



## **Hoe is het gesteld met de leercultuur bij gemeenten?**

*Een onderzoek in opdracht van het A&O fonds Gemeenten. Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*

## Inhoudsopgave

Hoe is het gesteld met de leercultuur bij gemeenten? .....	1
Inleiding .....	1
Analyse .....	3
De leercultuur van gemeenten in vergelijkend perspectief .....	3
Leergedrag .....	3
Ervaren urgentie .....	4
Stimulerende factoren .....	4
Verschillen tussen subgroepen binnen gemeenten .....	5
Mogelijke verklaringen .....	6
Ontwikkelingen in de tijd .....	7
Conclusie en aanbevelingen .....	7
Referenties .....	8



## Hoe is het gesteld met de leercultuur bij gemeenten?

### Samenvatting

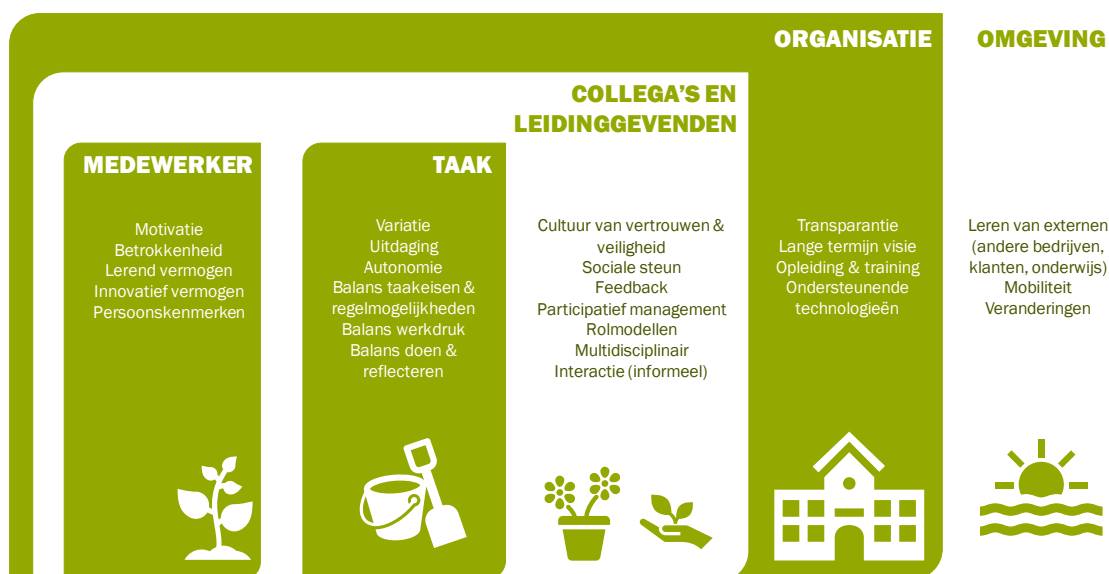
- Deze onderzoeksnotitie geeft inzicht in hoe werknemers bij gemeenten een leercultuur ervaren vergeleken met de rest van Nederland aan de hand van indicatoren van de Monitor Leercultuur van de SER en TNO.
- Op bijna alle indicatoren van de Monitor Leercultuur scoren werknemers bij gemeenten beter dan wel gelijk aan werknemers in andere sectoren. Alleen volgen werknemers bij gemeenten minder vaak een formele opleiding.
- Bij gemeenten is het aandeel hoogopgeleide, oudere werknemers met een voltijdscontract groter dan in andere sectoren, wat mogelijk mede de positieve resultaten voor gemeentewerknemers op de indicatoren verklaart.
- Net zoals in andere sectoren, neemt het aandeel werknemers bij gemeenten dat een opleiding of cursus heeft gevolgd of daar behoefte aan heeft af.
- Er zijn kansen op het gebied van informeel leren; minder dan de helft van de werknemers bij gemeenten leert veel van taken of collega's op het werk.
- Ook zijn er kansen op het gebied van de inrichting van het werk. In vergelijking met de rest van Nederland is het aandeel 'active jobs' bij gemeenten relatief hoog (banen die leren en ontwikkelen stimuleren), maar ook het aandeel 'low strain jobs' (banen die leren en ontwikkelen minder stimuleren).

