzijnsmedewerkers (Hupe, 2019). Andere professies die elk ook te maken hebben met beslissingsruimte worden in de literatuur ook beschouwd als street-level ambtenaar (Hupe, 2019). Voorbeelden hiervan zijn medewerkers bij de alarmcentrale, rechtbankmedewerkers of medewerkers in het toekennen van de sociale huur (Hupe, 2019).

2.1.2 Discretionaire bevoegdheid

In de wetenschap wordt de link gelegd tussen de street-level ambtenaar en het beleidsproces (of cyclus). De street-level ambtenaar geeft vorm aan de beleidsplannen door ze in de praktijk tot realisatie te brengen. De street-level ambtenaar vervult hierin de plek van uitvoerder van beleid. Implementatie van beleid is volgens Hupe, Hill en Buffat (2015) de plek waar issues opgelost moeten worden, omdat de street-level ambtenaar de laagste plek in de hiërarchie inneemt en daarmee het beleid niet verder meer kan delegeren. Of zoals Zacka het formuleert:

‘Given that they occupy the lowest ranks of the bureaucratic hierarchy, they also find themselves forced to resolve any ambiguity, vagueness, or conflict that exists in public policy—for they cannot delegate it any further’ - (Zacka, 2017, p. 25)

In onderzoeken naar beleidsimplementatie gaat discretie over de mate van vrijheid die street-level ambtenaren hebben om te kiezen uit mogelijke gedragslijnen bij het implementeren van beleid (Thomann, Van Engen, & Tummers, 2018). Tussen de plannen op de beleidstafel en de daadwerkelijke uitvoering in de praktijk zit een discrepantie of een open ruimte waarin street-level ambtenaren soms zelf een invulling (moeten) geven aan beleid (Tummers & Bekkers, 2014). Het beleid zoals bedoeld past niet altijd op de individuele omstandigheden die street-level ambtenaren zien of situaties zijn zodanig complex dat het buiten de kaders valt. Tummers en Bekkers (2014) stellen dat de beleidsruimte door sommige auteurs als waardevol wordt gezien, want iedere casus vraagt om een persoonlijke afweging. Ze stellen ook dat andere auteurs negatief staan tegenover beleidsvrijheid: het zou ontbreken aan democratische legitimiteit (Tummers & Bekkers, 2014). De zienswijze over de wenselijkheid van beleidsruimte wordt in de literatuur onderscheiden in twee stromingen: top-down perspectief en bottom-up perspectief. Deze stromingen kijken elk anders naar de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en geven daarmee ook een andere invulling aan hoe de discretionaire bevoegdheid ingevuld moet worden.

2.1.2.1 Top-down perspectief versus bottom-up perspectief

Vanuit een top-down perspectief wordt beleid gezien als een blauwdruk met alle kaders en spelregels die de ambtenaar één-op-één uitvoert (Tummers & Bekkers, 2014). Discretionaire beleidsruimte wordt in deze theorie als niet wenselijk geacht. In het top-down perspectief wordt de mate van vrijheid van de uitvoerende actor bepaald door de regelgever (Van Parys, 2019). Het gaat in dit perspectief om de formeel verleende bevoegdheid tot handelen. Deze vorm van beleidsvrijheid wordt ook wel *discretion-as-granted* genoemd. Het top-down perspectief behandelt afwijkingen van het beleid ten opzichte van dat wat beschreven is op papier als een controleprobleem. Het wordt namelijk steeds waarschijnlijker dat de invulling door de uitvoerder bij het gebruik van beleidsinstrumenten niet zal aansluiten op de beschreven beleidsdoelen (Thomann, Van Engen, & Tummers, 2018).

De beleidsvrijheid wordt in dit perspectief gezien als een mogelijkheid voor de street-level ambtenaar om de beleidsruimte in te zetten voor privédoeleinden. Doeleinden die het doel van het beleid, de effectiviteit en de democratische legitimiteit onder druk zetten. Street-level ambtenaren krijgen deze macht door de wijze waarop zij met informatie omgaan (Snellen, 1998).

Vanuit een bottom-up perspectief wordt het toepassen van de discretionaire bevoegdheid als een belangrijke voorwaarde gezien om beleid tot uitvoering te brengen (Tummers & Bekkers, 2014). In het bottom-up perspectief wordt verondersteld dat het bestaan van discretionaire bevoegdheid onvermijdelijk is en zelfs centraal gesteld zou moeten worden. In dit perspectief wordt onderzoek gedaan naar de mate van beleidsvrijheid die daadwerkelijk gebruikt wordt door street-level ambtenaren, oftewel *discretion-as-used* (Thomann, Van Engen, & Tummers, 2018). De invulling van een street-level ambtenaar is volgens Tummers en Bekkers (2014) bedoeld om bij te dragen aan de effectiviteit van beleidsprogramma's. Dit omdat de regels, voorschriften en normen niet voor elke situatie toepasbaar zijn. Daarbij speelt dat street-level ambtenaren onvoldoende tijd, middelen en kennis hebben om besluiten te maken (Lipsky, 2010). Naast uitvoerders zijn ze dus ook in bepaalde mate beleidsmakers doordat ze zelf het beleid (moeten) vormgeven (Tummers & Bekkers, 2014). Het invullen van de discretionaire ruimte doen street-level ambtenaren doormiddel van routines (standaardisatie van werk) en door eerder genomen besluiten, wat Jorna en Wagenaar (2007) ook wel '*administrative reasoning*' noemen. Deze gezamenlijke werkwijze vult de open ruimte tussen de wetgeving, kaders, regels en de daadwerkelijke toepassing in de praktijk (Jorna & Wagenaar, 2007).

2.1.2.2 Inperken van de discretionaire bevoegdheid

Lipsky (2010) beschrijft dat discretionaire bevoegdheid een karakteristiek element is van een street-level ambtenaar en dat die door de natuur van het werk moeilijk is in te perken. Lipsky geeft hiervoor meerdere argumenten. Ten eerste werken street-level ambtenaren in zulke complexe situaties die niet te vereenvoudigen zijn tot formats (Lipsky, 2010). Ten tweede speelt het menselijk contact een belangrijke rol bij de invulling van veel werk van street-level ambtenaren. Deze ambtenaren hebben discretionaire ruimte als tegenhanger van een uniforme aanpak (Lipsky, 2010). Tot slot draagt discretionaire ruimte bij aan de bevordering van zelfrespect en professionaliteit van medewerkers. Zolang de taken dusdanig complex zijn en menselijke interactie als noodzakelijk wordt geacht voor het leveren van effectieve dienstverlening zal de discretionaire bevoegdheid een onderdeel blijven van het werk van street-level ambtenaren (Lipsky, 2010).

2.2 ICT in relatie tot street-level ambtenaren en de discretionaire bevoegdheid

Door het toenemende gebruik van ICT groeien overheden uit tot zogenoemde 'e-governments'. De term e-government of e-governance wordt gebruikt om het intensieve gebruik van elektronische apparaten of applicaties, of kort gezegd elektronische dienstverlening, binnen de overheid te beschrijven (Buffat, 2015). Het gebruik van informatie en communicatietechnologie (ICT) is hier een onderdeel van. Ondanks dat het toepassen van ICT-toepassingen grote gevolgen heeft voor de uitvoering van beleid wordt dit onderwerp onderbelicht in de literatuur (Buffat, 2015). De studies naar e-government zijn vaak gericht op het onderscheiden van typologieën die niet altijd toepasbaar zijn op street-level bureaucratieën (Høybye-Mortensen, 2019).

In de literatuur wordt onderscheidt gemaakt tussen twee stromingen die de invloed van ICT op de overheid, en meer specifiek de invloed op street-level ambtenaren, beschrijven: *technologie-determinisme* en *pragmatisme* (Høybye-Mortensen, 2019). Enerzijds wordt de toepassing van ICT binnen beleid als negatief gezien, omdat er sprake zou zijn van een verminderde of zelfs verdwenen discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren.

Anderzijds ziet de wetenschap dat er juist nieuwe vormen of een verbeterde werking van discretionaire bevoegdheid ontstaat door ICT. Voor dit onderzoek wordt de terminologie van Buffat (2015) voor de stromingen uit de literatuur gehanteerd. Buffat (2015) beschrijft de deterministische stroom als *curtailment thesis*, omdat de discretionaire bevoegdheid wordt ingekort. Voor de pragmatische stroom hanteert Buffat (2015) de term *enablement thesis*, omdat in deze stroming technologie als één van de factoren wordt gezien die vorm geeft aan de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren.

2.2.1 Auteurs in de curtailment thesis

Diverse auteurs in de curtailment thesis hebben met hun onderzoeken ondervonden dat ICT een negatief en inperkend effect heeft op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. Daarvoor worden meerdere oorzaken aangeschreven. Ten eerste stelt Snellen (1998) dat de street-level ambtenaar een informatiemakelaar is tussen de burger en de organisatie. Snellen (1998) stelt dat street-level ambtenaren het middelpunt zijn voor twee soorten informatiestromen. Enerzijds de interne processen, die over regels, formele categorieën en procedures gaan. Anderzijds externe processen, waarbij het gaat over informatie, over de omstandigheden en wensen van cliënten (lees: burgers). Door het gebruik van ICT verandert de mogelijkheid voor de street-level ambtenaar om informatie te manipuleren. De street-level ambtenaar raakt daarmee zijn positie als mediator van informatie kwijt. ICT-applicaties zorgen er volgens Snellen (1998) voor dat de street-level ambtenaar de centrale positie tussen informatiestromen kwijt is geraakt. In plaats daarvan worden er geautomatiseerde beslissingen gemaakt op basis van computersystemen (knowledge-based-systems). Snellen (1998) stelt zelfs dat een gevolg van dit proces is dat de street-level ambtenaar in zijn geheel van het toneel verdwijnt.

Ten tweede beschrijven auteurs als Gillingham (2013) dat technologische systemen geen neutrale beleidsmiddelen zijn. Zo ondervond Gillingham (2013) dat de informatiesystemen contraproductief werken. In zijn onderzoek naar welzijnsmedewerkers in Engeland toont hij aan dat informatiesystemen niet aansluiten op de uitvoeringspraktijk. De structuur van informatiesystemen sluit niet aan op de daadwerkelijke complexe en diverse situaties die welzijnsmedewerkers tegen komen (Gillingham, 2013). Dit leidt tot frustratie en verwarring bij medewerkers en heeft tot gevolg dat er een schaduwinformatiesysteem ontstaat waarin officiële en onofficiële versies van informatie worden bewaard (Gillingham, 2013).

