

## Rapport 11

### Juridisering van de zorgsector

Onderzoeker: Prof. dr. Johan Put, Leen Van Assche

Promotor: Prof. dr. Johan Put

### Samenvatting

Zowel vanuit juridische als vanuit zorgverlenende hoek rijzen vragen naar de verhouding tussen recht en zorgverlening. Vanuit de hypothese dat recht een toenemende rol speelt in de zorgsector en in de wederzijdse verhoudingen tussen de betrokken actoren (overheid, zorgaanbieders en cliënten), tracht voorliggend onderzoeksrapport een beter inzicht te verschaffen in de juridisering van de zorgsector, met de daarbinnen relevante onderscheiden fenomenen en de voor- en nadelen ervan. De onderzoeksvragen zijn:

- wat wordt verstaan onder het begrip 'juridisering'?
- welke verschijningsvormen neemt juridisering in de zorgsector aan?
- welke elementen van juridisering worden in de zorgsector als problematisch dan wel ondersteunend beschouwd door de zorgactoren?

In een eerste onderzoeksfase werd een literatuurstudie uitgevoerd. Naast juridische en metajuridische bronnen, werd ook literatuur uit andere disciplines bestudeerd. Deze literatuurstudie brengt naast het begrip juridisering, ook de achtergronden, verschijningsvormen en voor- en nadelen van juridisering in kaart. Aanvullend werd, via een beperkte documentenstudie, een verkennende poging gedaan om het fenomeen juridisering deels kwantitatief te duiden. Dat is allerm minst een sinecure. Het beschikbare cijfermateriaal laat alvast niet toe sluitende conclusies te trekken over de omvang van juridisering.

In een tweede onderzoeksfase werden de bevindingen uit de literatuurstudie afgetoetst en aangevuld met een empirisch onderzoek. Er werd geopteerd voor kwalitatief onderzoek via vijf (homogene) focusgroepen met diverse zorgactoren: beleidsactoren, koepelorganisaties en steunpunten, cliëntenorganisaties en ten slotte zorgaanbieders uit de regio groot-Leuven. De bevindingen van een 'try-out' focusgroep met onderzoekers werden als vijfde focusgroep geïntegreerd in het empirische onderzoeksluik.

'Juridisering' is een ambigu begrip dat vele ladingen en gevoeligheden dekt. Het 'containerbegrip' juridisering krijgt bovendien een andere invulling afhankelijk van de context en invalshoek van waaruit dit fenomeen wordt benaderd. Hoewel juridisering etymologisch een neutraal begrip is, bevestigen zowel de literatuurstudie als het empirisch onderzoek de negatieve connotatie van juridisering. Omdat er geen eenduidige geschikte begripsomschrijving van juridisering voorhanden is, werd vanuit een analyse van bestaande begripsomschrijvingen een eigen werkdefinitie geformuleerd. Deze werd na de input uit het empirisch onderzoek bijgeschaafd tot: "Juridisering betreft een proces van toenemende invloed

van het 'recht' (in de meest ruime zin) en omvat zowel een toenemende reglementering van maatschappelijke verhoudingen (regulering) als een toenemend beroep op het recht (mobilisering) en op (buiten)gerechtelijke procedures (procesvoering)."

De toenemende invloed van het recht vormt de essentie van het juridiseringsbegrip. Dat procesmatige karakter is niet eenduidig: juridisering is een ontwikkeling die zich in diverse verschijningsvormen en gradaties manifesteert. De verschijningsvormen van juridisering worden ruim opgevat. Ten eerste wordt regulering in de meest ruime zin verstaan: zowel formele en materiële wetgeving (wetten, decreten, uitvoeringsbesluiten...) als onder meer interne reglementen van koepelverenigingen en organisaties. 'Maatschappelijke verhoudingen' worden opgevat als relaties tussen burgers, overheden en intermediaire organisaties. Deze tweede verschijningsvorm van juridisering - een toenemend beroep op het recht (mobilisering) en (buiten)gerechtelijke procedures - wordt eveneens ruim opgevat. 'Procesvoering' omvat naast gerechtelijke procedures tevens alternatieve en buitengerechtelijke geschillenbeslechting, waaronder arbitrage, (herstel)bemiddeling, ombudsdiensten, diverse klachtenprocedures... Deze verschijningsvorm van juridisering mag niet worden verengd tot conflicten en omvat naast 'procesvoering' ook 'mobilisering'. 'Mobilisering van het recht' betreft het beroep doen op het recht in de meest ruime zin. 'Mobilisering' slaat op situaties waarbij personen of organisaties zich beroepen op het recht, op hun rechten, ook zonder dat er noodzakelijk sprake is van een conflict. Maatschappelijke verhoudingen en aanspraken worden dan steeds meer in juridische termen geconcipieerd (*legal framing*).

De onderzoekshypothese van toenemende invloed van het recht werd door de literatuurstudie bevestigd. Op basis van de verzameling van partiële data en van de kwalitatieve bevraging via focusgroepen zijn er evenwel geen duidelijke uitspraken te doen. Er lijkt geen evidentie dat juridisering in de zorgsector een permanent en sterk groeiend fenomeen is; er is eerder sprake van diverse deelevoluties van bijvoorbeeld lichte stijging, slingerbewegingen of stabilisatie op een relatief hoog niveau. Daarbij verschillen zowel aard en omvang van juridisering nog eens naargelang van de deelterreinen van de zorgsector.

Uit het onderzoek wordt een aantal aanbevelingen afgeleid. Zo worden alle betrokken zorgactoren aanbevolen om positief om te gaan met juridisering. Bij mogelijke onenigheden of conflicten, dienen de betrokkenen in de mate van het mogelijke prioriteit te geven aan onderling overleg boven (buiten)gerechtelijke procesvoering. Positief omgaan met juridisering impliceert eveneens een constructief klachtenmanagement waarbij klachten niet in de eerste plaats als negatief benaderd worden maar als hefboom om de kwaliteit van zorg te optimaliseren. Het recht in de zorgsector wordt door diverse zorgactoren (overheid, cliënten, zorgaanbieders) ervaren als een 'onoverzichtelijk kluwen', als een 'oerwoud van regels'. Het creëren van een evenwichtig regelgevend kader dat zowel kwalitatieve zorg stimuleert als voldoende ruimte biedt voor innovatief en sociaal ondernemerschap, waarbij de rechten en plichten van diverse zorgactoren in balans zijn, vormt een permanente uitdaging. Investeren in een kwalitatief en participatief wetgevings- en evaluatiebeleid vormt dan ook een essentiële aanbeveling.