Haasje over de standstill naar menselijke waardigheid.[1]

In 1996, kort nadat in 1994 de sociaaleconomische grondrechten in artikel 23 van de Grondwet werden ingeschreven, had ik de eer om voor de Antwerpse balie bij het begin van het nieuwe werkjaar de openingsrede te mogen houden.[2] Het was toen een tasten en zoeken naar wat het nieuwe grondwetsartikel kon bijbrengen, want het creëerde voor de burger in beginsel[3] geen subjectieve rechten. Had het dan enkel een programmatorisch bedoeling? Vandaag mag ik voor jullie opnieuw een openingsrede houden en ik doe dat met enige fierheid en dankbaarheid. De sociaaleconomische grondrechten hebben een merkwaardig parcours afgelegd. Er is veel over geschreven, zelfs in die mate dat advocaat-generaal Hugo Mormont en eerste voorzitter Katrin Stangherlin een interessante bijdrage over de weerslag van artikel 23 op de sociale zekerheid aanvangen met de kreet: *Encore un article sur le standstill…* En ja, daar wil ik het vandaag met u over hebben, maar met de vraag: moeten we geen stap verder zetten?

Artikel 23 brengt de sociaaleconomische grondrechten onder één gemeenschappelijke noemer: het recht van eenieder om een menswaardig leven te leiden. Daar wil ik in een eerste deel op focussen.
Vervolgens zal ik me in een tweede stuk buigen over het in artikel 23 besloten standstilbeginsel met de vraag of we niet haasje over moeten springen naar het recht van eenieder op een menswaardig leven.

I. Sociaaleconomische grondrechten: artikel 23 van de Grondwet

Het huidige artikel 23 werd op 31 januari 1994 in de Belgische Grondwet ingevoegd als artikel 24bis[4], dat bij de coördinatie vernummerd werd naar artikel 23. Hierdoor werden in de liberaal georiënteerde Grondwet sociaaleconomische en culturele rechten opgenomen. In de Grondwet van 1830 betroffen de individuele vrijheden essentieel de identiteit en de persoonlijkheid van de burger. Het besluit van het Voorlopige Bewind van 16 oktober 1830 heft aan met de vaststelling dat het domein van het geestesleven wezenlijk vrij is.[5] Voor de overheid zijn deze liberale vrijheden non-interventierechten. Bij het genieten van deze vrijheden is immers de inmenging van de

---

[1] Rede op 2 september 2025 uitgesproken bij de openingszitting voor het gerechtelijk jaar 2025-2026 van het arbeidshof Brussel door Ere kamervoorzitter Lieven Lenaerts

[2] L. LENAERTS, "Vrijheid, gelijkheid…broederlijkheid, Tijd voor her-ijking", *RW* 1996-97, 1073-1080

[3] Uit de parlementaire voorbereiding kan afgeleid worden dat de niet-directe werking volgens de grondwetgever niet absoluut is: "*Hun opname in de Grondwet zal dus, zelfs indien dit gebeurt in zeer vage en algemene termen, in bepaalde gevallen aanleiding kunnen geven tot specifieke verplichtingen voor de overheid. In die gevallen kan het individu dan ook, steunend op de Grondwet, rechtstreeks aanspraak maken op een optreden van de overheid."* (Toelichting, *Parl.St.* Senaat, B.Z.1991-1992,100-2/3°, 12.).Zich baserend op rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens geeft de Grondwetgever aldus aan dat het niet per definitie uitgesloten is dat in bepaalde gevallen het recht op een menswaardig leven of een specifiek economisch, sociaal of cultureel grondrecht, voldoende nauwkeurig en volledig kan zijn om directe werking te hebben. Zo werden ook in de gewone rechtspraak subjectieve rechten afgeleid uit artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenlezing met analoge internationale of Europese verdragsbepalingen met rechtstreekse werking. (H.FUNCK, "L'article 23 de la Constitution, à travers de la jurisprudence des cours et tribunaux (1994-2008) » in W. RAUWS, M. STROOBANT (eds), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 van de Grondwet: een stand van zaken na twee decennia,* Antwerpen, Intersentia, 69-111).

