

Signalement 2026

Met de rug tegen de muur

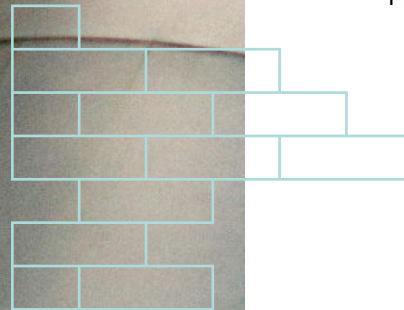
Besturen en toezien in situaties
van bijzonder beheer



Inhoudsopgave



Inleiding	3
Historische context:	
het zekere voor het onzekere	5
Fasen van financieel risico	7
Zicht op de financiën	10
Hoe escalatie voorkomen?	12
Toestand van bijzonder beheer	14
Lessen voor bestuur en toezicht	16
Verantwoording	18
Referenties	20
Boeken	21
Artikelen & Rapporten	22
Promotieonderzoeken & Oraties	23



inleiding



De afgelopen jaren is er meer nadruk komen te liggen op financiële gezondheid van zorginstellingen, en hoe om te gaan met de lastige situatie waarin het financieel minder goed gaat. Het leek ons wenselijk om hier wat dieper op in te gaan omdat het de organisatie in een existentiële fase kan brengen. De vraag of de continuïteit van de organisatie nog geborgd kan (en gezien de maatschappelijke context geborgd zou moeten) worden kan dan op tafel komen te liggen. Een aantal financiële uitdagingen worden mede veroorzaakt doordat de afgelopen decennia er stap voor stap wezenlijke veranderingen zijn opgetreden in de manier waarop de zorg in Nederland wordt georganiseerd en gefinancierd. Het zorgt er mede voor dat zorginstellingen en hun toezichthouders in een spagaat kunnen komen tussen enerzijds het belang van cliënt, patiënt, burger en medewerker, en anderzijds de eigen, interne financiële werkelijkheid. Dit spanningsveld vraagt van toezichthouders om regelmatig te reflecteren op de eigen risk-appetite en de maatschappelijke belangen die zij te dienen hebben. De bedoeling van dit signalement is om meer inzicht te geven in de dynamiek van een financieel precaire situatie in een zorginstelling. Compliance en financiële gezondheid dienen daarbij de maatschappelijke doelstelling van de zorginstelling te dienen, niet andersom.

Veranderingen in de manier waarop de zorg is georganiseerd zijn bijvoorbeeld de introductie van de nieuwe zorgverzekeringswet in 2006, de WMO in 2007 en de uitbreiding ervan in 2015 en de

overheveling van de jeugdhulp naar de gemeenten in 2015. Voorheen regelde de landelijke overheid dit, nu moeten de gemeenten op lokaal niveau zorgen voor voldoende aanbod en financiering. Een ander voorbeeld is dat de GGZ overgegaan is van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet, waardoor zorgverzekeraars een belangrijke rol in de financiering hebben gekregen. Kortom het krachtenveld waarbinnen een zorginstelling opereert en het proces van contracteren van zorg is aan flinke dynamiek onderhevig. Het Waarborgfonds voor de Zorgsector signaleert dat vooral de mogelijkheden om voor de lange termijn te investeren in gebouwen en innovaties onder druk is komen te staan (WfZ, 2024).

Daarnaast is er ook een verschuiving gaande die men “financialisering” noemt (Van Dijk, 2024). Daarmee wordt bedoeld dat financiële partijen, zoals banken, verzekeraars en grote investeerders, een steeds belangrijkere rol krijgen in de zorg (Aalbers, 2019). Zij sturen sterk op de financiële beheersing van de bedrijfsvoering. Zorgorganisaties moeten aan strenge eisen voldoen van zowel zorgverzekeraar/-kantoor, de accountant als de bank en daarbij kunnen laten zien dat ze financieel gezond zijn en hun continuïteit geborgd is.

Echter, zelfs wanneer een zorginstelling in financieel zwaar weer verkeert, is zij alsnog verplicht mee te werken aan verschillende belangrijke collectieve afspraken over de toekomst van zorg &

welzijn, zoals meer samenwerking richting integrale zorg & welzijn (bijvoorbeeld IZA & AZWA), meer inzet op preventie en efficiënter werken met modernere technologie. Dit terwijl het voor zo'n instelling gezien haar situatie juist nog lastiger wordt om goed personeel te vinden en zij weinig geld heeft om te investeren in innovatie en vernieuwing. Door deze spanningen en keuzes die daar al dan niet in gemaakt worden komt het dus voor dat het voor een zorginstelling uiteindelijk veel moeite kost om nog aan financiële verplichtingen te voldoen en onder 'bijzonder' beheer van de bank komt te staan.

Als het niet meer lukt om aan de afspraken met de bank te voldoen, dan grijpt de bank in en plaatst de instelling onder bijzonder beheer. Op het moment dat daar sprake van is vraagt de bank van de instelling dat deze een herstelplan maakt: een duidelijk plan waarmee de zorginstelling laat zien hoe men zo snel mogelijk weer binnen de kaders van de financiële afspraken die gemaakt zijn gaat opereren. Dit is voor organisaties vaak een lastige positie en men spreekt daar liever niet publiekelijk over. Belangrijkste reden daarvoor is dat financiële problemen het imago van de organisatie kunnen schaden maar ook de dynamiek van gesprekken met financiers kan beïnvloeden. Bovendien kan dit, als bekend wordt dat een instelling het financieel moeilijk heeft, het vertrouwen van de instelling schaden bij burgers, cliënten, medewerkers of partners. Het onderwerp ligt gevoelig, ondanks dat naar schatting zo'n 10 tot 15 procent van de zorgorganisaties momenteel onder bijzonder beheer van de bank staat (benadering op basis van CBS, 2025). Desalniettemin is het maken van een herstelplan, dat primair dient om de financiële zaken op orde krijgen, een goed moment om 'onderliggend lijden' van de zorginstelling te adresseren, om

zowel de financiën als de maatschappelijke doelstellingen van de instellingen te bekijken en noodzakelijke veranderingen ten behoeve van gezondheid en welbevinden in gang te zetten.