Ten derde verandert de plek waar de discretionaire bevoegdheid wordt uitgeoefend en verandert de persoon die deze bevoegdheid uitoefent. Bovens en Zouridis (2002) beschrijven dat met de komst van ICT de structuur van grote (hoog-geautomatiseerde) uitvoeringsorganisaties veranderen van street-level naar screen-level tot systeem-level. In een korte periode zijn street-level ambtenaren omgevormd tot screen-level ambtenaren die in hun werk altijd vergezeld worden door een beeldscherm of zelfs enkel hun werk over dit scherm kunnen uitvoeren. Gegevens van burgers worden geregistreerd in vooropgezette formulieren en automatische beslisbomen bepalen de uitkomst van een vraag of verzoek (Bovens & Zouridis, 2002). Deze digitale beslisbomen verkleinen de scope waarover street-level ambtenaren hun discretionaire bevoegdheid kunnen uitoefenen. Een stap verder is dat de besluitvorming plaats vindt zonder menselijk contact. ICT wordt in deze gevallen niet meer gebruikt als een manier van het registreren van gegevens, maar vormt nu ook een deel van het beleidsproces. Het proces van besluitvorming in een system-level bureaucratie is volledig gedigitaliseerd. Benodigde informatie wordt digitaal door de aanvrager ingevoerd, verwerkt door geautomatiseerde digitale processen en met als eindresultaat een positieve

of negatieve uitkomst uit de beslisboom. Bovens en Zouridis (2002) beargumenteren dat in deze systeem-level organisaties slechts plek is voor drie soorten medewerkers:

- (1) Medewerkers die met dataprocessen werken, zoals bijvoorbeeld systeemontwikkelaars
- (2) Het management dat deze processen controleert
- (3) Ondersteuners van de 'interfaces', zoals bij de Belastingtelefoon.

Bovens en Zouridis (2002) stellen dat veel van de klassieke street-level ambtenaren zijn verdwenen uit organisaties. In plaats daarvan zijn er nieuwe of andere ambtenaren die invulling geven aan de discretionaire bevoegdheid. Waarbij in de screen-level bureaucratieën de discretionaire bevoegdheid slechts wordt ingeperkt door vooropgezette formulieren verdwijnt in de systeem-level bureaucratieën de discretionaire bevoegdheid naar systeemontwikkelaars, ICT-personeel en de staf juridische zaken. De ambtenaren op systeemniveau hebben de bevoegdheid om wettelijke kaders om te zetten in concrete algoritmes, beslisbomen en modules (Bovens & Zouridis, 2002). Onderstaande tabel weergeeft de karakteristieken van de verschillende soorten bureaucratieën.

Tabel vergelijking Street-level, Screen-level en System-level			
	Street-Level Bureaucracy	Screen-Level Bureaucracy	System-level Bureaucracy
Role of ICT	Supportive	Leading	Decisieve
Functions of ICT	Data registration	Case assesment and virutal assembly line	Execution, control and external communication
Human interface with individual cases	Full	Partial	None
Organizational backbone	Case managers	Production Managers	System designers
Organizational boundaries	Strict, with regard to other organizations	Strict, both within and between organizations	Fluid, both within and between organizations
Legal regime	Open, ample discretion, single legal framework	Detailed, little discretion, single legal framework	Detailed, no executive discretion, exchange between legal domains
Bron: Table 1 Comparison of Characteristics overgenomen uit Bovens en Zouridis (2002, p. 180)			

2.2.1.1 Kritiek op de curtailment thesis

De auteurs in de curtailment thesis beschrijven elk dat de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren wordt ingeperkt of zelf verdwijnt door ICT. Buffat (2015) geeft voor de bevindingen in de curtailment thesis een aantal kritische opmerkingen. Ten eerste zou de impact en kracht van ICT worden overschat door bovenstaande auteurs. Zodra er een vorm van ICT wordt toegepast zal de invloed van street-level ambtenaren verdwijnen of verminderen. Er is volgens Buffat (2015) sprake van *technologisch determinisme*. Ten tweede wordt volgens Buffat (2015) een te nauwe definitie van discretionaire bevoegdheid gehanteerd. Met name Snellen (1998) stelt dat de discretionaire bevoegdheid van street-

level ambtenaren af te leiden is aan het feit of men wel of geen informatie kan manipuleren. De literatuur onderscheidt meerdere vormen van discretionaire bevoegdheid. Zo beschrijven Evans en Harris (2004) drie vormen van discretionaire bevoegdheid: bevoegdheid door onduidelijk beleid, bevoegdheid als middel om onwenselijk beleid tegen te gaan en professionele bevoegdheid waarbij er ruimte wordt vrijgelaten voor professionele besluitvorming. Ten derde is er volgens Buffat (2015) een empirische beperking te constateren. Niet alle typologieën genoemd door Bovens en Zouridis (2002) zijn toepasbaar op alle street-level bureaucratieën. Klassieke street-level ambtenaren zullen nog steeds dezelfde taken hebben ongeacht de komst van ICT (Buffat, 2015). Tot slot, er wordt niet gekeken hoe de technologie in de organisaties wordt toegepast. Vragen als 'hoe gebruiken street-level ambtenaren de software?' worden onderbelicht.

2.2.2 Auteurs in de enablement thesis

Voortbouwend op de kritiek van Buffat zijn er ook auteurs die beargumenteren dat ICT slechts één van de contextuele factoren is die de discretionaire bevoegdheid vormgeeft. Jorna en Wagenaar (2007) ondervonden dat ICT er niet voor zorgt dat de discretionaire ruimte van street-level ambtenaren afneemt. Zij zagen dat ICT zorgde voor een toename van controle door het management over de formele aspecten van de uitvoeringspraktijk, maar niet over de informele aspecten waar de daadwerkelijk toegepaste discretionaire bevoegdheid wordt uitgeoefend.

Høybye-Mortensen (2019) verwijst in haar literatuurstudie onder andere naar de auteur Orlikowski die beargumenteert dat technologie alleen geen verschil maakt, enkel het daadwerkelijk gebruik ervan. Gillingham en Humphreys (2010) ondervonden in hun studie dat het gebruik van ICT in de jeugdzorg in Australië niet leidde tot een vermindering van de beslissingsbevoegdheid. Het daadwerkelijke besluit en het noteren van het besluit in het systeem zijn volgens de auteurs twee verschillende activiteiten (Gillingham & Humphreys, 2010). Daarnaast wordt ook verschillend gekeken naar key-concepten en categorieën in de ICT-toepassing, omdat situaties dusdanig complex zijn. Street-level ambtenaren kunnen de situaties niet dusdanig simplificeren om het in het systeem te registreren, waardoor standaardisatie van ICT-toepassing wordt tegengegaan (Gillingham & Humphreys, 2010; Høybye-Mortensen, 2019). Verder ziet Høybye-Mortensen (2019) dat de literatuur de focus legt op de tijdsinvestering die bepaalde ICT-tools vraagt en daarmee leidt tot onvolledige registratie of shortcuts. Høybye-Morsten (2019) beargumenteert dat de traditionele 'coping mechanisms' zoals beschreven door Lipsky (2010) nog volledig aanwezig zijn in een digitale omgeving. Tot slot, haalt Buffat (2015) de auteurs Godsell en Hansenfeld aan die de impact van ICT op de relatie tussen de street-level ambtenaar en de burger onderzochten. Zij beschreven dat de impact van ICT op de relatie tussen street-level ambtenaren en burgers, specifiek voor de vervanging van face-to-face interactie naar virtuele interacties, niet leidt tot een verminderde discretionaire ruimte.

2.2.2.1 Diffuus beeld invloed ICT op de discretionaire bevoegdheid

Auteurs in de enablement thesis geven een diffuus beeld van de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. De gedeelde notie is dat de context een bepalende factor is voor de wijze waarop de discretionaire bevoegdheid wordt ingevuld. Bepalende elementen voor de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid zijn volgens Buffat (2015) onder andere: het gebruik van ICT door de burgers en het management, de organisatie, de taak en de professionaliteit van de ambtenaar.

2.3 Hypothesen op basis van de literatuur

De bovenstaande publicaties die ingaan op het samenspel tussen ICT en de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren laten geen eenduidig beeld zien over deze invloed (zie bijvoorbeeld Buffat, 2015 en Høybye-Mortensen, 2019). Enerzijds beschrijft de literatuur dat door de komst van ICT de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren wordt ingeperkt of zelf volledig verdwijnt. Anderzijds beschrijft de literatuur dat door de komst van ICT dit niet per definitie leidt tot een verlies van de discretionaire bevoegdheid, maar zich bijvoorbeeld uit in een toename van controle door het management. Ondanks het diffuus beeld dat de literatuur schetst worden ICT-toepassingen veelvuldig geïncorporeerd in publieke organisaties als onderdeel van de bedrijfsvoering of dienen ICT-toepassingen als beleidsinstrument voor het uitvoeren van beleid. Daarmee wordt het werk van street-level ambtenaren ingericht met of via een scherm. Met als mogelijk gevolg dat de (informatie) positie, rollen en verantwoordelijkheden van street-level ambtenaren in het beleidsproces een ander karakter krijgen. Pollitt (2011) stelt namelijk dat het gebruik van technologie een grote en onomkeerbare invloed heeft op hoe beleid wordt uitgevoerd. Pollitt (2011) stelt dat we ons moeten afvragen hoe technologie invloed heeft op de grote variëteit aan relaties die centraal staan in het openbaar bestuur. Een van die relaties is hoe de werkrelatie tussen street-levelambtenaren en burgers wordt vormgegeven door ICT.

De wijze waarop ICT wordt toegepast bij het tot uitvoering brengen van beleid en de mogelijke implicaties die dit heeft op de beslissingsbevoegdheid van street-levelambtenaren wordt in dit onderzoek getoetst doormiddel van een hypothese gebaseerd op de theorie gevormd aan de hand van de curtailment thesis. In deze stroming stellen onder ander auteurs als Snellen (1998) dat met de komst van ICT-toepassing de beslissingsbevoegdheid wordt ingeperkt of in het geval van Bovens en Zouridis (2002) de discretionaire bevoegdheid zich plaatst naar andere ambtenaren. Gillingham (2013) stelt dat ICT-toepassingen geen neutrale beleidsmiddelen en daarmee invloed hebben op het werk dat ambtenaren uitvoeren. Onderstaande hypothese is geformuleerd om de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid te toetsen:

H: Door ICT-toepassingen wordt de discretionaire bevoegheid van street-level ambtenaren ingeperkt of verdwijnt de bevoegdheid.

In de curtailment thesis staat de negatieve of inperkend effect van ICT centraal. De focus van dit onderzoek is dan ook om te onderzoeken of dit negatieve verband te vinden is in de praktijk. De bevindingen in de enablement thesis laten echter een diffuus beeld zien van de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van street-levelambtenaren. De bovenstaande hypothese dient daarmee niet alleen ter toetsing van de theorie uit curtailment thesis, maar biedt ook de mogelijkheid om aan de hand van de empirie deze hypothese mogelijk te weerleggen. In dit onderzoek wordt getoetst of ICT invloed heeft op de discretionaire bevoegdheid en wordt tevens een verklaring voor deze invloed gezocht. Uit dit onderzoek wordt het inzicht opgehaald op welke wijze ICT-toepassingen worden toegepast binnen publieke organisaties en of met dit gebruik er sprake is van een invloed op de discretionaire bevoegdheid.

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de definitie van discretionaire bevoegdheid zoals beschreven door Thomann, Van Engen en Tummers (2018): *'de mate van vrijheid die street-level ambtenaren hebben om te kiezen uit mogelijke gedragslijnen bij het implementeren van beleid'*. Dit onderzoek toetst of ICT de keuze voor mogelijke gedragslijnen beïnvloed en welke verklaringen daartoe kunnen worden aangeschreven. Tot slot, wordt voor de classificatie van street-level ambtenaar de beschrijving van Lipsky (2010) de gelijke delers van Zacka (2017) gehanteerd.