[4] *BS* 17 februari 1994

[5] K. RIMANQUE, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen, deel I*, Brussel, 1980, p. 20, nr. 7; L. LENAERTS *a.w.,*1073

overheid niet, of slechts in uitzonderlijke omstandigheden, toegestaan. Men noemt ze daarom ook negatieve vrijheden.[6]

Totaal anders is het met de sociaaleconomische en culturele grondrechten van artikel 23. Om de verwezenlijking van deze rechten te realiseren wordt in beginsel een positieve inbreng van de overheid verwacht.[7]

Voor het contentieux van de arbeidsgerechten zijn vooral het recht op arbeid … het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen en het recht op sociale zekerheid, waaronder het recht op gezinsbijslagen, van belang. Deze rechten zijn voornamelijk geïnspireerd door het Europees Sociaal Handvest.[8]

Recht om een menswaardig leven te leiden

Opvallend is dat zowel de voorbereidende werken als de rechtsleer weinig aandacht besteden aan de inhoudelijke onderbouwing van die gemeenschappelijke noemer, met name het recht van eenieder om een menswaardig leven te leiden.

Twee auteurs, JACQUES FIERENS en ERIC LANCKSWEERDT, hebben getracht om hieraan te verhelpen. Ze konden zich niet beperken tot een louter juridische benadering, maar ze hebben zich multidisciplinair laten inspireren door de menswetenschappen, meer bepaald de filosofie, de moraal en de humanistische psychologie. Aangezien we het over sociaaleconomische grondrechten hebben, had ik het interessant gevonden om tevens de economische wetenschap hierbij te betrekken.

In een uitvoerige noot bij het cassatiearrest van 18 november 2013 zoekt prof. J. FIERENS naar de filosofische en juridische achtergronden van dit recht.[9] Filosofisch bespreekt hij de menswaardigheid vanaf Plato en Socrates tot Kant. Deze laatste komt tot de conclusie dat het aan de wet en het recht is om het respect voor de menselijke waardigheid vast te leggen. Zelfs indien dit beschouwd wordt als een morele wet, moet de juridische wet hiervan de afspiegeling zijn.[10]

Dit gebeurde in het internationaal recht voor het eerst in de preambule van het Charter van de Verenigde Naties van 26 juni 1945 en vervolgens in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, meer bepaald in de artikelen 1, 22 en 23 §3. Artikel 1 zegt onomwonden: *Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.* Het recht op waardigheid hoort dus toe aan alle mensen en is universeel, wat inhoudt dat het mondiaal geldt, dus ook in de huidige conflictgebieden, zoals Oekraïne, Gaza, Soedan, Oost Congo … . Na 1948 werd dit beginsel herhaald in tal van internationale verdragen, zoals bv. in artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin bepaald wordt dat de menselijke waardigheid onschendbaar is.[11] FIERENS vergelijkt dan met de Grondwetten van andere westerse landen, zoals Duitsland, Portugal, Spanje, Frankrijk, Italië en Zwitserland om te belanden bij het artikel 23 van de Belgische Grondwet. Allen proclameren ze de menselijke waardigheid als basisbeginsel.

---

[6] *Parl.St.* Kamer, 1991-92, 381/3, p.3, 15 en 17; *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-4°, p. 74-76.

[7] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, p. 2 en 9-10

[8] Ondertekend te Turijn op 18 oktober 1961, goedgekeurd door de gemeenschappen en bij W. 11 juli 1990 (*BS*., 28 december 1990)

[9] J. FIERENS, " Existe-t-il un principe général du droit du respect de la dignité humaine ? », *RCJB*, 2015/4, 358-382

[10] Ibidem, 366

[11] Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 12 december 2007, *PB. C.* 83, 30 maart 2010

Prof. E. LANCKSWEERDT zit op dezelfde lijn.[12] Hij beschouwt de menselijke waardigheid als sokkel voor de sociaaleconomische en mensenrechten[13] en dit zelfs als sokkel voor het recht in het algemeen.[14] Met verwijzing naar KANT en NUSSBAUM omschrijft hij mensenrechten als groeivoorwaarden om te mogen worden wie we werkelijk zijn. Hij zoekt de grondslag in de menselijke waardigheid en in de zelfverwezenlijking[15], waarvoor een minimum aan sociale rechtvaardigheid nodig is. Hij beziet grondrechten niet enkel vanuit het perspectief van het individu, maar ook vanuit ruimere verbanden en de relaties tussen mensen. Hierdoor moet de mens verantwoordelijkheid nemen.[16] Dit laatste is volledig terecht; immers artikel 23 tweede lid verwijst niet enkel naar de rechten, maar ook naar de *overeenkomstige plichten.* Mensenrechten zijn voor hem verbonden met de kracht van de verbinding, met onszelf, met de ander, met al wat leeft, wat voor hem naar spiritualiteit leidt.[17]