### Inleiding

"Hoe is het gesteld met de leercultuur bij gemeenten?" is de centrale vraag van deze notitie. Deze vraag beantwoorden we door de ervaringen van werknemers bij gemeenten te vergelijken met de rest van Nederland op een diverse set aan indicatoren ontleend aan de [Monitor Leercultuur](#) van de SER en TNO.

In deze monitor houdt een leercultuur in dat "leren en ontwikkelen binnen een gemeenschap vanzelfsprekend is voor iedereen en voor een belangrijk deel is geïntegreerd in dagelijkse activiteiten". Een leercultuur is daarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werknemers, werkgevers, onderwijsinstellingen, sociale partners en overheidsinstanties. Belangrijk is om niet alleen aandacht te hebben voor het volgen van formeel onderwijs, trainingen en cursussen, maar ook voor leren op en door het werk (informeel leren). Mede in dat kader dient er aandacht te zijn voor de organisatiecontext: wat zijn stimulerende factoren in de werkomgeving die leergedrag stimuleren. De basis voor de Monitor Leercultuur is een wetenschappelijk onderbouwd [organisatiemodel](#) (Figuur 1) met factoren die leergedrag en innovatief gedrag stimuleren (Van der Torre et al., 2020). Voor de Monitor Leercultuur zijn een selectie van indicatoren uit dit organisatiemodel geclusterd naar het daadwerkelijke leergedrag (de uitkomstmaten van het model), de ervaren urgentie (veelal factoren op het niveau van de medewerker) en stimulerende factoren (overige niveaus).

## TNO MODEL VOOR LERENDE EN INNOVATIEVE ORGANISATIES



Figuur 1 Organisatiemodel lerende en innovatieve organisatie (Van der Torre et al., 2020)

### 1) Stimulerende factoren

Stimulerende factoren geven inzicht in de organisatiecontext die leren en ontwikkelen kunnen ondersteunen. Het gaat daarbij onder meer om hoe het werk is georganiseerd. Bijvoorbeeld hoe gevarieerd het takenpakket is, in welke mate werknemers zelf mogelijkheden (autonomie) hebben en in hoeverre ze uitgedaagd worden in termen van complexiteit en de hoeveelheid werk. Maar denk ook aan de ervaren steun van leidinggevenden om zich verder te ontwikkelen.

### 2) Ervaren urgentie

De indicatoren over de ervaren urgentie geven inzicht in de gevoelde urgentie of motivatie voor leren en ontwikkelen. Denk daarbij aan de behoefte van werknemers om een cursus te volgen, hoe belangrijk werknemers leermogelijkheden in het werk vinden en denk aan de ervaren mismatch tussen de kennis en vaardigheden die werknemers hebben en welke het werk vereist.

### 3) Leergedrag

Het leergedrag is de uitkomst van hoe de werkprocessen en de organisatie is ingericht (stimulerende factoren) en de ervaren urgentie om te leren en ontwikkelen. Het leergedrag omvat formeel, non-formeel en informeel leren. Formeel leren is het volgen van een vaak langere opleiding met als doel het behalen van een erkend diploma. Denk bijvoorbeeld aan een mbo- of hbo-diploma. Non-formeel is vergelijkbaar met formeel, maar minder systematisch en zonder het doel is om een erkend diploma te verkrijgen. Dit zijn bijvoorbeeld cursussen van enkele dagen. Informeel leren is leren op en door het werk, bijvoorbeeld door nieuwe taken eigen te maken of te leren van collega's. Ongeveer 85% tot 90% van de tijd die volwassenen besteden aan leren, besteden ze aan informele leerprocessen (Fouarge, 2017; De Grip, 2021). (Non-)formeel leren en informeel leren zijn niet uitwisselbaar en ze lijken elkaar te versterken (De Grip, 2021).