2.4 Methodologie

In dit onderzoek is kwalitatief onderzoek gedaan om antwoord te geven de vraag *'op welke wijze beïnvloedt ICT de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren in de dagelijkse uitvoeringspraktijk en hoe kan deze invloed verklaard worden?'*. Voor het toetsen van de hypothese op de uitvoeringspraktijk van street-level ambtenaren is gekozen voor een casestudy over het registreren van (on)geoorloofd schoolverzuim door docenten en onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs.

Middels een documentanalyse van 56 verzuimprotocollen wordt een beschrijving gegeven van het gebruik van ICT en de wijze waarop docenten en onderwijsondersteunend personeel het verzuimbeleid uitvoeren. Verzuimprotocollen vormen het kader waarin docenten en onderwijsondersteunend personeel handelen. Daarnaast beschrijven de protocollen de handelingsvrijheid van deze groep street-level ambtenaren. De verzuimprotocollen worden in dit onderzoek beschouwd als het kader waaruit *discretion-as-granted* kan worden afgeleid. Aanvullend is gekozen voor verdiepende interviews met docenten en onderwijsondersteunend personeel naar de ervaren handelingsvrijheid bij het registreren van verzuim oftewel *discretion-as-used*. Tevens wordt via interviews gezocht naar een verklaring voor de vraag of en op welke wijze ICT de discretionaire bevoegdheid beïnvloedt.

2.4.1 Documentanalyse verzuimprotocollen

De verzuimprotocollen zijn opgehaald via de schoolwebsites. Voor de protocollen is gesteld dat deze openbaar en doorzoekbaar zijn. Niet alle scholen hebben het verzuimprotocol openbaar op de schoolwebsite staan. Protocollen die onderdeel waren van de schoolgids zijn buiten deze analyse gelaten. Het betreft protocollen die als zodanig op de website staan aangegeven als eigenstandig document. Verder moet opgemerkt worden dat scholen de keuze kunnen maken het verzuimprotocol niet openbaar te publiceren op de schoolwebsite. Ook deze protocollen zijn niet meegenomen in de analyse. Ouders en leerlingen kunnen het verzuimprotocol van de school vinden op het ouderportaal van de school.

Op basis van Scholen op de Kaart is een gefilterd op regulier voortgezet onderwijs (geen praktijkonderwijs en speciaal onderwijs). De selectie van documenten heeft geleid tot 56 doorzoekbare verzuimprotocollen. Deze zijn geanalyseerd op basis van verwijzingen naar het leerling administratiesysteem (SOMtoday/Magister), verwijzingen naar meldingen in het DUO verzuimloket en acties die docenten en onderwijsondersteunend personeel ondernemen richting ouders/verzorgers en de leerplichtambtenaar. Zie bijlage 1 voor een totaaloverzicht van de gebruikte verzuimprotocollen en bijlage 2 voor de codering gebruikt bij de analyse van de verzuimprotocollen.

2.4.2 Interviews

In de periode december 2022 zijn zeven interviews afgenomen onder docenten en onderwijsondersteunend personeel. Er is gekozen voor docenten en onderwijsondersteunend personeel van twee schoolvestigingen onder hetzelfde schoolbestuur. Bij de samenstelling van respondenten is gezocht naar een verdeling tussen docenten, mentoren en onderwijsondersteunend personeel, waaronder studiecoördinatoren en verzuimcoördinatoren vallen. In totaal zijn per vestiging minstens één mentor, één vakdocent en één medewerker in de categorie onderwijsondersteunend personeel (verzuimcoördinator en studiecoördinator) geïnterviewd.

Elke vestiging heeft een eigen verzuimprotocol en werkwijze. Beide scholen maken gebruik van de ICT-toepassing SOMtoday (leerlingvolgsysteem) en DUO. Het interviewen van docenten en onderwijspersoneel die binnen dezelfde scholengroep werkzaam zijn heeft als voordeel dat resultaten te generaliseren zijn binnen de eigen school en scholengroep. Het onderzoeken van twee scholen biedt tevens de mogelijkheid om de verschillen in de invulling van verzuimregistratie tussen scholen te duiden.

Voor het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een semigestructureerde opzet, waarmee ruimte wordt geboden aan interviewer en respondent om dieper in te gaan op vragen. De interviews zijn afgenomen via MS-teams of telefonisch. De interviews zijn geanalyseerd door de transcripten te coderen. Ook is gekeken naar de verschillen in antwoorden tussen de twee vestigingen.

3. Casusbeschrijving

3.1 Registratie van (on)geoorloofd schoolverzuim

In Nederland zijn leerlingen van 5 tot 18 jaar leer- en kwalificatieplichtig. Scholen zijn wettelijk verplicht ongeoorloofd verzuim te melden. Daarvoor maken scholen gebruik van het eigen leerlingvolgsysteem en het Verzuimloket van de Dienst Onderwijs Uitvoering (DUO). De schoolleiding meldt in dit loket het wettelijk verzuim: 16 uur ongeoorloofde afwezigheid in 4 aaneengesloten weken. Via het Verzuimloket wordt de melding van de school doorgezet naar de desbetreffende leerplichtambtenaar van de woongemeente van de leerling. Deze onderzoekt op zijn beurt het vraagstuk en kan er bijvoorbeeld voor kiezen om een proces-verbaal op te maken. Sinds de introductie van het digitaal Verzuimloket hebben scholen en gemeenten de behoefte geuit om meer informatie mee te kunnen sturen bij een melding. Minister Bijsterveldt-Vliegenthart heeft tijdens de introductie van het Verzuimloket in haar kamerbrief (Kamerstukken II, 26695, nr. 73, 2011) aan de Tweede Kamer gemeld dat het Verzuimloket een ondersteunend administratief systeem is.

Het registreren van ongeoorloofd verzuim staat beschreven in de Leerplichtwet van 1969. De voorgaande Leerplichtwet uit 1901 had tot doel onderwijs te bevorderen van kinderen van 7 tot 12 jaar (Ingrado, 2016). In de oude Leerplichtwet werd elke gemeente verplicht een Commissie tot Wering in te stellen voor het toezicht op naleving van de Leerplichtwet. De procedure van het melden van schoolverzuim was in de Leerplichtwet uit 1901 complex (Ingrado, 2016). Schoolhoofden moesten binnen drie dagen het ongeoorloofd verzuim melden aan de Commissie en de schoolopziener (de inspecteur). Vervolgens stelde de Commissie binnen acht dagen een onderzoek in. De uitslag van het onderzoek werd vervolgens gedeeld met de schoolopziener. Als er een proces-verbaal opgemaakt moest worden werd de melding doorgegeven aan het Openbaar Ministerie (Ingrado, 2016). Met de Leerplichtwet uit 1969 kreeg leerplicht meer het karakter van bescherming van het onderwijsrecht (Ingrado, 2016). De taak voor naleving van de wet is met deze nieuwe wet gedelegeerd aan ouders, scholen en gemeentebesturen. Het toezicht op de naleving van de leerplicht heeft sinds de Leerplichtwet 1969 het karakter gekregen van maatschappelijke zorg. Zo beschrijft de Rijksoverheid dat een leerplichtambtenaar drie taken vervult: het informeren van ouders en leerlingen, de achterliggende problematiek onderzoekt en tot slot het opmaken van een proces-verbaal (Rijksoverheid, z.d. a). Gemeenten moeten minimaal één leerplichtambtenaar in dienst hebben. Met de Leerplichtwet uit 1969 hebben gemeenten meer ruimte gekregen om de naleving van leerplicht en de zorgtaak in te richten (Ingrado, 2016).

3.2 Beleidsdoelen van registreren (on)geoorloofd verzuim

Leerplicht en het registreren van ongeoorloofd schoolverzuim ondersteunt meerdere beleidsdoelen. Het naleven van de leerplicht door scholen en gemeenten heeft anno 2022 een sterk zorg- en maatschappelijk karakter (Ingrado, 2016). Er wordt meermaals gesproken over leerrecht in plaats van leerplicht (Ingrado, 2022).

Verzuimregistratie heeft onder andere tot doel inzicht te krijgen in de leerlingen die een langere periode thuiszitten, zogenoemde 'thuiszitters'. Een thuiszitter is een leerling die voor een langere periode geen onderwijs (kan) volgen (Ingrado, z.d.). Onder thuiszitters vallen meerdere groepen leerlingen. Zo spreken het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie voor het Onderwijs over leerlingen die een vrijstelling hebben, leerlingen die langer dan vier weken niet op school zijn of leerlingen die drie maanden geen

onderwijs volgen (Inspectie van het Onderwijs, z.d. a). De groep thuiszitter kan soms door een zorgbehoefte geen (volledig) onderwijs volgen. Het terugdringen van thuiszitters is sterk verbonden aan de beleidsopgave Passend Onderwijs.

Verzuim wordt ook geregistreerd met het doel voortijdig schoolverlaten (VSV) te voorkomen. Een leerling die de school voortijdig verlaat heeft geen startkwalificatie. De Rijksoverheid beschouwt de groep jongeren van 12 tot 23-jarige die zonder een startkwalificatie het onderwijs verlaten een voortijdig schoolverlater (Rijksoverheid, z.d. b). Uit onderzoeken blijkt dat spijbelen een voorteken is voor schooluitval. Gemeenten hebben een wettelijke taak om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan¹ (Rijksoverheid, z.d. b). Tot slot, blijft het wordt schoolverzuim geregistreerd om te voldoen aan de wettelijke eisen. Ongeoorloofde afwezigheid van 16 uur in een periode van 4 weken moet gemeld worden in het verzuimloket. De onderwijsinspectie (z.d. b) meldt dat zowel handmatig als via een machinekoppeling met het softwarepakket van de school kan. Na overschrijding van de periode 16 uur in 4 weken begint er een nieuwe periode. Een leerling die na de eerste melding van 16 uur het verzuim voortzet zal opnieuw in DUO geregistreerd worden met een wekelijkse vervolgmelding. Tot slot, is de school verplicht verzuim te melden als de leerling na vier weken continu afwezig blijft. De school maakt dan een melding 'langdurig relatief verzuim'. Het Verzuimloket zet de melding automatisch door naar de leerplichtambtenaar van de woongemeente van de leerling.

Naast de wettelijk verplichte verzuimmeldingen staat de school vrij voor het melden van verzuim onder de wettelijke termijnen van ongeoorloofd verzuim. Bijvoorbeeld wanneer de school twijfelt of ziekteverzuim geoorloofd is. De school maakt dan een melding bij DUO onder 'overig verzuim'. Deze vormen van verzuim worden beschouwd als signaalverzuim.

3.3 Ontwikkeling verzuimregistratie

Ongeoorloofd verzuim wordt al een decennia geregistreerd en bijgehouden. De beleidsdoelen die aan de verzuimregistraties ten grondslag liggen zijn in de afgelopen jaren mee veranderd. Zo is in de meest recente jaarlijkse verzuimbrief (Kamerstukken II, 26695, nr. 138, 2022) aan de Tweede Kamer gemeld door de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs dat het Ministerie van OCW voornemens is de registraties van verzuim verder te willen ontwikkelen. De Minister wil scholen verplichten het geoorloofde verzuim eenduidig te laten registreren. Scholen zijn op dit moment niet verplicht het geoorloofde verzuim (ziekteverzuim) te melden aan DUO. Daarnaast wil de Minister het verschil tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim opheffen (Kamerstukken II, 26695, nr. 138, 2022). De afwezigheid van de leerling is voor de Minister een signaal en reden om in gesprek te gaan over de reden waarom een leerling afwezig is.