Het is de verdienste van FIERENS en LANCKSWEERDT dat zij naar het wezen van de menselijke waardigheid durven zoeken. Waar FIERENS hiervoor aansluit bij de grote filosofen van de oudheid tot KANT, betrekt LANCKSWEERDT hedendaagse denkers, vooral MARTHA NUSSBAUM, maar ook MASLOW, LIBBRECHT en ZWART in zijn zoektocht naar de kern van de menselijke waardigheid[18]. In zijn multidisciplinaire aanpak zoekt hij vooral naar de band tussen moraal en recht.

Eenieder heeft dus het recht om een menswaardig leven te leiden. Het rechtsleven wil gelijkheid creëren, maar stoot toch op tal van individuele en maatschappelijke ongelijkheden, die men weliswaar door ongelijkheidscompenserende maatregelen wil neutraliseren. In artikel 23 worden domeinen opgesomd waarin deze ongelijkheidscompensatie kan optreden. Traditioneel houdt men voor dat hier van de overheid een positieve (beleids)activiteit wordt verwacht anders dan bij de onthoudingsplicht ten aanzien van de liberale vrijheidsrechten. Maar uitgaande van de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens[19] wijst VAN DEN HOLE er terecht op dat dit onderscheid niet volledig kan gehandhaafd worden omdat in tal van burgerlijke en politieke rechten ook positieve verplichtingen voor de overheid besloten liggen, terwijl economische, sociale en culturele rechten niet enkel handelingsplichten, maar evenzeer onthoudingsplichten bevatten, zodat beide categorieën van rechten negatieve en positieve verplichtingen met zich meebrengen.[20] Dit werd ook aangestipt in de toelichting bij de herziening van de Grondwet, waar men erop wijst dat de burgerlijke en politieke rechten dikwijls een sociaaleconomische component hebben en vice versa.[21] Het zal er dus op aankomen dat in alle domeinen een goede afweging wordt gemaakt tussen de onthoudingsplicht ten aanzien van de persoonlijke vrijheden en de handelingsplicht ten aanzien van de sociaaleconomische

---

[12] E. LANCKSWEERDT, "Het concept menselijke waardigheid als motor voor de verdere ontwikkeling van recht en Rechtspraktijk", *TBP* 2013/9, 534

[13] E. LANCKSWEERDT, "Newtopia: de mensenrechten als een te voltooien symfonie", *TBP* 2012/9, 539-542

[14] E. LANCKSWEERDT, "Het concept menselijke waardigheid als motor voor de verdere ontwikkeling van recht en Rechtspraktijk", *TBP* 2013/9, 534-538,

[15] E. LANCKSWEERDT, "Newtopia…", *TBP* 2012/9, 539

[16] Ibid. *TBP* 2012/9, 540-541

[17] Ibid., *TBP* 2012/9, 542

[18] E. LANCKSWEERDT, "Het concept menselijke waardigheid …", *TBP* 2013/9, 535-536 met verwijzing naar M. NUSSBAUM, *Grensgebieden van het recht. Over sociale rechtvaardigheid*, Amsterdam, Ambo, 2006, 399 , 71 en 214 ;A. MASLOW , *Motivatie en persoonlijkheid*, Rotterdam, Lemniscaat, 1976, 463; U. LIBBRECHT, *Is God dood? Zoektocht naar de kern van de spiritualiteit,* Tielt, Lannoo, 2004, 13; C. ZWART, *De overheid is geen geluksfabriek*, Den Haag, Raad voor verkeer en waterstaat, 2001, 36.