In dit licht is het goed om na te denken over de manier waarop instellingen bestuurd en gecontroleerd worden, ofwel het 'governance'-aspect. Dit Signalement heeft als doel om bestuurders en toezichhouders inzicht te geven in hun rol bij de financiële ontwikkelingen in hun organisatie en welke maatschappelijke verantwoordelijkheid daarbij hoort. Het Signalement gaat daarmee voornamelijk in op de klassieke 'compliance'-rol van de raad van toezicht, maar dat neemt geenszins weg dat de raad van toezicht de taak heeft altijd de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor ogen te houden, ook – of misschien zelfs juist – in perioden van financiële moeilijkheden. Het Signalement beschrijft daarbij hoe de ernst van de financiële problemen kan verschillen van fase tot fase en wat die verschillende stadia – met de nadruk op het stadium van bijzonder beheer – betekenen voor de rol van bestuurders en toezichhouders. Dit signalement is daarmee vooral bedoeld voor de niet-financieel geschoolde toezichthouder en/of bestuurder.

Het Signalement start met een korte schets van de ontwikkelingen die aanleiding waren voor een ingrijpende dynamiek in de relatie tussen banken, zorgverzekeraars enerzijds en zorgorganisaties anderzijds. Vervolgens wordt eerdergenoemde beschrijving van een aantal fasen geïntroduceerd, met de nadruk dus op de fase van bijzonder beheer. In elke fase worden daarbij aandachtspunten en mogelijke valkuilen onderkend. Tot slot eindigt het Signalement met een aantal aanbevelingen die relevant zijn voor zowel bestuur als raad van toezicht als het aankomt op die fase van bijzonder beheer.

Historische context: het zekere voor het onzekere



De invoering van marktmechanismen in de gezondheidszorg heeft de manier waarop banken, zorgverzekeraars en zorgorganisaties met elkaar samenwerken flink veranderd. Hierdoor is de zorgsector nu onderdeel geworden van een internationaal systeem van financiële regels en afspraken.¹ Deze regels zijn vooral bedoeld om de financiële sector, zoals banken en verzekeringsmaatschappijen, stabiel te maken en om situaties zoals de wereldwijde financiële crisis voortaan beter het hoofd te kunnen bieden, maar kunnen ook een onverwachte doorwerking hebben op bijvoorbeeld de zorgsector.

Een concreet gevolg van deze internationale regelgeving is dat banken strengere eisen stellen aan de partijen waaraan ze geld uitlenen, dus ook aan zorginstellingen. Banken moeten zelf meer geld in reserve houden ter vermindering van risico's. Dit heeft ervoor gezorgd dat banken kritischer zijn geworden op wie wanneer geld kan lenen en onder welke voorwaarden. Voor zorgorganisaties betekent dit dat leningen duurder zijn geworden doordat er een hogere risicopremie wordt gerekend. Daarnaast zijn de looptijden van leningen fors verkort: waar een lening eerder voor dertig tot veertig jaar werd afgesloten, is dat nu vaak nog tien tot vijftien

.....

¹ Deze regelgeving wordt wel aangeduid met Basel III, IV en Solvency 2. De doelstelling van Basel III is het terugdringen van de risico's om als bank in een crisis te geraken. Daarvoor zijn de vereisten voor het aanhouden van eigen vermogen door de bank aanmerkelijk verhoogd (Dijk e.a., 2023). Deze vereisten worden mede bepaald door het onderliggende risico dat bij de uitstaande leningen verondersteld wordt. De risicomodellen die daarvoor zijn opgezet hebben ingrijpende gevolgen op het gedrag van de banken.

² Dit vloeit voornamelijk voort uit Europese regelgeving genaamd Solvency 2.

jaar (Van Dijk e.a., 2023). Zorgorganisaties moeten dus sneller op zoek naar nieuwe financiering voor bestaande leningen, wat extra onzekerheid met zich meebrengt. Bovendien verstrekken banken een lening voor grote bouwprojecten, zoals een nieuw ziekenhuis, veelal in consortia om risico's te spreiden (Stadhouders e.a., 2023). Aangezien er slechts een beperkt aantal banken actief zijn in de zorgsector in Nederland, hebben organisaties weinig keus en zijn zij sneller gedwongen de door de bank gestelde voorwaarden te accepteren.

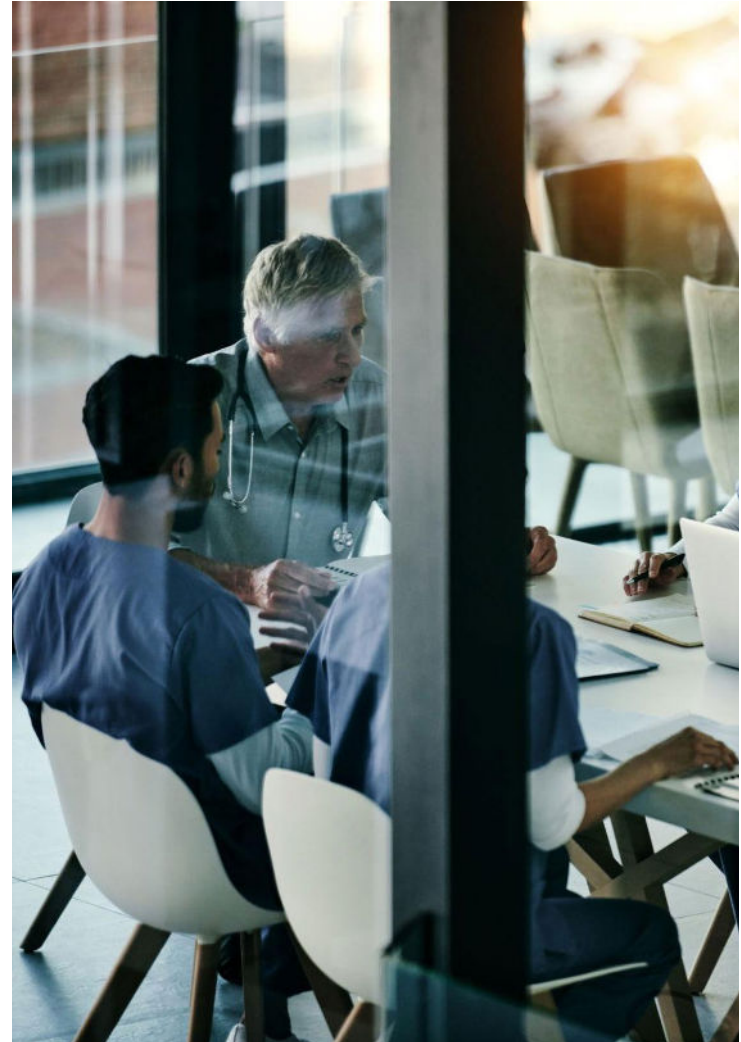
Zorgverzekeraars moeten eveneens voldoen aan strengere eisen.² Ook zij moeten grotere financiële buffers opbouwen. Dit vertalen zij door naar hun contracten met zorgorganisaties, bijvoorbeeld door het afspreken van een maximaal budget waarbinnen alle zorg geleverd moet worden. Ook komt het voor dat er een vast bedrag wordt afgesproken, ongeacht hoeveel zorg daadwerkelijk wordt geleverd. Daarmee verschuift een deel van het financiële risico van de zorgverzekeraar naar de betreffende instelling.

Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat zorgorganisaties hun financiële huishouding flink hebben moeten professionaliseren.

Ze hebben expertise in huis gehaald op het gebied van financieel management en onderhandelingsvaardigheden, zodat ze sterker staan bij (financiële) onderhandelingen alsmede kunnen voldoen aan de eisen van banken en verzekeraars. Interne processen zijn aangepast en financiële afdelingen uitgebreid zodat instellingen beter grip houden op hun inkomsten en uitgaven.

We signaleren twee belangrijke trends als gevolg van deze veranderingen. Ten eerste is de focus bij alle partijen verschoven naar risicobeheer en het zoeken naar financiële zekerheid. Banken willen zeker weten dat hun leningen worden terugbetaald, verzekeraars willen precies weten wat ze voor hun geld krijgen, en zorginstellingen proberen hun continuïteit te waarborgen. Ten tweede werkt de internationale regelgeving, in eerste instantie primair bedoeld om banken en verzekeraars stabiel te maken, ook indirect en onbedoeld door in de manier waarop de zorg in Nederland is georganiseerd en gefinancierd. Hierdoor is het verkrijgen van kapitaal voor zorginstellingen ingewikkelder en duurder geworden en is, zoals in bovenstaande al genoemd werd, het financiële risico voor een deel verschoven naar zorgorganisaties zelf (Stadhouders e.a., 2023).

Al deze ontwikkelingen hebben de financiële bedrijfsvoering van zorginstellingen belangrijker gemaakt. Bestuur en toezicht besteden als gevolg daarvan een belangrijke portie van hun tijd aan financiële zaken. Wanneer een instelling niet langer aan haar financiële verplichtingen richting de bank kan voldoen, komt zij zoals gezegd onder bijzonder beheer te staan, wat betekent dat de bank extra eisen stelt en aflostermijnen strakker in de gaten houdt. In het uiterste geval dreigt dan zelfs faillissement.



Fasen van financieel risico



De meeste zorgorganisaties weten een situatie van bijzonder beheer bij de bank te vermijden. Dat is vaak mogelijk omdat bijvoorbeeld organisaties zelf geen eigenaar zijn van panden waarop een lening rust, of omdat zij over voldoende direct beschikbaar vermogen beschikken om hun dagelijkse kosten te dekken.

Met andere woorden: er worden bijna altijd bewuste keuzes gemaakt op strategisch niveau die bepalen of een organisatie afhankelijk wordt van externe financiers. Toch geldt voor een groot deel van de Nederlandse zorgorganisaties dat zij eigen vastgoed bezitten. Dit vastgoed is meestal voor een belangrijk deel gefinancierd met geleend geld, afkomstig van één of meerdere banken. Vanuit een analyseperspectief is het helpend om verschillende situaties te onderscheiden, afhankelijk van hoeveel keuzevrijheid een organisatie heeft bij het omgaan met financiële afhankelijkheid.

De eerste situatie is die waarin een zorgorganisatie geen gebruikmaakt van leningen. Een voorbeeld hiervan is een instelling voor begeleid wonen die door samenwerkingen met meerdere woningcorporaties haar cliënten voorziet van woonruimte, zonder vastgoed in eigen bezit te hebben. In de zorgsector is dit echter een vrij zeldzaam fenomeen.

De meest voorkomende situatie is dat organisaties vastgoed in eigendom hebben dat gefinancierd is met een lening bij een bank.

Aan het verstrekken van deze lening ligt meestal een gedetailleerde onderbouwing ten grondslag: een business case. De bestuurder legt deze business case ter goedkeuring voor aan de raad van toezicht. De bank beoordeelt het plan en kijkt of het past binnen de voorwaarden die zij stellen aan dergelijke business cases. Daarnaast bevatten bankafspraken (convenanten) specifieke eisen waaraan de organisatie gedurende de gehele looptijd van de lening moet voldoen. Hierbij spelen een aantal financiële ratio's een belangrijke rol. Men heeft het dan bijvoorbeeld over de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, de winst, de liquiditeit en de schuldekkingsgraad (zie het kader op [pagina 8](#) voor een toelichting op de verschillende ratio's). Dergelijke afspraken zijn bedoeld om te waarborgen dat de organisatie financieel gezond blijft.

Na het verstrekken van de lening is het aan de bestuurder en toezichthouder om erop toe te zien dat aan deze afspraken wordt voldaan. Dit gebeurt via uitgebreide rapportages, monitoring van de resultaten en bijsturing op basis van een meerjarenbegroting. Als de financiële situatie verandert, bijvoorbeeld als bepaalde ratio's onder de afgesproken minimumnormen zakken, zal de bank vragen om maatregelen die de financiële positie van de organisatie herstellen. Banken kijken standaard naar deze financiële indicatoren, omdat internationale regels deze als belangrijk risico-instrument beschouwen. Een voorbeeld hiervan is de current ratio, een veelgebruikte maatstaf voor het korte termijn risico van

een organisatie (McKinsey, 2018). Banken zijn de afgelopen jaren bovendien restrictiever geworden ten aanzien van de hoeveelheid werkkapitaal die zij beschikbaar stellen aan zorgorganisaties. Onlangs bleek het belang hiervan nog toen de GGZ-sector overstapte op het nieuwe zorgprestatie-model. De software die nodig was om goed te kunnen declareren, liet lang op zich wachten. Dit leidde tot grote vertragingen in de inkomsten van GGZ-instellingen. Het waren de banken die uiteindelijk als eerste het ministerie van VWS hiervoor waarschuwden (Skipr, 2023).