¹ Artikel 8.3.2 Wet educatie en beroepsonderwijs

4 Verzuimprotocollen

De werkwijze van het registreren van schoolverzuim staat beschreven in verzuimprotocollen. Deze protocollen worden opgesteld door scholen, maar zijn vaak gebaseerd op het verzuimbeleid van gemeenten. De verzuimprotocollen geven aan wie, welke actie en wanneer moet uitvoeren. Vormgeving van de verzuimprotocollen verschilt van een stappenplan op een enkele pagina tot handleidingen van meerdere pagina's. Scholen maken melding van hun verzuimbeleid en bijbehorende protocollen in de schoolgids of als een losstaand document op de schoolwebsite.

Scholen maken bij het registreren van verzuim gebruik van een leerlingvolgsysteem. De applicaties Magister en SOMtoday worden het meest gebruikt door scholen. Beide systemen bevatten een administratiepakket, leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgeving voor leerlingen. Scholen kunnen met eenduidige codes en meerkeuzeopties aangeven of een leerling aan- of afwezig is, het huiswerk/spullen is vergeten of de les uit is gestuurd.

4.1 Registraties door docenten en onderwijsondersteunend personeel

Uit de verzuimprotocollen kunnen verschillende vormen van registraties worden opgemaakt. Docenten, mentoren en onderwijsondersteunend personeel hebben ieder een eigen rol in het uitvoeren van verzuimbeleid.

4.1.1 Ziekteverzuim

Bij het registreren van ziekteverzuim wordt de leerling geregistreerd als geoorloofd afwezig. De persoon wie de registratie aanmaakt verschilt per school. Scholen laten het ziekteverzuim registreren door onderwijsondersteunend personeel of door de ouders/verzorgers zelf. Ouders kunnen zelf via de eigen inloggegevens hun kind ziekmelden in de registratie van de school. Dit geldt voor slechts een aantal scholen. De meeste scholen laten het ziekteverzuim registreren door de receptionist, conciërge of verzuimcoördinator. De verzuimprotocollen tonen aan dat na een aanhoudende registratie er een actie wordt uitgezet bij de mentor of verzuimcoördinator om contact op te nemen met de ouders. Na dit contact volgt een notitie of aantekening in het dossier van de leerling. Zodra de leerling weer beter is geeft de ouder/verzorger dit zelf door aan de school middels het ouderportaal van het leerling administratiesysteem of wordt de informatie telefonisch doorgegeven. In het geval van langdurig ziekteverzuim wordt contact gezocht met de leerplichtambtenaar. Dit contact wordt vaak geregistreerd in het leerlingvolgsysteem.

4.1.2 Ongeoorloofde afwezigheid

Ongeoorloofde afwezigheid wordt geregistreerd bij aanvang van elke les door de docent middels eenduidige codes in het leerlingvolgsystemen. De docent wordt geacht in de applicaties ook lesverwijderingen, te laat komen of niet-gemaakt huiswerk te registreren. Naast het registreren van de data 'ongeoorloofd verzuim' worden in een aantal protocollen docenten geacht een reden toe te voegen aan de registratie (bijvoorbeeld: leerling te laat + reden waarom de leerling te laat is). Bij opeenstapeling van registraties worden er door scholen verschillende acties doorlopen. In de verzuimprotocollen wordt onder andere beschreven dat bij ongeoorloofde afwezigheid de mentor in gesprek gaat met de leerling (en ouders). Na dit contact wordt er door de docent een verslag gemaakt en wordt deze

toegevoegd aan het dossier van de leerling. Sommige protocollen beschrijven ook dat gemaakte afspraken of sancties worden toegevoegd aan de registratie.

De verzuimprotocollen verschillen in de frequentie vanaf wanneer de docenten en verzuimcoördinatoren actie ondernemen. Sommige scholen ondernemen actie na 3 tot 4 keer melden, andere na 5 tot 6 keer of een hogere frequentie. De acties die worden uitgevoerd en de uitkomsten van deze acties worden door docenten (vaak mentoren) of het onderwijsondersteunend personeel als een notitie toegevoegd aan het leerlingvolgsysteem ten behoeve van dossiervorming.

4.1.3 Verzuimloket

Scholen registreren daarnaast ook bepaalde verzuimmeldingen in het Digitaal Verzuimloket van DUO. De verzuimprotocollen maken niet expliciet of het wettelijk ongeoorloofd verzuim automatisch via machine-tot-machine koppeling bij het Verzuimloket van DUO wordt gemeld. De meeste verzuimprotocollen melden dat het ongeoorloofde verzuim wordt gemeld bij DUO, de wijze waarop wordt niet beschreven.

Verder valt op te merken dat in de verzuimprotocollen het melden van verzuim bij DUO niet altijd expliciet wordt beschreven. De protocollen beschrijven bijvoorbeeld dat ze het ongeoorloofd verzuim 'melden bij leerplicht'. Scholen zijn wettelijk verplicht om schoolverzuim te melden via het Verzuimloket die vervolgens de melding doorzet naar de leerplichtambtenaar. Geregeld staat in de verzuimprotocollen ook dat 'het dossier' van de leerling wordt meegestuurd naar de leerplichtambtenaar.

4.2 Vervolghandelingen na registraties

Naast het registreren van verzuim worden er op verschillende momenten vervolgacties ondernomen door docenten (met name mentoren) en onderwijsondersteunend personeel. De vervolgacties zijn vaak interacties naar leerlingen en ouders toe die worden uitgevoerd door docenten en onderwijsondersteunend personeel.

Het registreren van ongeoorloofd verzuim heeft onder andere tot doel voortijdig school verlaten te voorkomen. Daarvoor werken scholen intensief samen met zorgteams, leerplicht en ouders. Scholen beschrijven in de verzuimprotocollen verschillende gradaties aan interacties. Zo nodigen de mentoren bij de eerste keren verzuim ouders en leerlingen uit op gesprek. Deze stap wordt vaak herhaald bij aanhoudend verzuim. De school stapt op een bepaald punt over en schakelt de leerplichtambtenaar in voor een preventief gesprek. Enkele protocollen beschrijven dat scholen een melding maken via DUO (overig verzuim) met het verzoek een preventief gesprek te voeren. De laatste stap in de escalatie is het doen van de DUO melding van 16 uur in 4 weken. Hierna volgt een gesprek tussen leerling en ouders/verzorgers bij de leerplichtambtenaar. Scholen worden vaak geïnformeerd door de leerplichtambtenaar over de uitkomst van dit gesprek.

4.2.1 Interactie met ouders/verzorgers door docenten en onderwijsondersteunend personeel

Uit de verzuimprotocollen blijkt dat docenten en onderwijsondersteunend personeel op verschillende wijze interacteren met ouders en verzorgers:

- Onderwijsondersteunend personeel en docenten informeren (eenzijdig) ouders/verzorgers over verzuim, bijvoorbeeld een bericht van opgelegde sanctie;

- Onderwijsondersteunend personeel en docenten nemen contact op met ouders/verzorgers over verzuim. Bijvoorbeeld telefonisch contact met ouders/verzorgers waarin verzuimgedrag van de leerling besproken wordt;
- Onderwijsondersteunend personeel en docenten gaan in gesprek met ouders/verzorgers over verzuim, bijvoorbeeld gesprek met leerling en ouders/verzorgers met als doel een handelingsplan op te stellen.

Slechts een enkele school beschrijft in het verzuimprotocol dat ouders automatisch op de hoogte worden gesteld van de actie ondernomen door de school of leerplichtambtenaar (bijvoorbeeld door een melding in het leerlingvolgsysteem). De verzuimprotocollen beschrijven dat scholen gebruik maken van standaard geformatteerde mailberichten waarmee ouders/verzorgers op de hoogte worden gebracht. In vrijwel alle verzuimprotocollen worden acties in de escalatie door een docent of door het onderwijsondersteunend personeel uitgevoerd.

4.2.2 Interactie met de leerplichtambtenaar door de school

Naast interactie met leerlingen en ouders/verzorgers interacteert de school ook met leerplichtambtenaren. Deze interactie is vaak als gevolg van het besluit van de school om te escaleren. Uit de verschillende verzuimprotocollen blijkt dat met name de verzuimcoördinator of schoolleiding de leerplichtambtenaar benadert, dit gebeurt op verschillende wijze:

- Contact onderhouden met de leerplichtambtenaar
- Informeren van de leerplichtambtenaar
- Melding maken bij de leerplichtambtenaar

Het onderwijsondersteunend personeel heeft als aparte taak het voorzien van informatie aan de leerplichtambtenaar. Zij versturen vaak het dossier van de leerling dat is gevormd bij het aanhoudend verzuim. Er wordt contact gezocht met de leerplichtambtenaar voor advies over verzuim of om meer informatie te verschaffen.

4.3 Verzuimprotocollen: ‘discretion-as-granted’

De verzuimprotocollen geven aan welke rollen, verantwoordelijkheden en acties verschillende actoren hebben in het registreren van verzuim. Onderstaand kader geeft een voorbeeld van de taken, rollen en verantwoordelijkheden die worden toebedeeld aan docenten en onderwijsondersteunend personeel:

Docenten/mentoren	Verzuimbeheerder
<ul style="list-style-type: none"> - Verzuimafspraken en regels nakomen - Ieder lesuur in het leerlingvolgsysteem aanvinken welke leerlingen dat uur NIET aanwezig zijn, huiswerk- en/of materiaal (boeken) zijn vergeten en sluiten de les digitaal af. - Contact met ouders en leerling over verzuim issues, eventueel met de verzuimcoördinator. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verzuimafspraken en regels nakomen - Alle ongeoorloofd afwezig meldingen in het leerlingvolgsysteem onderzoeken en eventueel corrigeren - Verzuim melden bij DUO via het verzuimloket binnen de gestelde termijnen - Contact met de mentoren over verzuim issues en signaleringsfunctie bij cruciaal aantal verzuimmeldingen - Meldingen doen in het verzuimloket (DUO) - Versturen van standaardbrieven

Tabel 1 Rollen, taken, verantwoordelijkheden Bron: Verzuimprotocol College Den Hulster

Bovenstaand schema weergeeft ter illustratie het onderscheid in de bevoegdheden die zijn toegekend aan docenten (en mentoren) ten opzichte van het onderwijsondersteunend personeel. Het onderwijsondersteunend personeel heeft meer verantwoordelijkheden en taken. Zo heeft de verzuimbeheerder in bovenstaand voorbeeld een expliciete signaleringsfunctie, moet het registraties corrigeren en meldingen onderzoeken. Docenten worden in bovenstaand schema verantwoordelijk gehouden voor het registreren van verzuim en contact opnemen met ouders.