[19] EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, Airey/Ierland, § 26

[20] W. VAN DEN HOLE, *Economische, sociale en culturele rechten*, in *APR,* Mechelen, Kluwer, 2021, 7, nr. 10; 17, nr. 31

[21] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, 11-13, nr. 6

grondrechten. YASMINE KHERBACHE en HEIDI BORTELS maken dit concreet. Zo zal de overheid bij het sociale overleg en de syndicale vrijheid, domeinen die horen bij de sociaaleconomische grondrechten, zich toch eerder moeten onthouden van inmenging.[22]

In verband met de ongelijkheidscompensatie vestigt LANCKSWEERDT de aandacht op NUSSBAUM. Deze rechtsfilosofe zocht de grensgebieden van het recht op en ontwikkelde samen met Nobelprijswinnaar AMARTYA SEN de zogenaamde 'capability approach'.[23] Zoals LANCKSWEERDT aangeeft, wil ze een ontwikkelingsgerichte invalshoek voor het recht en de rechtspraktijk, waarbij tegemoetgekomen wordt aan de verschillende menselijke behoeften, gericht op de ontplooiing van de menselijke vermogens.[24] Ongeacht bepaalde cognitieve, maar grotendeels instinctieve vaardigheden van dieren, onderscheidt de mens zich van andere levende wezens vooral door zijn vermogen tot bewustzijn.[25] Het gaat om het bewustzijn van de keuzemogelijkheden die mensen hebben en het bewust kiezen binnen deze mogelijkheden. NUSSBAUM gaat daarbij uit van vrijheden en mogelijkheden gebaseerd op de persoonlijke en sociale omstandigheden. Op dezelfde manier kan ook ongelijkheid worden uitgedrukt in termen van (on)mogelijkheden. Ze catalogeert een minimumniveau van tien belangrijke vermogens.[26] Ze verbindt deze uitdrukkelijk met het recht op menswaardigheid.[27] Wanneer NUSSBAUM capabilities verbindt met vrijheid en dus met keuzemogelijkheid, erkent ze dat bepaalde vrijheden te maken hebben met fundamentele maatschappelijke rechten en aanspraken.[28] NUSSBAUM bekritiseert de gelijkheidsillusie van het contractenrecht, waarbij niettemin met bepaalde categorieën zoals armen, gehandicapten, maar ook met dieren, geen rekening gehouden wordt. Vanuit deze benadering krijgen de sociaaleconomische grondrechten en het recht op menswaardig leven een actief en dynamisch perspectief, wat ook uitdrukkelijk bevestigd is in de parlementaire voorbereiding van artikel 23.[29]

Het recht op een menswaardig leven veronderstelt voor de burgers tevens een zekerheidsperspectief. Dit wordt volgens NUSSBAUM verankerd in de grondwet. Ze voegt eraan toe: *Maar een grondwet kan zichzelf niet handhaven, en draagt alleen maar bij aan de veiligheid en zekerheid van de mensen als er ook adequate toegang tot de rechtspraak geboden wordt en er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat in het gedrag van de rechters...Hoeveel macht dienen rechtbanken te hebben en hoe dient hun rol georganiseerd te zijn.*[30]

Dit brengt ons bij de rol van de rechter. Op het eerste gezicht ligt deze vooral in conflictoplossing. In een recent artikel in het Tijdschrift voor Familierecht opent LANCKSWEERDT een ruimer perspectief.[31] Hij gaat uit van het geschil als juridisch conflict, maar hij plaats daartegenover het samenwerkingsmodel met verwijzing naar bemiddeling, verzoening en collaboratieve

---

[22] Y. KHERBACHE en H. BORTELS, "Artikel 23 van de Grondwet: (G)een grondrecht als een ander?" in Liber Amicorum Michel Pâques, *Dire et faire le droit,* Brussel Larcier,– Antwerpen Intersentia, , 2024,185-186

[23] M. NUSSBAUM, *Mogelijkheden scheppen*, Amsterdam, Ambo, 2011, 303. Zie ook E. LANCKSWEERDT, "Newtopia…", *TBP* 2012/9, 539-542

[24] E. LANCKSWEERDT, "Het concept menselijke waardigheid …", *TBP* 2013/9, 536

[25] E. VERNIERS en L. LENAERTS, « Duurzaamheid en dierenwelzijn in de Belgische Grondwet, NjW 2025, afl. 522, 366-367, nrs. 22-24