Juist op zulke momenten is het belangrijk om terug te grijpen op de oorspronkelijke business case. Zo kan gekeken worden waar de afwijking vandaan komt en of het gaat om zaken die kunnen worden beïnvloed. Bijvoorbeeld: als de bezettingsgraad van een verpleeghuis daalt omdat het in- en uitstroombepaling van cliënten niet goed geregeld is, ontstaat er een tekort aan inkomsten. Hierdoor kunnen vaste lasten, zoals afschrijvingen op vastgoed, niet langer volledig worden gedekt en komen de financiële resultaten onder druk te staan.

Daarom is het essentieel om bij het aangaan én gedurende de looptijd van een lening alert te blijven op veranderingen in zowel de markt als in de interne bedrijfsvoering die van invloed zijn op de financiële positie. Het kan hierbij helpen de jaarlijkse rapportages van grote accountancy/consultancy kantoren te raadplegen, die financiële trends in de sector jaarlijks monitoren. Het is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur om hierin te sturen en aanpassingen door te voeren waar nodig. De raad van toezicht heeft de taak om er actief op toe te zien dat deze verantwoordelijkheid goed wordt ingevuld. Het beschikbaar zijn van een risico monitor is hierbij een noodzakelijk voorwaarde. We komen hierop nog terug.

Financiële ratio's

Banken gebruiken verschillende financiële kengetallen, ook wel ratio's genoemd, om te beoordelen of een organisatie financieel gezond genoeg is om bijvoorbeeld een lening te verstrekken of te behouden. Een belangrijke ratio is de **solvabiliteit**. Dit cijfer geeft aan welk deel van het totaal aan bezittingen (de balans) is gefinancierd met eigen vermogen. Je berekent dit door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal (de totale waarde van alle bezittingen van de organisatie). Een hogere solvabiliteit betekent dat een organisatie meer met eigen geld werkt en dus minder afhankelijk is van schulden.

Een andere belangrijke ratio is de **DSCR**, voluit de debt-service coverage ratio of schulddekkingsratio. Deze ratio laat zien hoe vaak een organisatie op basis van haar actuele kasstroom aan haar verplichtingen richting de bank kan voldoen. De kasstroom bestaat uit alle inkomsten minus alle uitgaven over een bepaalde periode, bijvoorbeeld per maand of per jaar. Het is goed om te weten dat dit niets te maken heeft met winst of verlies, maar puur kijkt naar het beschikbare geld om leningen en rente te betalen.

Banken letten daarnaast vaak op de **EBITDA**, wat staat voor Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization. In het Nederlands betekent dat inkomsten vóór aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen op bijvoorbeeld gebouwen en leningen, en waardevermindering van immateriële zaken zoals

goodwill. De EBITDA geeft een indruk van hoeveel winst een organisatie maakt met alleen haar gewone bedrijfsactiviteiten, zonder dat mee- of tegenvallers door financieringskosten, belasting of afschrijvingen daarop van invloed zijn.

Tot slot speelt ook de **current ratio** een rol. De current ratio is een maatstaf om te bepalen of een organisatie op korte termijn aan haar betaalverplichtingen kan voldoen. Dit cijfer geeft aan of het geld dat snel binnenkomt (zoals openstaande rekeningen of voorraad die snel verkocht kan worden) voldoende is om kortlopende schulden (zoals rekeningen die binnen een jaar betaald moeten worden) direct te kunnen aflossen. Banken willen dat deze current ratio minimaal 1 is, ofwel dat er minstens genoeg 'vlottende activa' zijn om de kortlopende schulden te betalen. Zo hebben zij meer zekerheid dat de organisatie niet ineens in betalingsproblemen komt.



Zicht op de financiën



Voor het invullen van zijn toezichtstaak kan de raad van toezicht gebruikmaken van zowel harde als zachte signalen. Harde signalen zijn feitelijke gegevens die standaard terugkomen in de veelal bekende rapportages. Voorbeelden daarvan zijn cijfers over de bezettingsgraad, financieel rendement, de in- en uitstroom van personeel, het percentage ziekteverzuim en de bevindingen uit de managementletter van de accountant.

Naast deze cijfermatige signalen zijn er ook minder tastbare, zogenaamde zachte signalen. Voorbeelden hiervan zijn een bestuur of management dat vooral druk is met ad-hoc zaken en niet toe komt aan de langere termijn, het niet voltooien van de planning & control cyclus (PDCA), of signalen van ontevredenheid bij medewerkers of cliënten. Andere aanwijzingen zijn veel wisselingen in het

managementteam of het niet op orde zijn van de administratie, met bijvoorbeeld cijfers die niet actueel of incorrect zijn. Vooral in dat laatste geval kan dat betekenen dat de organisatie te weinig goede informatie heeft om op te sturen en dat een verbetercyclus geen gewoonte is binnen de organisatie.

Voor de toezichthouder is het in deze situaties belangrijk om waar nodig stevig op te treden, bijvoorbeeld door het gesprek met het bestuur aan te gaan, om meer informatie te vragen en afspraken te maken over duidelijkheid, verbetering en de gezamenlijke risico-bereidheid. Of anders geformuleerd, wat is de gezamenlijke risk-appetite van bestuur en toezicht? In deze context kan een gestructureerd model of afwegingskader helpen om betere beslissingen te nemen over bijvoorbeeld het aangaan van schulden