De verzuimprotocollen beschrijven naast de rollen, verantwoordelijkheden en taken ook dat docenten en onderwijsondersteunend personeel een signalerende taak hebben als het gaat om verzuim van leerlingen. Deze signalerende taak beschrijft dat docenten en onderwijsondersteunend personeel een behoorlijke mate aan beslissingsbevoegdheid krijgen. Ze bepalen wanneer verzuim zorgelijk wordt, welke acties ze ondernemen en wanneer. Uit de verzuimprotocollen is op te maken dat docenten en onderwijsondersteunend personeel in direct contact staan met ouders/verzorgers en leerlingen. Op welke wijze docenten de gesprekken met de leerlingen en ouders/verzorgers voeren en met welke insteek, wordt vrij gelaten. Enkele verzuimprotocollen geven een richting voor de gesprekken, maar het overgrote deel meldt enkel dat er gesprekken worden gevoerd. Er kan gesteld worden dat docenten in deze gesprekken veel beleidsvrijheid krijgen vanuit de school. Uit de verzuimprotocollen blijkt enkel dat docenten geacht worden de handelingen in het leerlingvolgsysteem te noteren met als doel dossiervorming of naslagwerk.

5. Resultaten interviews

Onderstaand hoofdstuk gaat in op de resultaten van semigestructureerde interviews met docenten en onderwijsondersteunend personeel aangaande het registreren van verzuim en de ruimte die wordt ervaren bij het uitvoeren van verzuimbeleid.

5.1 Digitale toepassingen bij het registreren van verzuim

Uit de interviews blijkt dat docenten en onderwijsondersteunend personeel gebruik maken van digitale toepassingen om het (on)geoorloofd schoolverzuim te registreren. De respondenten gebruiken hiervoor de applicatie SOMtoday. Naast de digitale registraties van verzuim blijkt dat enkele respondenten eigen registraties naast het systeem bijhouden. Deze respondenten geven aan dit te gebruiken in verband met het niet-gebruikersvriendelijk ervaren van het systeem, te twijfelen aan de correctheid en volledigheid van de registraties of het ontbreken van bepaalde toepassingen. Zij stellen wel dat registreren in SOM leidend is. Meldingen aan DUO worden in SOM via de machine-tot-machine koppeling doorgegeven. Uit de interviews blijkt dat de applicatie SOM ook wordt gebruikt om ouders en leerlingen berichten te sturen. SOM bevat de mogelijkheid om gestandaardiseerde berichten per mail in één klik door te zetten naar leerling en ouder/verzorger.

5.1.1 Soorten registraties en ervaren ruimte

Docenten geven aan weinig ruimte te ervaren in het registreren van verzuimregistraties. Docenten krijgen enkel de opties 'aan- en afwezig' om verzuim te registreren. De meerkeuzeopties in het registratiesysteem sluiten volgens de respondenten niet aan op de onderwijspraktijk in het klaslokaal. De registratie die docenten willen noteren vallen buiten de meerkeuzeopties die worden gegeven in het systeem. Docenten geven aan dat ze zich moeten conformeren aan de gegeven keuzeopties.

Enkele docenten geven aan dat andere registraties relevant aan verzuim, zoals te laat komen of lesverwijderingen, niet door hen ingevuld kunnen worden. Deze registraties worden door onderwijsondersteunend personeel uitgevoerd. Een enkele respondent geeft aan dat registraties voor te laat komen kunnen leiden tot discussies tussen het onderwijsondersteunend personeel en docent. Met als gevolg dat docenten registraties zelf invullen naar eigen inzicht, om daarmee de processtap belegd bij het onderwijsondersteunend personeel over te slaan. De registraties voor lesverwijderingen verschillen per vestiging. Docenten hebben bij de ene vestiging meer invoertoepassingen dan op de andere vestiging. Docenten kunnen bij één vestiging bijvoorbeeld wel de tijd noteren van het moment dat een leerling uit de les is verwijderd. Bij de andere vestiging is het registreren van een lesverwijdering in zijn geheel belegd bij het onderwijsondersteunend personeel.

Uit de interviews blijkt dat de registraties voor aan- en afwezigheid weinig tot geen mogelijkheden bevatten om (extra) informatie te verschaffen, zoals de reden van afwezigheid. Docenten geven aan per mailverkeer de toegevoegde informatie door te geven aan collega's. Dit verschilt met de ervaren ruimte voor toevoegingen van onderwijsondersteunend personeel. Dit personeel heeft meer rechten in het registratiesysteem en kunnen context toevoegen aan een registratie. Dit gebeurt middels steekwoorden of een korte toelichting. Docenten hebben wel toegang tot deze notities. Docenten ervaren dit als een beperking. Tot slot, docenten hebben niet de mogelijkheid om

fouten in de registraties recht te zetten, omdat zij daartoe niet de juiste rechten toe beschikken in het systeem. Deze bevoegdheid ligt bij het onderwijsondersteunend personeel. Zij zijn aangesteld om foutieve registraties aan te passen. Enkel registraties die door docenten zelf foutief zijn ingevoerd kunnen binnen een dag recht gezet worden.

5.1.2 Verantwoordelijkheden verzuimbeleid

Uit de interviews kan opgemaakt worden dat met de komst van ICT de verantwoordelijkheid voor schoolverzuim is veranderd. Voorgaand aan digitale registratiesystemen werd op de vestigingen verzuim verschillend geregistreerd. Docenten hielden verzuim bij in een klassenboek of via losse klassenlijsten. Gesprekken met leerlingen werden door een leercoördinator of de mentor aan het eind van de dag of de opvolgende dag gevoerd. Respondenten merken op dat doordat verzuimregistratie gedigitaliseerd is er meer 'geschreven' wordt, maar dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor de registraties en de acties die erop volgen.

De geïnterviewden geven aan dat ze elk een afgebakende verantwoordelijkheid hebben in het uitvoeren van verzuimbeleid en dat er ook een grens is wanneer de taak ophoudt en wordt overgedragen dan wel geëscaleerd naar een andere partij binnen of buiten de school. De verantwoordelijkheid voor een verzuimmelding verandert naarmate een leerling meerdere verzuimmeldingen heeft. De scholen maken gebruik van een escalatie van 3-6-9-12 en 15 meldingen voor het verzuimproces. Docenten zijn verantwoordelijk voor de registratie van aan- en afwezigheid per les, mentoren zijn verantwoordelijk voor het aanspreken van leerlingen en eventueel de ouders/verzorgers. Mentoren ontvangen een bericht wanneer een mentor leerling meerdere keren heeft verzuimd. Het onderwijsondersteunend personeel heeft als taak de ouders/verzorgers bij het eerste verzuim te contacteren, ziekmeldingen te noteren en de reden van verzuim te noteren in SOM. Respondenten van één vestiging merken op dat hiermee informatie over verzuim van leerlingen minder zichtbaar is geworden. Bij de andere vestiging wordt opgemerkt dat het verzuim beter wordt geregistreerd, maar dat de escalatie naar teamleiders nog onvoldoende wordt geborgd.

5.2 Discretionaire ruimte binnen verzuimbeleid

De verzuimprotocollen vormen de kaders waarbinnen docenten en onderwijsondersteunend personeel acteren. Uit de interviews blijkt dat van deze kaders afgeweken kan worden wanneer een situatie daarom vraagt. Zoals het eerder maken van een melding bij DUO, met als doel om eerder in te grijpen. De beslissingen om af te wijken van wat het verzuimprotocol beschrijft wordt gedaan op basis van een inschatting wat het beste is voor de leerling.

Verder blijkt uit het interview met de verzuimcoördinator dat zij verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen van de kaders. Het verzuimprotocol is gezamenlijk met de zorgcoördinator en teamleider herschreven, omdat het verzuim hoog opliep en er een aantal zaken niet bleken te kloppen. De verzuimcoördinator is daarmee verantwoordelijk voor zowel het uitvoeren als opstellen van het kader.

Uit de interviews blijkt dat in de verzuimprotocollen ruimte wordt gelaten aan de docenten en mentoren om eigen invulling te geven aan het verzuimbeleid. De discretionaire ruimte wordt ingevuld doordat men zelf vorm geeft aan de gesprekken met ouders/verzorgers en

leerlingen. Een enkele docent gebruik voor de gesprekken met leerlingen een gesprekformat, maar het overgrote deel staat vrij om het gesprek naar eigen inzicht te voeren. Dit heeft als voordeel dat op individueel niveau gekeken wordt naar een situatie van een leerling. Een respondent stelt ook dat straffen soms niet altijd de beste optie is. Verder blijkt uit de interviews dat registraties in SOM niet leidend zijn, maar volgend aan de onderwijspraktijk. De onderwijspraktijk sluit niet altijd aan op het format van het registratiesysteem, waardoor docenten registraties invullen die niet kloppen met wat er daadwerkelijk gebeurt. Docenten vullen bijvoorbeeld de aan- en afwezigheid pas na de les in, in plaats van tijdens. Ook geven de respondenten aan dat een afwijking op het rooster maakt dat de registraties wel worden ingevuld, maar dat de betreffende leerling de les eerder of op een andere plek volgt.

6. Analyse

In het onderwijs wordt veelvuldig gebruik gemaakt van ICT door zowel docenten als onderwijsondersteunend personeel. Voor het registreren van (on)geoorloofd verzuim maken scholen gebruik van een leerlingvolgsysteem en het wettelijk verplicht digitale Verzuimloket van DUO. Om de mogelijke invloed van het gebruik van deze systemen op de discretionaire bevoegdheid van docenten en onderwijsondersteunend personeel te verklaren wordt er gekeken naar de wijze waarop ICT wordt gebruikt bij het registreren van (on)geoorloofd verzuim. Ook wordt er gekeken naar de wijze waarop docenten en onderwijsondersteunend personeel hun discretionaire bevoegdheid inzetten.

6.1 Docent en onderwijsondersteunend personeel als street-levelambtenaar

Docenten zijn volgens de terminologie van Lipsky (2010) en Zacka (2017) aan te duiden als een klassieke street-levelambtenaar. Ze werken onderaan de hiërarchie van de organisatie, interacteren dagelijks met burgers (leerlingen) en beschikken daarbij over de nodige beslissingsruimte. Bijvoorbeeld de keuze om een leerling uit de les te verwijderen. Onderwijsondersteunend personeel kan met de classificatie van Zacka (2017) ook beschouwd worden als een street-levelambtenaar. Ze beschikken over dezelfde dan wel aanvullende mate van beslissingsbevoegdheid en staan in direct contact met leerlingen en ouders/verzorgers.

6.2 Classificatie ICT-toepassing SOMtoday en Verzuimloket (DUO)

Bovens en Zouridis (2002) beschrijven dat ICT drie verschillende rollen en functies hebben. Zij maken de onderverdeling naar ondersteunende, leidende en besluitvormende ICT. De verzuimprotocollen en interviews laten zien dat het gebruik van het leerlingvolgsysteem SOM en DUO kan worden aangeduid als een *leidend* ICT-systeem.

Ten eerste worden docenten en onderwijsondersteunend personeel geacht de registraties voor verzuim in te vullen in het leerlingvolgsysteem van de school, in het geval van de respondenten is dat de applicatie SOM. De respondenten geven aan dat SOM leidend is bij het registreren van verzuim. Tevens wordt door de scholen gebruik gemaakt van de machine-tot-machine koppeling van SOM naar DUO. Hiermee wordt door het onderwijsondersteunend personeel het verzuim van 16 uur in 4 weken doorgezet naar de leerplichtambtenaar. De toepassing SOM wordt gebruikt voor het tot uitvoering brengen van het verzuimbeleid van de school. Docenten worden in het klaslokaal vergezeld door deze ICT-toepassing en kunnen het signaleren en registreren van het dagelijks verzuim enkel doormiddel van deze applicatie noteren.