[26] M. NUSSBAUM, *a.w.,* 57-59

[27] Ibidem, 52-56

[28] Ibidem, 107

[29] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-4°, 9; vergelijk M. NUSSBAUM, *a.w.,* 54

[30] M. NUSSBAUM, *a.w.,* 71

[31] E. LANCKSWEERDT, "Hoe juristen het conflict kunnen beschouwen als een poort naar verbinding en humaniteit", *T.Fam.* 2025/2-3, 43-58.

onderhandelingen.[32] Ook het arbeidshof Brussel droeg zijn steen hiertoe bij door de oprichting van verzoeningskamers. Hiertoe ondertekenden op 19 december 2022 het hof, de balies en de vakorganisaties namens de syndicale pleiters een samenwerkingsprotocol. Na mijn pensionering mocht ik als plaatsvervangend magistraat actief aan de uitbouw van deze verzoeningskamers meewerken. LANCKSWEERDT gelooft in een onderstroom in de rechtswereld, die gericht is op herstel en verbinding. Dat vereist een positieve ingesteldheid. Voor een goede rechtsbeoefening is die verbinding essentieel. Deze situeert zich volgens hem op drie vlakken: een goede verbinding met zichzelf, met de ander en met wat ons overstijgt. Daarom moet de rechtsbeoefenaar en a fortiori de magistraat naast zijn juridische tools ook menselijke kwaliteiten ontwikkelen en het juiste midden zoeken. Omdat er ook verbinding gezocht moet worden met wat ons doen en laten overstijgt, legt LANCKSWEERDT hier opnieuw een band met spiritualiteit. Hij pleit voor een deugdethiek bij de toepassing van het recht. Wat de magistratuur betreft, denk ik dat de terughoudendheid ten aanzien van wat ons overstijgt van belang is. We zijn geen alweters en de rechtszoekenden zijn geen niets-weters. Rechtspraak ontstaat maar door dialoog met de partijen en met de samenleving. In onze deontologie staat de rechtszoekende of de verbinding met de ander centraal.

II. Het standstillbeginsel tegenover het recht op menswaardig leven

Het is de verdienste van FIERENS en LANCKSWEERDT dat ze de band tussen recht en moraal durven te exploreren. In de Toelichting bij de grondwetsherziening[33] erkent men dat het recht om een menswaardig leven te leiden in een vage formulering verwoord is. Niettemin bevestigt men in de parlementaire voorbereiding dat het de uitdrukkelijke bedoeling is om dit fundamentele recht te beklemtonen en men dit niet beschouwt als zomaar een recht naast vele andere.[34] De algemene en vage verwoording van het recht om een menswaardig leven te leiden, verhindert voor FIERENS niet dat we hier te maken hebben met een algemeen rechtsbeginsel.[35] LANCKSWEERDT treedt hem hierin bij.[36] Ze hebben hiervoor sterke adelbrieven, want het Hof van Justitie bevestigde in een arrest van 14 oktober 2004 in de zaak C-36/02 dat de communautaire rechtsorde onbetwistbaar de eerbied voor de menselijke waardigheid als algemeen rechtsbeginsel beoogt te verzekeren .

In onze rechtspraak dient het recht op menswaardigheid onze leidraad te zijn, zeker wanneer we de wettelijkheid van de overheidsmaatregelen moeten beoordelen. De scheidingslijn tussen wettelijkheid en opportuniteit is daarbij dikwijls een slappe koord.

In de parlementaire voorbereiding van artikel 23 werd uitdrukkelijk benadrukt dat er in beginsel geen subjectieve rechten aan de burger worden toegekend; hij kan die rechten niet uitvoeren louter en allen maar, omdat dit recht in de Grondwet staat.[37] Het zijn de regelgevers die instaan voor de implementering. Artikel 23 heeft dus in essentie een oriënterend karakter,[38] maar het kan

---

[32] Wet 21 februari 2005 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek in verband met de bemiddeling, *BS* 22 maart 2005; Wet 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, *BS* 2 juli 2018; Wet 19 december 2023 houdende diverse bepalingen in burgerlijke en gerechtelijke zaken, *BS* 27 december 2023.