Overzicht van niet-pluis indicatoren

Harde signalen	Zachte signalen
Liquiditeitstekorten	Financiële administratie niet op orde, veel handwerk
Bankconvenanten doorbroken	Management is veel bezig met ad hoc zaken
Geen accountantsverklaring	Hoog ziekteverzuim, hoog verloop
Teruglopende resultaten	Periodieke cijfers komen laat
Uitstel (vervangings-)investeringen	Cijfers blijken later niet te kloppen
Jaarrekening op 1 juni niet gedeponereerd	Verzoek tot financiering van reeds gepleegde investeringen
	Zorgkwaliteit onder druk, onderzoek NZA/IGJ



en het inschatten van de financiële positie van de organisatie. Een dergelijk kader moedigt bestuurders en toezichthouders aan om goed na te denken over de belangen van financiers ten opzichte van de eigen maatschappelijke belangen en om deze belangen voortdurend te blijven volgen en mee te nemen in beleid. Daarbij is bewustzijn belangrijk over de mate waarin je als organisatie bereid bent risico's te nemen of juist te vermijden. Het beschikken over en onderhouden van een adequate risico-analyse in de vorm van een monitor van de onderkende risico's en het beheer daarvan is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Zie hierbij het control frame ontwikkeld door COSO.³

Tot slot is het in deze eerste fase verstandig om goed na te denken over de vraag in hoeverre de groeiambitie – als je al moet willen groeien – van de organisatie afhankelijk moet zijn van externe financiering en of de omgeving van cliënt, patiënt, burger en medewerker daarbij gebaat is. Het verdient aanbeveling om vooraf te evalueren en bewust stil te staan bij de te nemen stappen voordat er wordt overgegaan tot het aangaan van grote financiële verplichtingen. Dit geldt zowel voor het bestuur als voor de raad van toezicht. Een bijzonder aandachtspunt voor de raad van toezicht is om, voordat een definitief besluit wordt genomen, serieus de tijd te nemen om met het bestuur de voors en tegens van de voorgenomen plannen af te wegen. Het is waardevol als de raad van toezicht het bestuur uitdaagt om alternatieve scenario's te presenteren om de maatschappelijke doelstelling van de organisatie te realiseren. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat de maatschappelijke ambities centraal kunnen blijven staan, ondersteund door een goede financiële gezondheid.

.....

³ COSO, <https://www.coso.org/erm-framework>



Hoe escalatie voorkomen?



In de fase waarin de financiële kengetallen van een organisatie binnen de afgesproken grenzen blijven, is meestal een routinematige controle voldoende. Het is daarbij belangrijk om ook een risico-inventarisatie en -analyse uit te voeren en de daarbij eerdergenoemde risicobereidheid van bestuur en toezicht uit te spreken. Deze risicoanalyse moet niet alleen betrekking hebben op de financiële situatie, maar ook op de operationele, ondersteunende en bestuurlijke processen binnen de organisatie, en uiteindelijk dienend zijn aan de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Op die manier wordt duidelijk dat er op verschillende terreinen risico's kunnen ontstaan die de organisatie kunnen schaden, verdergaand dan alleen financiële risico's.

Daarnaast is het verstandig om goed te kijken naar kansen en bedreigingen in de externe omgeving. Een organisatie is immers actief op meerdere markten: naast de zorgmarkt, is dat bijvoorbeeld ook de arbeidsmarkt (voor personeel) en de financieringsmarkt (voor leningen en investeringen). Ook binnen de zorgmarkt zijn weer verschillende deelmarkten te onderscheiden, afhankelijk van de soorten zorg die de organisatie levert. Op al deze markten kunnen ontwikkelingen plaatsvinden die mogelijke risico's inhouden. Denk bijvoorbeeld aan veranderingen in het verzekeringspakket door politieke keuzes, het steeds moeilijker vinden van geschikt personeel, of veranderingen in de rente voor leningen.

Een goede beschrijving van de risico's is dus onmisbaar voor het volgen en bijsturen van deze risico's. Dit betekent dat, ook als de organisatie op papier financieel gezond is, het belangrijk blijft om de eerdergenoemde aspecten steeds mee te nemen in overleggen en beslismomenten. Daarvoor geldt dat niet elk risico uit te sluiten is en de opdracht van de organisatie ook een zekere risicobereidheid kan vereisen. De bespreking hiervan gebeurt bijvoorbeeld op momenten van overleg met de medezeggenschap, in het managementoverleg, bij rapportages van het bestuur aan de raad van toezicht, en ook richting banken of andere externe partijen.

De vraag is wanneer men signalen kan en moet zien die erop wijzen dat de financiële kengetallen mogelijk onder druk komen te staan. Zodra die 'niet plus'-signalen zich voordoen en dus zichtbaar worden, is het noodzakelijk dat de raad van toezicht het gesprek aangaat met het bestuur om te achterhalen wat er precies speelt en waarom. In zo'n situatie is het aan te raden om het bestuur te vragen om meer en actuelere informatie te delen en frequenter overleg te plannen.

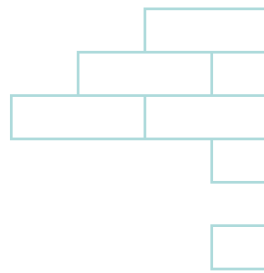
Het kan ook nuttig zijn om een onafhankelijke, externe deskundige in te schakelen om een analyse te maken van bijvoorbeeld opvallend hoog ziekteverzuim of personeelsverloop als daar problemen zijn die moeilijk op te lossen blijken. Als het bestuur met een plan van aanpak komt, is het vervolgens de vraag of de organisatie

daadwerkelijk in staat is om dit plan goed uit te voeren en zo ja, onder welke voorwaarden. Daarbij moet worden gekeken of er mogelijk extra hulp van buiten nodig is, of dat de aansturing intern verbeterd moet worden, en wat het bestuur zou moeten organiseren. De raad van toezicht moet ook beoordelen of zij voldoende vertrouwen heeft in de aanpak van het bestuur. Dit soort vragen horen centraal te staan in deze fase.

Daarnaast is het belangrijk dat de analyse en het plan van aanpak tijdig worden gedeeld met interne belanghebbenden, deels vanwege hun formele rol in medezeggenschap, maar ook omdat zij vaak waardevolle feedback kunnen geven. Ook loont het om serieus te overwegen om externe partijen, zoals banken, verzekeraars, of bijvoorbeeld een toezichthouder als de IGJ of NZa, proactief en tijdig op de hoogte te brengen. Ondanks het feit dat hierbij vaak terughoudendheid speelt uit angst voor reputatieschade, weegt het gedeelde belang van openheid en samenwerking uiteindelijk meestal zwaarder.