## Analyse

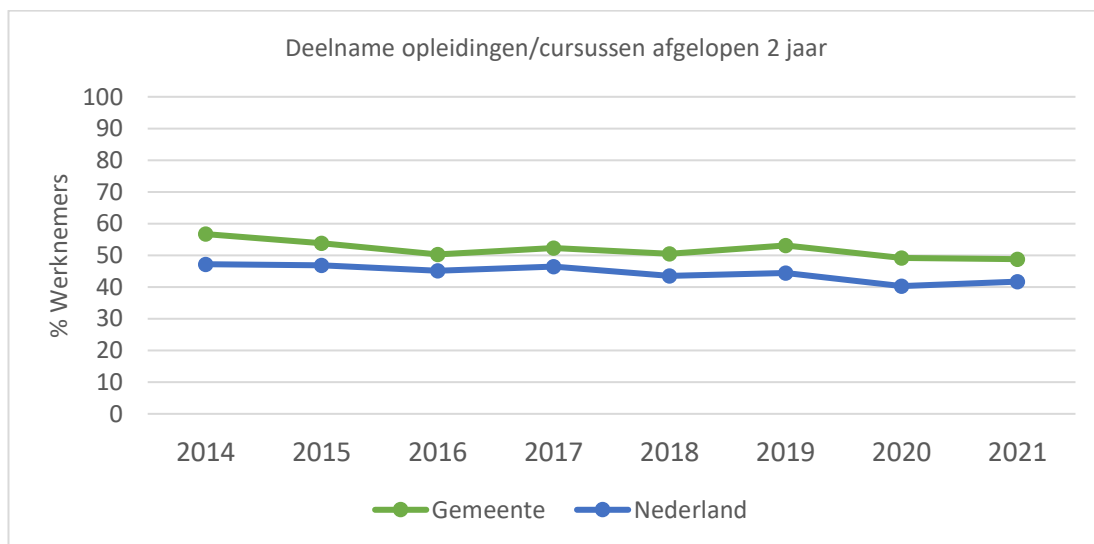
Analyses zijn uitgevoerd op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van TNO en CBS. De NEA is een jaarlijks representatief onderzoek naar de ervaren arbeidsomstandigheden en duurzame inzetbaarheid van werknemers in Nederland. In de NEA worden jaarlijks ongeveer 60.000 werknemers bevraagd waaronder ruim 1.000 werknemers die onder de cao Gemeenten vallen. De resultaten betreffen dus de perceptie van werknemers over leren en ontwikkeling.

### De leercultuur van gemeenten in vergelijkend perspectief

In vergelijking met de rest van Nederland, is het over het algemeen goed gesteld met de leercultuur bij gemeenten. Op de meeste indicatoren voor het leergedrag, de urgentie en stimulerende factoren scoren werknemers bij gemeenten beter dan werknemers in andere sectoren. Wat niet wegneemt dat er in absolute zin nog steeds ruimte voor verbetering is. Hieronder beschrijven we per cluster de verschillen<sup>1</sup> tussen gemeentemedewerkers en de rest van Nederland.

### Leergedrag

Ten aanzien van het leergedrag heeft een groter aandeel werknemers bij gemeenten een cursus gevolgd (60% vs. 49%) en leert een groter percentage werknemers bij gemeenten veel van hun taken (47% vs. 40%). Mogelijk kan dit deels verklaard worden doordat bij gemeenten relatief veel hoger opgeleiden werken die over het algemeen vaker informeel leren en vaker een non-formele opleiding volgen. Aan de andere kant volgen relatief weinig werknemers bij gemeenten een formele opleiding van 6 maanden of langer (8% vs. 19%). Mogelijk dat hier meespeelt dat de werknemers bij de gemeenten vaker ouder en hoger opgeleid zijn. Onder ouderen en hoog opgeleide werknemers ligt het aandeel dat een formele opleiding volgt gemiddeld lager. Daarnaast speelt mogelijk mee dat er voor hoger opgeleiden minder ruimte is om nog hoger opgeleid te worden.