Ten tweede heeft de toepassing van SOM bij het registreren van verzuim tot doel een proces te doorlopen. Bij oplopend verzuim (meerdere meldingen) verlopen de registraties in een stappenplan of zoals Bovens en Zouridis (2002) het beschrijven de 'virtual assembly line'. Onderwijsondersteunend personeel registreren ziekmeldingen en lesverwijderingen en docenten registreren de aan- en afwezige leerlingen. Bij oplopend verzuim wordt de ICT-toepassing leidend, want bij een bepaalde hoeveelheid registraties wordt een seintje gegeven aan onderwijsondersteunend personeel of aan mentoren om de volgende stap in het verzuimprotocol op te starten. Zo hebben de respondenten te maken met een 3-6-9-12 en 15-regeling waarin elk een andere fase van het verzuimbeleid in werking treedt. Daarnaast wordt in de verschillende fasen van verzuimbeleid een dossier gevormd over het verzuim van een leerling. Mentoren noteren in SOM een verslag van gesprekken met ouders of er staan notities over de uitgevoerde processtappen.

Ten derde kan worden opgemerkt dat menselijk contact een substantieel onderdeel is van het uitvoeren van verzuimbeleid. Docenten, onderwijsondersteunend personeel en mentoren staan dagelijks in contact met leerlingen of met ouders/verzorgers. Dit gebeurt telefonisch of in het klaslokaal. Echter, uit de interviews blijkt dat een deel van het menselijk contact heeft plaats gemaakt voor communicatie middels ICT. Ouders worden per mail op de hoogte gesteld van het verzuim door standaardmails. De applicatie SOM biedt de mogelijkheid om ouder/verzorger en leerling rechtstreeks te mailen. Ten vierde wordt door Bovens en Zouridis (2002) de *organizational backbone* in een screen-level bureaucratie bij de productiemanager belegd. In de case van verzuimregistratie kan worden gesteld dat het onderwijsondersteunend personeel in samenwerking met het management (directie) de bewakers van het verzuimbeleid zijn. Uit de interviews blijkt dat het verzuimprotocol en de uitvoering ervan wordt gedelegeerd aan docenten en mentoren. Het protocol wordt opgesteld door de teamleider, zorgcoördinator en verzuimcoördinator. Zij dragen de zorg voor het deels zelf uitvoeren van het protocol en delegeren het andere deel naar de docenten. Tot slot, geven de respondenten in de interviews aan dat zij verschillende verantwoordelijkheden hebben in het verzuimbeleid. Er is daarmee ook een grens wanneer een melding onder de eigen verantwoordelijkheid valt en wanneer deze overgedragen wordt naar een andere actor. De respondenten geven ook aan dat er van de kaders afgeweken kan worden wanneer een situatie daarom vraagt. Bijvoorbeeld als de sancties de leerling eerder schaden of als eerder ingegrepen moet worden dan het protocol voorschrijft.

Tabel vergelijking Screen-level bureaucratie met case verzuimregistratie		
	<i>Screen-Level Bureaucracy</i>	Casestudy verzuimregistratie
<i>Role of ICT</i>	<i>Leading</i>	Aan- en afwezigheid, ziekteverzuim en lesverwijderingen worden ingevuld in leerlingvolgsysteem
<i>Functions of ICT</i>	<i>Case assesment and virtual assembly line</i>	In SOM zichtbaar hoeveelheid meldingen (3-6-9-12-15-regel) Dossiervorming door verslagen en informatie te noteren in SOM
<i>Human interface with individual cases</i>	<i>Partial</i>	Mailverkeer van standaard brieven via SOM Dagelijks menselijk contact met leerlingen en ouders (telefonisch/op school)
<i>Organizational backbone</i>	<i>Production Managers</i>	Protocollen worden opgesteld door verzuimcoördinator in samenwerking met zorgcoördinator en teamleider
<i>Organizational boundaries</i>	<i>Strict, both within and between organizations</i>	Docenten, mentoren en onderwijsondersteunend personeel hebben ieder eigen rol, verantwoordelijkheid binnen verzuimbeleid
<i>Legal regime</i>	<i>Detailed, little discretion, single legal framework</i>	Afwijking van protocollen is mogelijk wanneer situatie daar om vraagt
Bron: Table 1 Comparison of Characteristics deels overgenomen uit Bovens en Zouridis (2002, p. 180) en aangevuld met resultaten interviews.		

6.3 Invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid

Bovens en Zouridis (2002) stellen dat met de komst van een screen-levelbureaucratie de beslissingsbevoegdheid van street-level ambtenaren wordt ingeperkt. Dit is ook terug te zien in de case van verzuimregistratie. Docenten geven aan weinig ruimte te ervaren in het registreren van verzuimregistraties. Docenten krijgen enkel de opties 'aan- en afwezig' om verzuim te registreren. Leerlingen die te laat komen of die uit de les worden verwijderd moeten zich melden bij het onderwijsondersteunend personeel. Daar wordt bepaald of de reden die een leerling opgeeft geldig is of dat het als ongeoorloofd verzuim wordt genoteerd. De ruimte die in het systeem aan docenten wordt verleend verschilt per vestiging. Docenten handelen daarentegen niet altijd volgens dit protocol en beoordelen zelf of een reden geldig is. De registratie wordt door de docent dan ingevuld op basis van zijn beslissing. Hiermee wordt de stap naar het onderwijsondersteunend personeel overgeslagen, die in deze situatie de eigenlijke beslissingsbevoegdheid heeft.

Op beide vestigingen stellen de respondenten geen ruimte te ervaren, maar verschilt de daadwerkelijke vrijheid in registraties. Op de ene vestiging heeft de docent nog de mogelijkheid om aan te geven wanneer een leerling de les uit is gestuurd, terwijl op de andere vestiging deze optie ontbreekt. De beperkte ruimte die docenten ervaren wordt veroorzaakt door het format van de ICT-toepassing en rechten die in het systeem worden toegekend aan docenten en mentoren.

Uit de interviews blijkt dat de rechten in het registratiesysteem verschillen per functionaris. Docenten en mentoren hebben in vergelijking tot onderwijsondersteunend personeel minder rechten in het registratiesysteem. Zo beschikken docenten niet over het recht om een registratie te herstellen, op eigen gemaakte fouten in de registraties na. Leerlingen die, bijvoorbeeld, nog op ziek staan in het systeem maar wel aanwezig zijn moeten dit laten herstellen via het onderwijsondersteunend personeel. Daarnaast hebben docenten en mentoren niet de mogelijkheid om een totaaloverzicht te genereren. Het onderwijsondersteunend personeel heeft deze overzichten wel en beschikt daarmee over een andere informatiepositie.

6.4 Uitoefening discretionaire bevoegdheid door docenten en onderwijsondersteunend personeel

De ICT-toepassing SOM voor het registreren van schoolverzuim heeft niet op alle aspecten van verzuimbeleid invloed op de beslissingsbevoegdheid van docenten en onderwijsondersteunend personeel. Zoals Evans en Harris (2004) stellen bestaan er meerdere vormen van discretionaire bevoegdheid. Ten eerste de bevoegdheid door onduidelijk beleid, bevoegdheid als middel om onwenselijk beleid tegen te gaan en professionele bevoegdheid waarbij de ruimte wordt vrijgelaten voor professionele besluitvorming. Uit de interviews kan worden opgemerkt dat docenten, mentoren en onderwijsondersteunend personeel discretionaire bevoegdheid uitoefenen vanuit hun professie. Er bestaan volgens de respondenten mogelijkheden om af te wijken van de kaders als een situatie daarom vraagt. Professionele discretionaire bevoegdheid is ook terug te vinden in de wijze waarop het contact plaats vindt tussen de street-levelambtenaar en de burger. Mentoren en onderwijsondersteunend personeel staan vrij om de gesprekken naar eigen inzicht in te richten.

7. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: *Op welke wijze beïnvloedt ICT de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren in de dagelijkse uitvoeringspraktijk en hoe kan deze invloed verklaard worden?* Hiervoor is kwalitatief onderzoek gedaan naar de mogelijke invloed van ICT op de beslissingsbevoegdheid van docenten en onderwijsondersteunend personeel bij het registreren van schoolverzuim. Middels een documentanalyse van 56 verzuimprotocollen is een beschrijving gegeven van de werkwijze, rollen en verantwoordelijkheden die docenten en onderwijsondersteunend personeel hebben toegewezen gekregen bij uitvoeren van verzuimbeleid. De verzuimprotocollen weergeven het kader waaruit de *discretion-as-granted* is opgemaakt. Aanvullend zijn verdiepende interviews afgenomen met docenten en onderwijsondersteunend personeel waarbij de werkwijze van verzuimregistratie, de ervaren handelingsvrijheid bij het registreren van schoolverzuim en rol en verantwoordelijkheden binnen het verzuimbeleid centraal stonden.

Bestaande literatuur geeft geen eenduidig beeld van de invloed die ICT heeft op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. De literatuur onderscheidt twee stromingen die een diffuus beeld laten zien van de invloed die ICT heeft. De curtailment thesis stelt dat door de komst van ICT de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren verwijdt of verplaatst naar andere actoren. Daartegenover stellen auteurs in de enablement thesis dat ICT niet per definitie leidt tot een verdwijning van de discretionaire bevoegdheid. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de definitie van Thomann, Van Engen en Tummers (2018) om de discretionaire bevoegdheid te beschrijven: *‘de mate van vrijheid die street-level ambtenaren hebben om te kiezen uit mogelijke gedragslijnen bij het implementeren van beleid’*. Op basis van literatuur uit de curtailment thesis is er een hypothese geformuleerd die stelt dat de invloed van ICT een inperkend dan wel verdwijnend effect heeft op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. Uit de resultaten van dit onderzoek kan worden gesteld dat de hypothese deels kan worden aangenomen.

Eenzijds tonen de resultaten aan dat de docenten en onderwijsondersteunend personeel door ICT-toepassingen minder mogelijkheden hebben om te kiezen uit bepaalde gedragslijnen. Docenten en onderwijsondersteunend personeel worden geacht gebruik te maken van de leerlingvolgsystemen om (on)geoorloofd verzuim te registreren. De ICT-toepassingen is in deze casus leidend geworden (naar de classificatie van Bovens en Zouridis (2002)). Enkel het hebben van een ICT-toepassing is volgens Orlikowski (via Høybye-Mortensen, 2019) geen aanleiding voor het verminderen van de discretionaire bevoegdheid, maar het daadwerkelijke gebruik van de toepassing. Uit dit onderzoek kan opgemaakt worden dat het gebruik van de ICT-toepassing voor het registreren van verzuim verplicht wordt gesteld. Docenten en onderwijsondersteunend personeel beschikken niet tot een alternatieve methode van registratie. Dit toont echter niet aan of daarmee de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaar verminderd of verdwijnt. Uit de resultaten blijkt dat met name docenten en mentoren het gebruik van de toepassing als een belemmering ervaren, omdat er gebruik gemaakt wordt van vaste formats met beperkte keuzemogelijkheden. Docenten en mentoren worden verplicht gesteld informatie te noteren in deze keuzemogelijkheden. Met als gevolg dat de keuzes van de street-level ambtenaar worden versimpliceerd om passend te maken in het vooropgezet formulier. ICT perkt de keuzemogelijkheid van de street level ambtenaar in op het gebied van het classificeren van

een situatie. Complexe situaties moet de docent of het onderwijsondersteunend personeel conformeren aan de gegeven keuzeopties in plaats van op eigen inzicht een keuze te maken en te registreren. De keuzemogelijkheden zijn volgens sommige respondenten leidend, omdat de ICT-toepassing als leidend wordt gesteld.