Toestand van bijzonder beheer



Normaliter is de hierboven beschreven werkwijze voldoende om te voorkomen dat een organisatie in een situatie van bijzonder beheer belandt. Toch kan het gebeuren dat een organisatie niet langer aan de financiële afspraken voldoet die in het bankconvenant zijn vastgelegd. In zo'n geval eist de bank meestal dat er een externe partij wordt ingeschakeld om een herstelplan op te stellen of te beoordelen. Daarnaast neemt bij de bank een gespecialiseerde afdeling het contact met de organisatie over. De accountant zal dan nauwkeuriger kijken naar het continuïteitsvraagstuk van de organisatie, waarbij het herstelplan als belangrijk richtpunt dient. Dit kan soms tot een 'catch 22' situatie leiden waarin enerzijds de bank van de accountant verlangt dat er vertrouwen is in het voortbestaan van de organisatie, terwijl de accountant van de bank juist een schriftelijke toezegging (een zogenaamde waiver) wil dat de leningen in stand blijven, ondanks dat er niet wordt voldaan aan de oorspronkelijke afspraken.

Hier komen bestuurders en toezichthouders vaak in een situatie terecht waar ze zelf geen directe ervaring mee hebben en treedt een risico van handelingsverlegenheid of ander disfunctioneel gedrag op, zoals ontkenning of soms zelfs paniek. Dat laatste klinkt groots maar kan een vorm aannemen waarbij de raad van toezicht (te) dicht op de huid van de bestuurder gaat zitten en de laatste dat ervaart alsof het vertrouwen onder druk komt te staan. Het is zaak dat het bestuur in positie blijft, evenals de raad van toezicht. Rolbewustzijn

van bestuur en toezicht zijn dan ook, nog meer dan in een normale situatie, van essentieel belang in een dergelijke fase. Daarnaast is het hier belangrijk dat ondanks de intensivering van de klankbord-/adviesrol deze zich blijft onderscheiden van de toezichts- en werkgeversrol. De uitvoering van het herstelplan impliceert soms dat de regie zich deels verplaatst naar externe stakeholders, zoals de bank en andere contractpartijen, maar ook naar bijvoorbeeld de vakbonden ingeval er sprake is van mogelijk gedwongen ontslagen.

Van Dijk (2024) beschrijft op basis van onderzochte casuïstiek dat in zo'n situatie een element als vertrouwen tussen bestuurders en banken, mede gebaseerd op een duidelijk track record van bestuurders cruciaal kan zijn. Dit kan ertoe leiden dat de raad van toezicht de afweging moet maken of het zittende bestuur nog de juiste samenstelling heeft. Het dilemma voor de raad van toezicht is daarbij enerzijds continuïteit van bestuur versus anderzijds het inbrengen van een "frisse blik" en benodigde expertise in geval van crisis. Overigens geldt dezelfde overweging voor de samenstelling van de raad van toezicht, waarbij telkens weer de vraag is of de huidige samenstelling past bij de (maatschappelijke) opgaven waar de organisatie voor staat. Dit vraagt dus zorgvuldige en bedachtzame overwegingen, waarbij het (continuïteits-)belang van de zorg voor cliënten voorop zou moeten staan. In deze fase zal er in een hogere frequentie contact zijn tussen bijvoorbeeld de leden van de auditcommissie, het bestuur en de interne controle. Ook kan er extra

ondersteuning voor het bestuur georganiseerd worden en kunnen delen van het herstelplan door een externe partij uitgevoerd worden, zoals bij het (verplicht) verkopen van vastgoed. Cruciaal is dat de raad van toezicht in een toezichthoudende positie blijft ondanks de intensivering van de relatie. En dat het bestuur, indien nodig, haar uitvoerend vermogen vergoot. Ook hier geldt dus weer dat rolbewustzijn van toezichthouders en bestuurders een belangrijke competentie vormt om vooruit te komen in deze fase.

Overigens blijkt uit reflecties van bestuurders en toezichthouders dat situaties van bijzonder beheer, hoe zwaar ook, soms een katalysator kunnen zijn voor snelle, noodzakelijke veranderingen binnen een zorgorganisatie. Als voorbeelden worden ingrijpende herziening van het dienstenportfolio of het verkopen van (onrendabel) vastgoed genoemd. Ook andere soms uitgestelde, maar zeer noodzakelijke transitie krijgen ineens ruimte en momentum – wat in potentie de omgeving ten goede kan komen. Anders gezegd, de crisissituatie en druk van externe partijen zoals een bank, garantsteller en zorgverzekeraar/zorgkantoor helpen mee om oplossingsrichtingen versneld tot uitvoer te brengen of benodigde transitie in gang te zetten. Een situatie van bijzonder beheer wordt door bestuur en toezicht dus achteraf niet alleen maar negatief geduid (een vloek), maar soms ook wel getypeerd als een ‘blessing in disguise’.

Bijzonder beheer kan gezien worden als een voorlaatste trede op de escalatieladder. Bij het niet succesvol implementeren van het herstelplan, kan het zijn dat de enige uitweg voor de organisatie faillissement of overname door een andere organisatie blijkt. Bij een faillissement wordt het krachtenveld nog groter omdat men dan in principe met alle schuldeisers te maken krijgt. Dat kunnen

leveranciers zijn, maar ook pensioenfondsen, de belastingdienst, verhuurders, banken en andere contractpartijen. Daar komt bij dat de feitelijke zeggenschap binnen een organisatie bij een curator komt te liggen, die eenmaal beland in deze situatie de belangen van de schuldeisers gaat behartigen – waarbij het de vraag kan zijn of dat in overeenstemming is met de belangen van medewerkers en cliënten. Daarbij kan een doorstart of overname nog steeds een optie zijn, omdat juist in de zorg continuïteit van dienstverlening een groot publiek belang kan dienen. Daarbij is het overigens aan bestuur en toezicht om, in het kader van de maatschappelijke opdracht van de instelling, altijd de vraag te stellen of continuïteit in het belang van de gemeenschap is. Het krachtenveld en het relevante regelgevend kader rondom faillissement valt echter buiten de reikwijdte van dit Signalement.