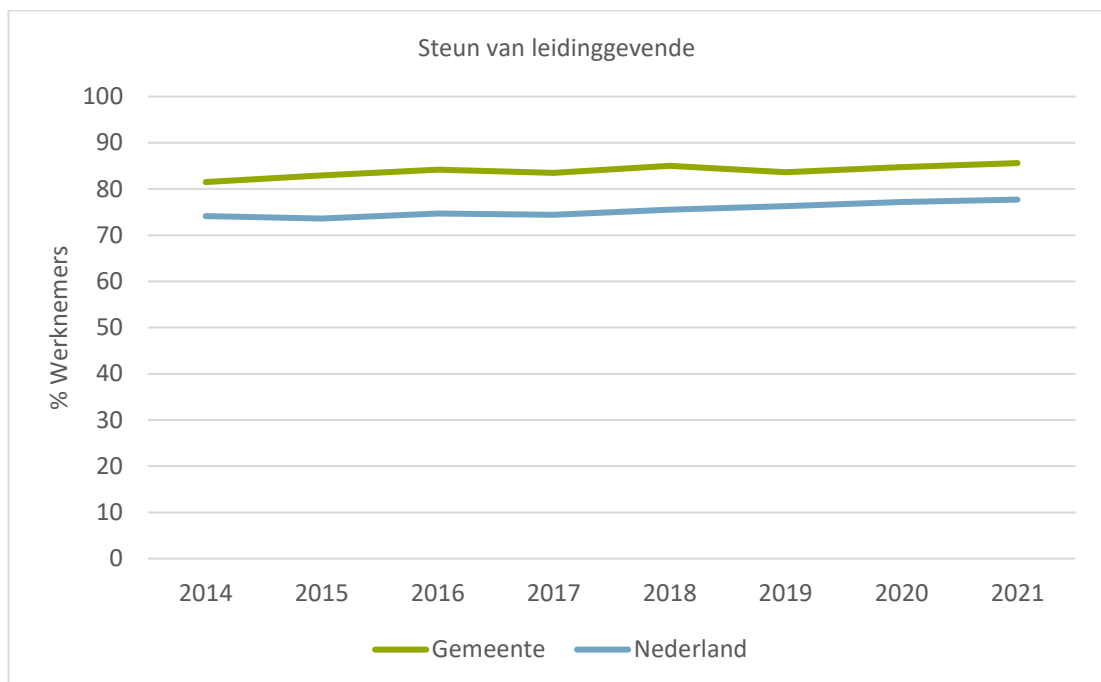


Figuur 2. Deelname aan opleidingen/cursussen afgelopen 2 jaar (Bron: NEA, TNO/CBS)

<sup>1</sup> Verschillen zijn getoetst op significantie (Percentages zijn getoetst met de Pearson  $\chi^2$ -test; Gemiddelden met ANOVA;  $p < 0,05$ ). Een significant verschil betekent dat het zeer waarschijnlijk een echt verschil betreft en niet berust op toeval.

## Ervaren urgentie

Als we kijken naar de ervaren urgentie heeft ongeveer de helft van de werknemers behoefte aan opleiding. In de andere sectoren is dat 4 op de 10 werknemers. En hoewel het overgrote merendeel van de werknemers in Nederland leermogelijkheden belangrijk vindt, is dit binnen de gemeenten net wat hoger (95% vs. 91%). Het aandeel ondergekwalficeerde werknemers en werknemers met kwalificatieveroudering bij gemeenten is vergelijkbaar met andere sectoren. Onderkwalificatie is in dit onderzoek gedefinieerd als werknemers naar eigen zeggen minder kennis en vaardigheden hebben dan voor het werk nodig is. Kwalificatieveroudering omvat o.a. vragen over het onvoldoende kunnen onderhouden van kennis en vaardigheden en het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden.