[33] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, 15

[34] Parl.St. St. Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-4°, 19

[35] J. FIERENS, *a.w.,* 375-380. Zie in dezelfde zin J. FIERENS, « L'interdiction de la chasse aux Gens du voyage enfin effective en Belgique ? » *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* -2024/3, 95, nr. 14

[36] E. LANCKSWEERDT, "Het concept menselijke waardigheid …", *TBP* 2013/9, 534

[37] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, p. 10-11, nr. 3. Sociale en economische grondrechten: subjectieve rechten?

[38] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, p. 13, nr. 9 Het oriënterend karakter van de sociale en economische grondrechten

voor rechters een interpretatierichtlijn zijn[39], eens de overheid de sociaaleconomische grondrechten vorm heeft gegeven. De overheid beschikt daarbij wel over een ruime appreciatiemarge.[40]

Doordat artikel 23 in beginsel geen subjectieve rechten toekent, heeft het geen onmiddellijke of rechtstreekse werking.[41] Dit neemt niet weg dat de overheid wetgevend moet optreden om de sociale grondrechten te waarborgen. Het legaliteitsbeginsel is dus van toepassing; ik kan hiervoor verwijzen naar de bijdrage van Y. KHERBACHE en H. BORTELS[42] over de vraag in hoeverre de wetgever de invulling van de sociale grondrechten kan delegeren aan de uitvoerende macht. Ze tonen aan dat het Grondwettelijk Hof zich op dit punt flexibel opstelt en een soepel legaliteitsbeginsel hanteert.

Anderzijds houdt artikel 23 een standstillbeginsel in. Dit leest men niet uitdrukkelijk in de tekst van het Grondwetsartikel zelf, maar wordt afgeleid uit de parlementaire voorbereiding. Na wat aarzelingen heeft de rechtspraak standstill gedefinieerd in de zin dat de regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving niet in aanzienlijke of gevoelige mate kan verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn *die verband houden met het algemeen belang*.
Recent heeft het Grondwettelijk Hof deze definitie verder verfijnd wat betreft de redenen van algemeen belang. In de zaak 69/2023 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de afschaffing van een werkhervattingstoeslag in het Waalse Gewest de doelgroepenwetgeving voor tewerkstellingssteun eenvoudiger en doeltreffender maakte,[43] wat een redelijke verantwoording inhield. Het Hof bepaalde in B.6.2 dat het standstillbeginsel eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau, dat wordt geboden door de toepasselijke wetgeving of regelgeving, in aanzienlijke mate vermindert *zonder redelijke verantwoording.* Ongeacht de ruime beoordelingsmacht van de overheid bevestigde het Hof zo het voordien reeds impliciet gehanteerde proportionaliteitsbeginsel.
In de zaak 112/2023 herhaalde het Grondwettelijk Hof dit in B.5.3.[44] De evenredigheidstoets is dus een essentieel onderdeel van de standstill-evaluatie.[45] De aanpassing van de Vlaamse regelgeving over de sociale bescherming voldeed hieraan niet. Het betrof de inburgeringsplicht voor het zorgbudget en het zorgbudget voor oudere werknemers. De inburgeringsplicht had tot doel de positie van de betrokkenen te verbeteren, maar de maatregel hield hiermee geen verband, zodat de redelijke verantwoording ontbrak. Evenmin vertoonde de nieuwe regel enig verband met de door de overheid ingeroepen budgettaire houdbaarheid. Het Hof vernietigde de betreffende bepalingen.

---

[39] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, p. 13, nr. 8 De interpretatie van de wetten en de sociale en economische grondrechten; vgl. i.v.m. artikel 7bis tweede lid van de Grondwet, Cass. 11 juni 2024, *NjW* 2024, afl. 508, 777, concl. D. SCHOETERS, noot P. HERBOTS, M. DRIESSEN

[40] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-3°, p. 11-13, nr. 6. De verplichtingen voor de overheid.

[41] In de parlementaire voorbereiding en bepaalde rechtsleer hanteert men dikwijls de term “directe werking”. F. DELPÉRÉE wees er m.i. terecht op dat dit een begrip is uit het internationaal recht dat hier niet van doen is. *Parl.St*. Senaat, B.Z. 1992-93, 100/2-4°, 90. Hij stelde daarom voor om de term “onmiddellijke werking” te gebruiken.