Uit de resultaten kan verder opgemaakt worden dat met de komst van de digitalisering van de verzuimregistratie de verantwoordelijkheden voor het registreren van verzuim zijn opgeknipt en toebedeeld aan meerdere partijen. Docenten en onderwijsondersteunend personeel zijn verantwoordelijk voor een steeds kleiner wordend deel van het verzuimbeleid ten opzichte van het verzuimbeleid ongeveer een decennia geleden. Waar docenten vroeger in klassenboeken of losse blaadjes het verzuim registreerde is deze taak opgedeeld en belegd bij meerdere actoren en het registratiesysteem. De registraties door docenten en onderwijsondersteunend personeel vormen nu een deelproces waarbij een 'virtual assembly line' wordt ingevuld. Waarbij het systeem aangeeft aan wanneer de volgende fase van het verzuimbeleid wordt ingezet. Daarmee neemt de ICT-toepassing een deel van de beslissingen en werkproces over die eerder werden uitgevoerd door docenten, mentoren of de schoolleiding.

Uit dit onderzoek blijkt tevens dat de taak voor het registreren van ongeoorloofd verzuim groter is geworden in de afgelopen jaren. Het digitaliseren van verzuimregistraties heeft tot gevolg dat er meer 'geschreven' wordt, want het is gemakkelijker geworden om informatie te noteren en op te slaan. Het digitaliseren heeft tot gevolg dat de verantwoordelijkheid van volledige en correcte registraties is opgedeeld en deels is weggehaald bij docenten en mentoren. De scope waarover docenten en mentoren voor de digitalisering van verzuimregistraties konden besluiten is nu belegd bij het onderwijsondersteunend personeel of is omgezet naar formats in het registratiesysteem. De discretionaire bevoegdheid van docenten is daarmee verdwenen naar andere actoren binnen de organisatie. Docenten verliezen hiermee deel van de scope waarover zij besluiten nemen. Docenten kunnen bijvoorbeeld niet meer beslissen of een reden voor te laat komen geldig is, deze bevoegdheid is belegd bij onderwijsondersteunend personeel. Het onderwijsondersteunend personeel heeft de bevoegdheid om redenen aan verzuim toe te kennen (geoorloofd of ongeoorloofd), registraties aan te passen en lesverwijderingen te noteren. Deze verdwenen scope is niet direct aan te schrijven aan ICT-gebruik, maar wordt wel door de ICT-toepassing bekrachtigd. Docenten beschikken in het registratiesysteem enkel over de toepassing het aan- en afwezig melden van leerlingen per lesuur. De discretionaire bevoegdheid om een reden op te geven of registraties te herstellen verdwijnt hiermee naar andere actoren binnen het verzuimbeleid. De mate van rechten in het registratiesysteem verschilt echter per vestiging, maar wordt als dusdanig beperkend ervaren door alle respondenten.

Anderzijds tonen de resultaten aan dat docenten en onderwijsondersteunend personeel een deel van hun discretionaire bevoegdheid behouden als het gaat om aanvullende acties ondernemen of het aanpassen van sancties. In het totaal van het tot uitvoering brengen van het verzuimbeleid is het registreren slechts een onderdeel van het totaal aan werkzaamheden. Andere werkzaamheden betreffen het voeren van gesprekken met ouders en leerlingen of het gezamenlijk opstellen van een plan van aanpak. Dit zijn werkzaamheden waarbij de ICT-toepassing niet of nauwelijks wordt gebruikt. Daarmee staat de ICT-toepassing los van de werkzaamheden waarbij docenten en onderwijsondersteunend personeel hun discretionaire bevoegdheid inzetten.

Docenten en onderwijsondersteunend personeel zijn bijvoorbeeld vrij in het inrichten van gesprekken tussen ouders en leerlingen. Een handeling waarbij de street-levelambtenaar op basis van eigen professe of ervaring invulling geeft aan de gekozen gedragslijnen. Deze handelingen staan grotendeels los van het registratiesysteem, want enkel de uitkomsten van gesprekken wordt als een verslag of notitie toegevoegd aan het registratiesysteem. Het noteren van deze verslagen is een administratieve handeling die volgens de resultaten geen invloed heeft op de discretionaire bevoegdheid.

Daarnaast kunnen een deel van de resultaten verklaard worden aan de hand van de bevindingen uit auteurs in de enablement thesis. De resultaten tonen aan dat docenten en onderwijsondersteunend personeel de ICT-toepassing niet altijd hanteren zoals wordt voorgeschreven. Het blijkt dat docenten soms eerst een besluit voor het uitvoeren van een bepaalde gedragslijn nemen en pas na dit besluit in de ICT-toepassing noteren. Hiermee wordt het systeem een element dat pas achteraf wordt ingevuld. Onder andere Gillingham en Humphreys (2010) zien het noteren van het besluit en het daadwerkelijke besluit nemen als twee verschillende activiteiten waarmee de discretionaire bevoegdheid van street-levelambtenaren gelijk blijft.

Concluderend kan gesteld worden dat ICT slecht ten dele de discretionairebevoegdheid van street-levelambtenaren beïnvloed. Afhankelijk van de taak die de street-level ambtenaar uitvoert in het verzuimbeleid en de positie die hij of zij inneemt kan ICT van invloed zijn op de keuzes die street-level ambtenaren nemen. ICT beïnvloed de discretionaire bevoegdheid van street-levelambtenaar doordat de keuzes uit bepaalde gedragslijnen worden versimpeld tot vooropgezette formats en beperkte keuzemogelijkheden. Kijkend naar het totaal aan werkzaamheden die docenten en onderwijsonderstuenend personeel uitvoeren is het registreren van verzuim slechts een onderdeel van het totale werkpakket dat verzuimbeleid beslaat. Over de andere taken heeft ICT geen invloed op de discretionaire bevoegdheid, maar vormt het slechts een administratieve handeling nadat de street-levelambtenaar een besluit heeft genomen.

8. Discussie en aanbeveling

Deze studie toont aan dat de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren deels wordt ingeperkt door de invloed van ICT, meer specifiek onder docenten en onderwijsondersteunend personeel. Deze invloed is afhankelijk van de taak die de street-level ambtenaar uitvoert en de positie die hij of zij inneemt bij het uitvoeren van bepaald beleid. Zo wordt de discretionaire bevoegdheid ingeperkt door de beperkte keuzemogelijkheden in vooropgezette formats in het registratiesysteem en de wijze waarop het registratiesysteem de deelprocessen van beleid bepaald.

De bevindingen in dit onderzoek zijn zowel relevant voor de wetenschap als voor bestuurders en of schoolleiders die ICT-toepassingen willen toepassen in hun bedrijfsvoering. Dit onderzoek geeft meerdere aanknopingspunten voor bestuurders om de impact van ICT gebruik binnen het onderwijs te begrijpen. De beslissingen die docenten en onderwijsondersteunend personeel nemen hebben een directe relatie met de vrijheden die leerlingen krijgen. Dit onderzoek toont aan dat ICT-toepassingen wellicht onbedoelde effecten teweeg brengen bij het registreren van verzuim, wat uiteindelijk gevolgen heeft voor de wijze waarop besluiten worden genomen. Het volledig uitsluiten van ICT-toepassingen is niet mogelijk en ook onwenselijk. Het is echter wel noodzakelijk voor bestuurders, schoolleiding en docenten om bewust te zijn van de effecten van ICT-toepassingen. Ten tweede, toont dit onderzoek aan dat de eenduidige registratiewijze door docenten als een belemmering wordt ervaren. De wens van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om ook het geoorloofde verzuim eenduidig te laten registreren door scholen heeft mogelijk verdere gevolgen voor de ervaren en daadwerkelijke ruimte die docenten en onderwijsondersteunend personeel beschikken. Daarnaast veranderd de rol van ouders en verzorgers met de school. In meerdere verzuimprotocollen staat beschreven dat ouders zelf gegevens over hun zieke kind in het systeem kunnen plaatsen zonder de tussenkomst van bijvoorbeeld een verzuimcoördinator. Daarmee wordt het proces van registreren van verzuim breder dan de grenzen van school. Ouders/verzorgers worden in deze gevallen deelnemer van het verzuimbeleid. Hierdoor verandert de relatie die ouders en verzorgers hebben in relatie tot de school, doordat zij hiermee een deel van het proces van verzuimbeleid uitvoeren.

Tot slot, is het voor bestuurders relevant om mee te nemen dat door het digitaliseren van verzuimregistraties de relaties tussen docenten en leerlingen is veranderd en mogelijk verder zal veranderen. Digitalisering maakt dat er meer gegevens en data worden geregistreerd, maar uit de resultaten blijkt dat geen actor binnen school zich verantwoordelijk voelt voor de data en de processen om acties te ondernemen naar aanleiding van deze data. Nieuwe ICT-toepassingen kunnen niet geïsoleerd gezien worden van bredere bedrijfsvoeringsproces en de verantwoordelijkheden die functionarissen binnen de scholen dragen. Het toepassen van ICT moet daarom ook in samenspel gaan met de relaties, processen en handelingspatronen die binnen het openbaar bestuur aanwezig zijn.