Figuur 3. Steun van leidinggevend (Bron: NEA, TNO/CBS)

## Stimulerende factoren

Ook wat betreft stimulerende factoren in het werk lijkt het bij gemeenten beter gesteld. Vergeleken met de rest van Nederland ervaren relatief meer gemeentemedewerkers gevarieerd werk, veel autonomie, hogere moeilijkheidsgraad van het werk, steun van de leidinggevende en verbondenheid met de organisatie. Eén van de verschillen die eruit springt is dat een fors groter aandeel van de werknemers bij gemeenten veel autonomie ervaart (81% vs. 57%). De hoge mate van autonomie zien we ook terug in het relatief hoge aandeel van werknemers met zogenaamde 'active jobs' (29% vs. 19%). Dit zijn banen waarin veel wordt gevraagd (hoge werkdruk), maar door de hoge mate van autonomie heeft men zelf veel vrijheid om te bepalen hoe en wanneer het werk gedaan moet worden (Karasek 1979; Mulder, 2017). Deze type banen zijn positief voor leren en ontwikkelen. Daarentegen is het aandeel werknemers met 'low strain jobs' (lage werkdruk, hoge autonomie) ook relatief hoog (52% vs. 38%). Deze banen vragen weinig van mensen (lage werkdruk), waardoor er weinig stimulans uitgaat om te verbeteren en te blijven leren en ontwikkelen. Wat betreft de inhoudelijke complexiteit van het werk, ervaart een groter aandeel bij gemeenten ook een hoge

moelijkheidsgraad (87% vs. 77%), wat met de juiste ondersteuning voor leermogelijkheden kan zorgen. En het aandeel dat ondersteuning van leidinggevenden ervaart is ook hoger dan in andere sectoren; 86% geeft aan dat hun leidinggevende de ontwikkeling van kennis en vaardigheden stimuleert ten opzicht van 78% in andere sectoren.



Figuur 2 Balans taakeisen/autonomie voor gemeenten vs. alle andere sectoren

### Verschillen tussen subgroepen binnen gemeenten

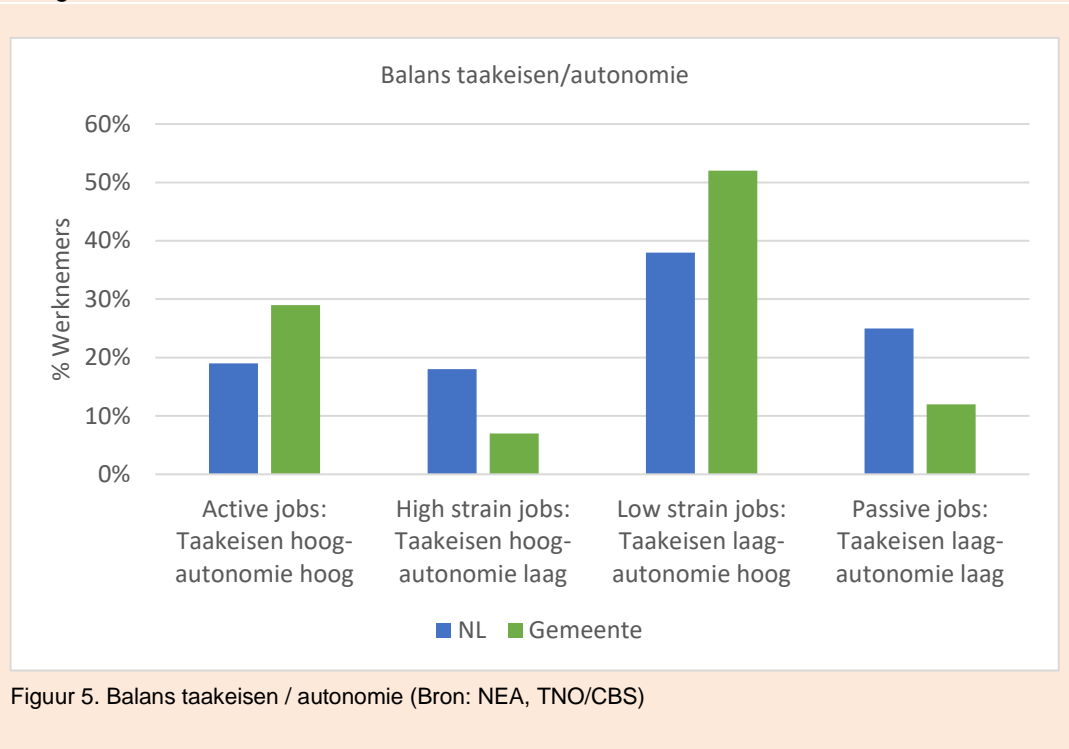
Gekeken naar verschillen tussen leeftijdsgroepen, opleidingsniveau, geslacht, type contract en het aantal contracturen, is het beeld binnen gemeenten vergelijkbaar met andere sectoren. Hoger opgeleide werknemers tussen de 35 en 44 jaar met een vaste aanstelling voor 35 uur per week of meer scoren vaker positief op de diverse indicatoren van de leercultuur. Tussen mannen en vrouwen zijn er weinig verschillen. Wat wel opvalt is dat het aandeel vrouwen met hoge werkdruk ongeveer anderhalf keer zo hoog is vergeleken met mannen en dat is meer dan in andere sectoren. Een relatief hoge werkdruk is niet per definitie negatief en kan in combinatie met autonomie ook voor uitdagend werk zorgen. En dat zien we ook bij vrouwen binnen gemeenten; vrouwen hebben vaker dan mannen een 'active job' (34% vs. 23%).