Lessen voor bestuur en toezicht



Het Signalement laat zien dat naast strategische afwegingen, operationele bedrijfsvoering en de sturing daarvan cruciale elementen zijn in de diverse fasen. Dit in een context die dynamischer en complexer geworden is en waarbij er sluipenderwijs steeds meer risico's bij de uitvoerende organisatie terecht gekomen zijn. Dit maakt sturen en toezien op de automatische piloot tot een riskante bezigheid. Ook hier geldt dat voorkomen beter is dan genezen, oftewel: proactief, anticiperend sturen is cruciaal. En het is juist de raad van toezicht die het bestuur daartoe kan stimuleren. Desondanks, eenmaal aangekomen in een setting van bijzonder beheer is de rolverdeling tussen en het rolbewustzijn van het bestuur en de raad van toezicht nog meer van belang. Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid om de operationele zaken en strategische beslissingen te leiden, met een sterke focus op het herstel en stabilisatie van de organisatie. Dit betekent dat de bestuurder niet alleen een gedetailleerd herstelplan moet opstellen, maar ook moet zorgen voor een effectieve uitvoering ervan, veelal onder tijdsdruk.

De raad van toezicht, daarentegen, heeft een toezichthoudende en adviserende rol. Zij moet zorgen voor een kritische toetsing van de door het bestuur voorgestelde plannen en maatregelen en ervoor zorgen dat deze in lijn zijn met de belangen van de organisatie en de samenleving op de lange termijn. Bewaken van de diepgang, onderkennen van blinde vlekken, ook bij zichzelf, en het voorkomen van schijnoplossingen zijn allemaal aan de orde. Dit vraagt ook

om scherpte in de communicatie, waarbij kwaliteit van relaties juist onder druk kunnen komen. Naast de adviserende rol, kan ook de werkgeversrol aan de orde zijn om te garanderen dat de juiste competenties en leiderschapsstijlen beschikbaar zijn en ingezet kunnen worden voor het bereiken van die lange termijn doelen. Anders gezegd: borg dat er voldoende bestuurlijk uitvoerend vermogen aanwezig is voor de korte en langere termijn en zorg dat de samenstelling van de raad van toezicht passend is bij de fase waarin de organisatie verkeert.

In situaties van bijzonder beheer is het belangrijk dat beide partijen een sterke communicatielijn onderhouden en nauw samenwerken om wederzijds vertrouwen te waarborgen en gezamenlijk de uitdagingen het hoofd te bieden. De raad van toezicht moet tegelijkertijd onafhankelijk blijven en objectief oordelen, terwijl het bestuur pragmatisch en daadkrachtig handelt. Deze interactie moet de kans vergroten dat de organisatie weer financieel solide wordt en dat de relaties met externe belanghebbenden, zoals banken en zorgverzekeraars, gekenmerkt worden door vertrouwen. Ook intern dient er draagvlak te zijn voor de ingezette en gerealiseerde verandering. Kortom, flexibiliteit en variatie in toe te passen leiderschapsstijlen in dienst van een effectieve sturing op alle fronten zal cruciaal zijn om tot de-escalatie te komen, uit een situatie van bijzonder beheer te geraken en tot een duurzaam gezonde bedrijfsvoering te komen.

Het bovenstaande is bepaald geen eenduidig overdraagbaar recept voor de situatie waarin men zich bevindt. Het is een dilemma-volle setting, waarin verschillende checks and balances aan de orde zijn, maar waarbij bepaalde factoren of partijen ook kunnen vertragen of versnellen. Soms vraagt dit om robuust handelen, maar soms ook een grote mate van sensitiviteit, geduld en afstand. Kortom, het gaat om de kunst van het observeren, interpreteren, afwegen, beslissen onder onzekerheid en te allen tijde kunnen verantwoorden waarom welke stappen zijn gezet in het proces. Dit Signalement hoopt een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de handelingsverlegenheid in een situatie die lijkt op het 'Met de rug tegen de muur staan' en nog beter: hoe een dergelijke gebeurtenis te voorkomen. Om die reden zijn in onderstaande nog eens kort de do's en don'ts van bestuurder en toezichthouder weergegeven.

Overzicht van do's en don'ts voor het Bestuur:

Do's:

- Maak een goed afweging op basis van alternatieven bij het aantrekken van vreemd vermogen.
- Blijf alert op ontwikkelingen en veranderingen tijdens de looptijd van een lening en stuur bij waar nodig.
- Professionaliseer het financieel management en richt je op risicobeheer en risicobeperking.
- Zorg voor een gedetailleerd herstelplan en effectieve uitvoering ervan, vooral onder tijdsdruk.
- Breng in een vroege fase het 'systeem' samen, dus de verschillende stakeholders. Dit helpt bij het versterken van vertrouwen in aanpak en team.
- Benut adviesrol van de raad van toezicht optimaal en betrek externe experts.
- Intensiveer de informatievoorziening naar de raad van toezicht en in- en externe stakeholders met een sleutelrol. Organiseer versterking van de bestuurlijke executiekracht voor onderdelen van het herstelplan.
- Zorg voor een robuuste risicoparagraaf, zelfs als de organisatie voldoet aan de kritische ratio's.
- Neem kennis van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen.

Don'ts:

- Vermijd handelingsverlegenheid of paniek in crisissituaties.
- Laat de uitvoering van het herstelplan niet volledig over aan externen zonder zelf de regie te behouden.

Verantwoording



De Wetenschappelijke Adviesraad (WAR) heeft voor de totstandkoming van dit Signalement een Rondetafelgesprek georganiseerd met verschillende partijen die betrokken zijn bij de fase van bijzonder beheer in zorginstellingen. Het gaat dan om vertegenwoordigers van enkele banken, verzekeraars, een curator, accountants, bestuurders, toezichthouders en enkele onderzoekers. Hetgeen in deze bijeenkomst is besproken heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de inzichten die voor toezichthouders (en bestuurders) waardevol kunnen zijn bij situaties van financiële moeilijkheden of bijzonder beheer. Omdat het Rondetafelgesprek in een vertrouwelijke omgeving heeft plaatsgevonden, worden er geen namen genoemd en zijn er geen letterlijke citaten opgenomen uit de bijeenkomst.