Dit onderzoek biedt tevens aanknopingspunten voor vervolgonderzoek en biedt discussie over de theorie uit de twee stromingen die centraal staan binnen de literatuur over de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van street-level ambtenaren. De wetenschappelijke literatuur laat geen eenduidig beeld zien over de invloed van ICT. De twee stromingen enablement thesis en curtailment thesis tonen elk verschillende bevindingen over de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van street-

levelambtenaren. Enerzijds wordt door diverse auteurs gesteld dat er geen aanwijsbaar verband is. Anderzijds wordt gesteld dat door ICT de discretionaire bevoegdheid wordt ingeperkt. Dit onderzoek onderschrijft beide stroming binnen de literatuur. Dit onderzoek sluit aan bij de bevindingen die eerder geconstateerd zijn binnen de curtailment thesis: ICT perkt de beslissingsbevoegdheid van street-levelambtenaren in. Echter, er zijn ook resultaten die aantonen dat de discretionaire bevoegdheid gelijk blijft en niet wordt beïnvloed door de ICT-toepassingen. Hiermee kan gesteld worden dat de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid contextueel is. In het geval van verzuimregistratie door scholen betreft de ICT-toepassing slechts een onderdeel van het totaal aan uit te voeren handelingen ten behoeve van verzuimbeleid. Vervolgonderzoek naar ICT-toepassingen die een groter deel of een volledig beleidsinstrument beslaan zouden tot andere resultaten kunnen leiden. Tevens zou vervolgonderzoek mogelijkheden bieden in het verklaren van de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheden van andere street-levelambtenaren werkzaam buiten het onderwijs. Bijvoorbeeld de invloed van ICT op de discretionaire bevoegdheid van politieagenten of zorgpersoneel

Veel aangehaald kritiekpunt over de bevindingen die aantonen dat ICT invloed heeft op de discretionaire bevoegdheid is dat argumenten worden gebaseerd op technologisch determinisme. Buffat (2015) stelt dat street-level ambtenaren dezelfde taken hebben ongeacht de komst van ICT-toepassingen. Met dit onderzoek kan aangetoond worden dat docenten en onderwijsondersteunend personeel het verzuimbeleid uitvoeren, maar dat weldegelijk de registraties de discretionaire bevoegdheid beïnvloeden. ICT-toepassingen beperken zich niet enkel tot standaardisatie van werkzaamheden, maar beïnvloeden de keuze van street-level ambtenaren om bepaalde gedragslijnen uit te voeren. Daarnaast zorgen ICT-toepassingen ervoor dat beleidskaders die zijn opgelegd worden bekrachtigd. Bijvoorbeeld het beschikken over bepaalde rechten of de toegang tot bepaalde informatie. Daarmee zijn ICT-toepassingen geen neutrale middelen en hebben ze weldegelijk invloed op de scope waarover street-levelambtenaren besluiten nemen en hoe deze besluiten gevormd worden.

Ten aanzien van methode biedt dit onderzoek mogelijkheden voor het indelen en classificeren van publieke organisaties. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de classificatie van Bovens en Zouridis aangaande de verschillende vormen van bureaucratieën. In de studie geven Bovens en Zouridis aan dat de classificatie enkel grote uitvoeringsorganisaties beslaat. Buffat (2015) gaf aan dat de studie van Bovens en Zouridis een empirische beperking bevat. Niet alle typologieën genoemd door Bovens en Zouridis (2002) zijn volgens Buffat toepasbaar op alle street-level bureaucratieën. Dit onderzoek toont aan dat ook kleine organisaties te maken hebben met de invloed van ICT, zoals door Bovens en Zouridis (2002) beschreven aangaande een screen-level bureaucratie. Het toepassen van de classificatie van Bovens en Zouridis zou voor vervolgonderzoek mogelijk nieuwe inzichten kunnen bieden in de rol en functie die ICT heeft op kleinere en niet hoog-geautomatiseerde organisaties.

Tot slot, dit onderzoek beperkt zich in haar casuïstiek enkel tot docenten en onderwijsondersteunend personeel. Zoals Zacka (2017) het verwoord is er niet één soort street-level ambtenaar. Naast docenten zijn politieagenten en zorgpersoneel klassieke street-level ambtenaren. De resultaten van dit onderzoek zijn niet één-op-één toetsbaar op

de discretionaire bevoegdheid van andere street-level ambtenaren. Tevens geldt dat de resultaten beperkt generaliseerbaar zijn naar andere onderwijsniveaus. Het primair onderwijs en middelbaarberoepsonderwijs werken elk met een ander kader, waardoor de discretionaire bevoegdheid in een andere context wordt vormgegeven.

Bibliografie

- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 2(62), 174-184.
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 1(17), 149-161.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 4(34), 871-895.
- Gillingham, P. (2013). The Development of Electronic Information Systems for the Future: Practitioners, 'Embodied Structures' and 'Technologies-in-Practice'. *The British Journal of Social Work*, 3(43), 430-445.
- Gillingham, P., & Humphreys, C. (2010). Child protection practitioners and decision-making tools: observations and reflections. *The British Journal of Social Work*, 8(40), 2598-2616.
- Høybye-Mortensen, M. (2019). Street-level bureaucracy research and the impact of digital office technologies. In P. Hupe, & Edward Elgar Publishing, *Research handbook on street-level bureaucracy : the ground floor of government in context*. Edward Elgar Publishing.
- Hupe, P. (2019). In P. Hupe, *Research handbook on street-level bureaucracy : the ground floor of government in context*. Edward Elgar Publishing.
- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). Understanding street-level bureaucracy. In P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Ingrado. (1 januari 2016). *Ontwikkeling functie leerplichtambtenaar*. Geraadpleegd op 7 december 2022, van Ingrado.nl: <https://ingrado.nl/kennisbank/items/ontwikkeling-functie-leerplichtambtenaar>
- Ingrado. (20 december 2022). *Van leerplicht naar leerrecht*. Geraadpleegd op 30 december 2022, van ingrado.nl: <https://ingrado.nl/kennisbank/items/van-leerplicht-naar-leerrecht-artikel>
- Ingrado. (z.d.). *Uitgelicht*. Geraadpleegd op 8 december 2022, van ingrado.nl: <https://ingrado.nl/kennisbank/participatie-in-het-onderwijs/thuiszitters#:~:text=Een%20thuiszitter%20is%20een%20leerling,voorkomen%20dat%20kinderen%20thuiszitter%20worden.>
- Inspectie van het Onderwijs. (z.d. a). *Definitie verzuimers*. Geraadpleegd op 8 december 2022, van onderwijsinspectie.nl: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op->

samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/thuiszittersregistratie/definitie-verzuimers

Inspectie van het Onderwijs. (z.d. b). *Registeren en melden van ongeoorloofd verzuim*. Geraadpleegd op 9 december 2022, van onderwijsinspectie.nl: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/registeren-en-melden-van-ongeoorloofd-verzuim>

Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). THE 'IRON CAGE' STRENGTHENED? DISCRETION AND DIGITAL DISCIPLINE. *Public Administration (London)*, 1(85), 189-214.

Kamerstukken II, 26695, nr. 138. (2022).

Kamerstukken II, 26695, nr. 73. (2011).

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemma's of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Pollitt, C. (2011). Mainstreaming Technological Change in the Study of Public Management. *Public Policy and Administration*, 4(26), 377–397.

Rijksoverheid. (z.d. a). *Wie houdt toezicht op de leerplicht?* Geraadpleegd op 7 december 2022, van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/vraag-en-antwoord/wie-houdt-toezicht-op-de-leerplicht#:~:text=De%20leerplichtambtenaar%20geeft%20informatie%20aan,niet%20houden%20aan%20de%20Leerplichtwet.&text=De%20leerplichtambtenaar%20zoekt%20samen%2>

Rijksoverheid. (z.d. b). *Aanpak voortijdig schoolverlaten (VSV)*. Geraadpleegd op 7 december 2022, van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/aanpak-voortijdig-schoolverlaten-vsv>

Snellen, I. (1998). Street Level Bureaucracy in an Information Age. In W. Van de Donk, & I. Snellen, *Public Administration in an Information Age - A Handbook*. IOS Press.

Thomann, E., Van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A behavioral Evaluation of Bottom-up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(28), 583-601.

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 4(16), 527-547.

Van Parys, L. (2019). Specifying the dependent variable in street-level bureaucracy research. In P. Hupe, *Research handbook on street-level bureaucracy : the ground floor of government in context*. Edward Elgar Publishing.

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street : Public Service and Moral Agency*. In B. Zacka, *When the State Meets the Street : Public Service and Moral Agency*. Harvard University Press.

Bijlage

Bijlage 1 – Overzicht verzuimprotocollen

Naam school voorziet onderwijs	Plaats	Provincie
2College Durendael	Oisterwijk	Noord-Brabant
Berlage Lyceum	Amsterdam	Noord-Holland
Bernard Nieuwentijt College	Monnickendam	Noord-Holland
Broeckland College	Breukelen	Utrecht
Carmelcollege	Emmen	Drenthe
Cartesius Lyceum	Amsterdam	Noord-Holland
Castor College	Beverwijk	Noord-Holland
Christelijk Gymnasium Utrecht	Utrecht	Utrecht
Christelijke Scholengemeenschap Walcheren	Middelburg	Zeeland
Christoffel	Breda	Noord-Brabant
College Den Hulster	Venlo	Limburg
CS Vincent van Gogh	Assen	Drenthe
CSG Anna Maria van Schurman	Frankener	Friesland
CSG Comenius	Leeuwarden	Friesland
Curio de rotonde	Breda	Noord-Brabant
De Passie	Rotterdam	Zuid-Holland
Dorenweerd College	Doorenwerth	Gelderland
Dr. Nassau College, locatie Quintus Assen	Assen	Drenthe
Erasmiaans Gymnasium	Rotterdam	Zuid-Holland
Gerrit Rietveld College	Utrecht	Utrecht
Gomarus College	Drachten	Friesland
Harens Lyceum	Haren	Groningen
Helinium	Hellevoetsluis	Zuid-Holland
Herbert Vissers College	Nieuw-Vennep	Noord-Holland
Het Rhedens	Rozendaal	Gelderland
Hoeksch Lyceum	Oud-Beijerland	Zuid-Holland
Hogelant	Amsterdam	Noord-Holland
Ichthus College Dronten	Dronten	Flevoland
Isendoorn College	Warnsveld	Gelderland
Kamerlingh Onnes	Groningen	Groningen
Kompaan College	Zupthen	Gelderland
KSG	Apeldoorn	Gelderland
KSH	Hoofddorp	Noord-Holland
Libanon Lyceum	Rotterdam	Zuid-Holland
Maerlant	Brielle	Zuid-Holland
Maerlant Lyceum	Den Haag	Zuid-Holland
Marnix Gymnasium	Rotterdam	Zuid-Holland
Martinus College	Grootebroek	Noord-Holland
Minkema College	Woerden	Utrecht
Opb SGM Vellesan College	IJmuiden	Noord-Holland

OSG Singelland	Drachten	Friesland
Parcival College	Groningen	Groningen
Picasso Lyceum	Zoetermeer	Zuid-Holland
Pieter Groen	Katwijk	Zuid-Holland
Pieter Nieuwland College	Amsterdam	Noord-Holland
Plein Joure	Joure	Friesland
Stanislas College	Delft	Zuid-Holland
Schoonhovens College	Schoonhoven	Zuid-Holland
Sint-Janslyceum	Den Bosch	Noord-Brabant
Sophianum	Heuvelland	Limburg
Sweelinck college	Amsterdam	Noord-Holland
Theresialyceum	Tilburg	Noord-Brabant
Vosius	Amsterdam	Noord-Holland
Willem de Zwijger College	Papendrecht	Zuid-Holland
NSG Groenewoud	Nijmegen	Gelderland

Bijlage 2 – Overzicht coderingen analyse

Overzicht codes	Omschrijving tekstdocument
ROA	Registreert Ongeoorloofd afwezig
RU	Registreert uit de les gestuurd/verwijderd
DO	Dossiervorming
HW	Huiswerk/toets
SIG	Signalering
INFO	Informeert ouders/verzorgers
CONT	Neemt contact op met ouders/verzorgers
GESPR	Gesprek met ouders/verzorgers
16 uur 4 weken	Verzuim van 16 uur in 4 aaneengesloten weken
LRV	Langdurig relatief verzuim
Luxe verzuim	Luxe verzuim
Signaal verzuim	Overig verzuim
Informeert PL	informeert de leerplichtambtenaar
Melding PL	doet melding bij de leerplichtambtenaar