#### *Wie hebben er bij de gemeenten 'active jobs' en wie 'low-strain jobs'?*

Eén van de resultaten die er bij gemeenten in vergelijking met de rest van Nederland uitspringt is de hoge mate van autonomie (regelmogelijkheden) in het werk. Dit betreft o.a. onderdelen zoals zelf de werktijden, werkvolgorde en het werktempo kunnen bepalen. Deze hoge mate van autonomie vertaalt zich in een relatief hoog aandeel werknemers bij gemeenten met 'active jobs' (hoge kwantitatieve taakeisen, hoge autonomie) maar ook 'low-strain jobs' (lage kwantitatieve taakeisen, hoge autonomie). Waar 'active jobs' als een stimulerende factor voor leren en ontwikkelen worden gezien, is dat bij 'low-strain jobs' juist niet het geval. Maar wie werken er in deze typering van banen bij gemeenten?

Kijkend naar persoonskenmerken komt meer autonomie in het werk vaak met hogere leeftijd (anciënniteit). Werknemers tussen de 45 en 65 jaar ervaren het vaakst veel autonomie in hun werk. Hoge kwantitatieve taakeisen (werkdruk) wordt het vaakst ervaren bij 35-45 jarigen. Dientengevolge komen high-strain jobs het vaakst voor tussen de 35 en 55 jaar. Doordat het aandeel werknemers met een hoge werkdruk afneemt vanaf 45 jaar

en autonomie dan juist piekt, is het aandeel werknemers met low-strain jobs juist het hoogst bij oudere werknemers, en dan met name tussen de 55 en 65 jaar. Wat betreft opleidingsniveau hebben hoger opgeleiden vaker dan middelbaar opgeleiden een active job<sup>2</sup>. Het aandeel low-strain jobs is ongeveer gelijk voor middelbaar en hoog opgeleiden. En eerder is al gememoreerd dat vrouwen bij gemeenten vaker een active job hebben, wat voornamelijk lijkt te komen doordat zij vaker hoge (kwantitatieve) taakeisen ervaren. Naast persoonskenmerken kan ook de functie en de daarbij horende verantwoordelijkheden een rol spelen. Of iemand een leidinggevende functie heeft kan daar een indicatie van zijn, maar ook de relatieve salarispositie. Werknemers bij de gemeente die leiding geven ervaren vaker een hoge werkdruk en meer autonomie. Leidinggevendenden hebben vaker een active job dan werknemers die geen leiding geven (33% vs. 14%). Bij het aandeel met een low-strain job is er geen verschil tussen werknemers met en zonder leidinggevende taken. Bij beide is dat 39%. Voor de relatieve salarispositie zien we dat naarmate werknemers bij gemeenten een hoger inkomen hebben, zij vaker een hoge werkdruk en veel autonomie ervaren. Het aandeel active jobs is bij de hogere inkomens groter. Waar van de werknemers behorend tot de 25% laagste inkomens 17% een active job heeft, is dit bij de 25% hoogste inkomens 43%. Bij de low-strain jobs is het beeld omgekeerd, hetzij wel dat de verschillen kleiner zijn. Ongeveer 49% van de werknemers van de laagste inkomens heeft een low-strain job. Bij de 25% hoogste inkomens is dat 45%.