Overzicht van do's en don'ts voor de Raad van toezicht:

Do's:

- Zorg voor een kritische toetsing van de door het bestuur voorgestelde plannen en maatregelen.
- Onderken zowel harde als zachte signalen en intensiveer de informatie-uitvraag indien nodig.
- Onderhoud een sterke communicatielijn met het bestuur en werk nauw samen om wederzijds vertrouwen te waarborgen.
- Sta open voor een directe lijn tussen raad van toezicht en de bank.
- Onderhoud open communicatielijnen met interne stakeholders als OR, Cliëntenraad en andere adviesraden.
- Vergewis je van de executiekracht van alle leidinggevende lagen, door ook met deze lagen in verbinding te komen als raad van toezicht.
- Bewaak de effectiviteit van de uitvoering van het herstelplan op maandelijkse basis.
- Overweeg het bestuur te laten begeleiden door externe partij, zodat executiekracht geborgd is.
- Reflecteer op de samenstelling van het bestuur en de benodigde competenties, vooral in situaties dat herstelplan een strategische herpositionering vraagt.
- Reflecteer op de samenstelling van de raad van toezicht als onderdeel van het naspel van de ontstane situatie van bijzonder beheer.
- Wees bewust van de noodzaak diepgaand stil te staan bij de voors- en tegens van strategische beslissingen voordat

definitieve goedkeuring wordt gegeven. Wees daarbij bewust van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de instelling.

- Neem kennis van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr), regelgeving rondom aansprakelijkheid en zorg voor een bestuursaansprakelijkheidsverzekering.

Don'ts:

- Raak niet in paniek en doe aan oordeelsvorming op gefundeerde wijze.
- Vermijd schijnoplossingen en zorg ervoor dat de plannen in lijn zijn met de lange termijn belangen van de organisatie.
- Ga als raad van toezicht niet te dicht op de huid van de bestuurder zitten, wat kan leiden tot een gevoel van wantrouwen.
- Vermijd een situatie dat de relatie met de bestuurder boven het grotere belang van de organisatie komt te staan.



Referenties



Aalbers, M.B. (2019). Financialization. In D. Richardson, N. Castree and M.F. Goodchild (Eds.), *International encyclopedia of geography: People, the earth, environment, and technology* (pp. 1-12). Oxford: Wiley.

CBS (2025), www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83670NED

COSO, www.coso.org/erm-framework

Dijk van, T.S. (2024). *Money talks: Untangling the dynamics between banks, health insurers and healthcare organizations in the context of a regulated market*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Dijk van, T.S., Felder, M., Janssen, R.T.J.M. and Van der Scheer, W.K. (2023). *For better or worse: Governing healthcare organizations in times of financial distress*. *Sociology of Health & Illness*, 1-22.

Dijk van, T.S., Van der Scheer, W.K., Felder, M., and Janssen, R.T.J.M. (2023). *Health care reform and financial crisis in the Netherlands: Consequences for the financial arena of healthcare organizations*. *Health Economics, Policy and Law* 18(3), 305-320.

Governancecode Zorg 2022, www.governancecodezorg.nl

McKinsey (2018), *Basel III: The final regulatory standard*.

Skipr, 4 April 2023, www.skipr.nl/nieuws/banken-en-accountants-niet-gerust-op-financiele-toekomst-ggz/

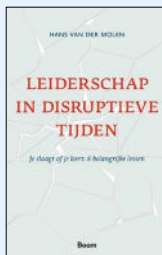
Stadhouders, Niek, Wackers, Erik, Smit, Rick en Jeurissen, Patrick in *ESB*, 108(4817), 26 januari 2023, 42-45.

WfZ (2024), *Financiële ontwikkelingen zorginstellingen 2015 – 2022 in beeld*, Utrecht.

Boeken



Minkman, Janssen e.a.
(2023)
**Toezien op Samenwerken,
naar een verantwoord
samenspel**



Hans van der Molen
(2025)
**Leiderschap in
disruptieve tijden**



VNG & De Argumentenfabriek
(2025)
**Nederland 2040:
Een toekomstbeeld**



Marco Florijn &
Esther van Egerschot
(2025)
**Toezicht houden in
het AI-tijdperk**



Michelle van Tongerloo
(2024)
Komt een land bij de dokter

Artikelen & Rapporten



Raad voor Volksgezondheid
& Samenleving
**Op de rem! Voorbij de
hypernerveuze samenleving**



VitaValley & Marcel Canoy (2025)
**SROI Rapportage Krachtenbinder:
Sociaal Centrum Eijsden**



Raad voor Volksgezondheid
& Samenleving
Met de stroom mee



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (2025)
**Tijd voor stevige keuzes: de houdbaarheid van de Wmo 2015
in een geïndividualiseerde en vergrijzende samenleving.**

Promotieonderzoeken & Oraties



Simone van Golden (2025)

*Supervising Digital Strategy at the Non-Executive Board Level.
The Influence of Digital Expertise.*

Ans Verstraeten (2026)

*Een relationeel perspectief op intern toezicht in de zorg:
een praktijktheoretische benadering.*

Oemar van der Woerd (2025)

*The Ethnography of Caring Networks: Disentangling a
Governance Order In-the-Making.*

Klaas Heemskerk (2025)

*Fight the good fight! How conflict matters for supervisory
boards in educational organisations.*

Anne Marie Weggelaar (2023)

Samen Leren Transformeren.
Inaugurale rede uitgesproken op 17 november 2023.

Leden Wetenschappelijke Adviesraad (WAR)

- Prof. Dr. Floortje Scheepers (voorzitter)
- Prof. Dr. Mirella Minkman (voorzitter, tot 1-1-2026)
- Prof. Dr. Hester van de Bovenkamp
- Prof. Dr. Bianca Buurman
- Prof. Dr. Floor Rink
- Dr. Annemiek Stoopendaal
- Dr. Ir. Marian Stuiver
- Prof. Dr. Henk den Uijl
- Dr. Paul van der Wijk (Bestuur)

Tekst: Richard Janssen & Martijn Groenewold

*De Wetenschappelijke Adviesraad wordt vanuit het bureau
ondersteund door Ans Verstraeten (Directeur) en Martijn Groenewold
(Senior Beleidsmedewerker).*



NVTZ

Europalaan 500 (oostvleugel)
3526 KS Utrecht

030 - 737 00 85
bureau@nvtz.nl
www.nvtz.nl