Figuur 5. Balans taakeisen / autonomie (Bron: NEA, TNO/CBS)

### Mogelijke verklaringen

Op basis van deze analyses kunnen we verschillen in de leercultuur tussen werknemers bij gemeenten en werknemers uit alle andere sectoren niet in zijn geheel verklaren. Daarvoor zijn bijvoorbeeld verdiepende analyses nodig. Niettemin kunnen we wel enkele richtingen voor een verklaring geven. De werknemers bij gemeenten zijn vaker ouder, hoger opgeleid, en

<sup>2</sup> Het aantal laagopgeleide werknemers werkzaam bij de gemeenten was te laag om uitspraken over te doen.



hebben vaker een vast contract. Bovendien komen kleine deeltijdbanen relatief weinig voor. Hoger opgeleiden, mensen met een vast contract en mensen die in grotere deeltijdbanen of fulltime werken, scoren op veel indicatoren van de leercultuur vaker positief. De uitzondering hierop is het relatieve lage aandeel van gemeentemedewerkers dat een formele opleiding volgt. Echter gezien het hoge aandeel hoogopgeleide werknemers bij gemeenten hoeft dat niet een aandachtspunt te zijn. Werknemers in de oudere leeftijdsgroepen scoren op leergedrag vaak wat minder goed. Als we binnen de subgroepen werknemers bij gemeenten vergelijken met de rest van Nederland, zijn de verschillen vaak veel kleiner of afwezig. Wat een aanwijzing is dat de andere samenstelling van de populatie bij de gemeente een verklarende factor kan zijn. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Zo hebben werknemers bij gemeenten door alle subgroepen heen relatief vaker een opleiding of cursus gevolgd in de afgelopen 2 jaar dan in andere sectoren. Ook is het aandeel werknemers dat een hoge autonomie en/of een hoge moeilijkheidsgraad ervaart bij gemeenten door alle subgroepen hoger dan in andere sectoren. Een deel van de verklaring kan wellicht gezocht worden in beleid dat het volgen van een opleiding of cursus mogelijk maakt en het type werk dat bij gemeenten wordt uitgevoerd, maar daar hebben wij geen data van.

### Ontwikkelingen in de tijd

De langjarige trend beweegt voor bijna alle indicatoren in dezelfde richting als voor de rest van Nederland. Deze trend is op een aantal indicatoren negatief. En hoewel bij gemeenten cursusdeelname hoger is dan in andere sectoren, is het aandeel gemeentemedewerkers dat een cursus heeft gevolgd de afgelopen 10 jaar afgenomen van 67% naar 60%. En net zoals in de rest van Nederland, is ook de behoefte voor opleiding of cursus afgenomen. In 2012 had 57% van de gemeentemedewerkers behoefte aan een opleiding of cursus. In 2021 was dat gedaald tot 49%. Over informeel leren hebben we nog geen data over meerdere jaren, maar als gemeenten daar ook de andere sectoren volgen, neemt het aandeel leerzame taken ook af (zie De Grip, 2021)

### Conclusie en aanbevelingen

De leercultuur bij gemeenten staat er relatief goed voor als we deze vergelijken met andere sectoren. Voor een deel kan dat verklaard worden op basis van de data door de samenstelling van de werknemers bij gemeenten (hoger opgeleiden, vaste contracten, weinig kleine deeltijdbanen), maar voor een deel is verdiepend onderzoek nodig.

Dat gemeenten relatief goed scoren ten opzichte van andere sectoren betekent niet dat er geen aandachtspunten zijn. Zeker als we naar de ontwikkeling in de tijd kijken zien we dat het niet vanzelf de gewenste richting op gaat. We zien dat de afgelopen 10 jaar de deelname aan opleidingen afneemt, net als de behoefte aan opleidingen. Ondanks dat werknemers bij gemeenten in vergelijking met andere sectoren vaker een cursus of opleiding volgen, had in 2021 40% van de werknemers bij de gemeenten in de afgelopen 2 jaar geen cursus gevolgd en had iets meer dan de helft geen behoefte aan een cursus of opleiding. In termen van (non-) formeel leren is er dus een grote groep meer actief te betrekken. En dat terwijl de overtuiging van beleidsmakers en onderzoekers is dat door snelle veranderingen zoals technologische ontwikkelingen, opleiding en ontwikkeling juist belangrijker wordt. Daarnaast speelt mee dat het werk bij gemeenten steeds complexer lijkt te worden. Zo zijn er een aantal grote opgaven vanuit het Rijk bij gemeenten belegd, zoals de decentralisatie van het sociale domein. Een aantal macro-trends zoals populisme, versplintering van het politieke landschap en toenemend aantal stakeholders om mee af te stemmen spelen ook op lokaal niveau en vergroten de complexiteit van het werk bij gemeenten. En daarmee ook de urgentie voor leren

en ontwikkelen om zodoende deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. De urgentie van beleidsmakers en 'de werkvloer' zou idealiter meer in dezelfde richting ontwikkelen. Inzicht bieden in de veranderingen die op gemeenten afkomen en deze vertalen naar specifieke werkprocessen en taken is een voorbeeld van een activiteit die daarbij zou kunnen ondersteunen.

Daarnaast zien we dat er kansen liggen op het gebied van informeel leren. Hoewel we geen data van gemeenten hebben, weten we uit andere onderzoek dat het aandeel leerzame taken in Nederland als geheel de afgelopen jaren is afgenomen (Fouarge, 2017). Ook bij gemeenten lijkt er ruimte voor verbetering aangezien 47% aangeeft veel van hun taken te leren, terwijl 97% leermogelijkheden in het werk heel belangrijk vindt. Informeel leren is voor volwassenen de belangrijkste manier om te leren, maar er wordt nog relatief weinig op gestuurd (Van der Torre et al., 2020). Ook dat kan een aangrijpingspunt zijn voor beleidsinitiatieven.

## Referenties

Fouarge, D., Van Eldert, P., De Grip, A., Künn-Nelen, A. en Poulissen, D. (2017). Nederland in Leerstand. Maastricht: Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA).

De Grip, A. (2021). Van een leven lang leren naar een leven lang ontwikkelen: De veranderende betekenis van het post-initieel leren. Afscheidsrede. Universiteit Maastricht.

Karasek Jr, R. A. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative science quarterly*, 285-308.

Mulder, P. (2017). Job Demand Control model van Robert Karasek. Geraadpleegd op 7 november 2022 van toolshero: <https://www.toolshero.nl/human-resources/job-demand-control-model/>

Torre, W. van der, Verbiest, S.E., Preenen, P.T.Y., Tooren, M. van den, Bergh, R. van den, Koopmans, L., (2020). Lerende en innovatieve organisaties. Een integraal organisatiemodel en praktijkvoorbeelden uit de IT. *Tijdschrift voor HRM* 2020 (4).

Rapport voor	A&O Fonds Gemeenten
Datum	13 december 2022
Auteur(s)	Hardy van de Ven Wouter van der Torre
Projectnummer	060.53328/01.01
Publicatienummer	TNO 2022 P12176
Contact TNO	Hardy van de Ven
Telefoon	+31 (0)6 4616 0108
E-mail	Hardy.vandeven@tno.nl

### **Healthy Living & Work**

Sylviusweg 71  
2333 BE LEIDEN  
Postbus 2215  
2301 CE LEIDEN  
[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

T 088 866 75 00  
info@tno.nl

© 2022 TNO

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO en het A&O fonds Gemeenten.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

Handelsregisternummer 27376655