[42] Y. KERBACHE en H. BORTELS, *a.w.,* 187-195

[43] GrH. 27 april 2023, 69/2023, B.6.2

[44] GrH 20 juli 2023, 112/2023, B.5.3 met de toepassing in B.11

[45] Y. KERBACHE en H. BORTELS, *a.w.,* 196-197 ; D. DUMONT en I. HACHEZ, “Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle: la confirmation logique et bienvenue de l’exigence d’un test de proportionnalité", *JT* 2024, pp. 2-15.

Recent op 5 juni 2025 bevestigde het Grondwettelijk Hof deze omschrijving van standstill in de zaak over de beëindiging van de hoedanigheid van een statutair personeelslid zonder tuchtprocedure bij de Vlaamse lokale besturen met opnieuw een verwijzing naar de redelijke verantwoording.[46]

Voor de verdere bespreking van standstill in de sociale grondrechten liet ik me inspireren door het online juridisch tijdschrift *Grondrechten en armoede*, meer specifiek het nummer 2022/4.[47]

Staatsraad FRÉDERIC VANNESTE bespreekt daarin de verschillen tussen de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Deze verschillen betreffen vooral het legaliteitsbeginsel, met name de vraag of de wetgever bij delegatie aan de uitvoerende macht kan volstaan met enkel het onderwerp van de maatregelen op te geven, wat het Grondwettelijk Hof in bepaalde arresten als voldoende heeft aanvaard. De Raad van State adviseert dat meer nodig is en dat ook de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het toepassingsgebied van het sociaal grondrecht moeten worden omschreven. In het kader van de Vereniging Sociaal Recht hebben we de auteur in een debat samengebracht met mevrouw YASMINE KHERBACHE, rechter bij het Grondwettelijk Hof, die het visieverschil erkent, maar toch wijst op een toenadering doordat de wetgevers zich grotendeels conformeren aan de adviezen van de Raad van State. Ze heeft dit samen met referendaris HEIDI BORTELS uitgewerkt in een bijdrage in het Liber Amicorum van MICHEL PÂQUES.[48]
Maar VANNESTE gaat verder en betoogt naar analogie met de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens en van het Hof van Justitie dat het standstillbeginsel niet volstaat om volwaardig te toetsen aan artikel 23 van de Grondwet. De kernverplichtingen ervan zijn voor hem voldoende precies en volledig om rechtstreeks en volwaardig te toetsen aan het recht op menselijke waardigheid. Artikel 23 verleent dan wel geen subjectieve rechten, maar dit neemt niet weg dat er een subjectief recht is op het respecteren van de sociale grondrechten, met inbegrip van standstill en de menselijke waardigheid. Wanneer de overheid hierin tekort schiet, kan ze aansprakelijk gesteld worden op grond van artikel 6.5 en 6.6 NBW (oud artikel 1382), wat ook voor de gewone rechtbanken en hoven kan gebeuren.

In een zeer lezenswaardige bijdrage passen advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie HUGO MORMONT en eerste voorzitster KATRIN STANGHERLIN dit toe op het contentieux van de sociale zekerheid. Zoals VANNESTE, pleiten deze auteurs voor een directe objectieve controle op basis van de harde kern van artikel 23, met name het recht op menselijke waardigheid. Ze baseren zich op recente cassatierechtspraak, waarbij het arrest van 14 september 2020[49] een prominente plaats inneemt.
In dit arrest over de verstrenging van de inschakelingsuitkeringen wordt een passe partout verwijzing naar algemene budgettaire beleidsdoelstellingen in het regeerakkoord en naar het bestaan van een OCMW-vangnet onvoldoende geacht, wanneer niet concreet nagegaan wordt hoe dit alles bijdraagt aan het algemeen belang.

---

[46] GrH 5 juni 2025, 85/2025, B.28.3
[47] https://droitpauvrete.be/nl/tijdschrift-4-2022/
[48] Y. KHERBACHE en H. BORTELS, "Artikel 23 van de Grondwet: (G)een grondrecht als een ander?" in Liber Amicorum MICHEL PÂCQUES, *Dire et faire le droit*, Brussel Larcier, – Antwerpen Intersentia, , 2024,185-186.
[49] Cass. 14 september 2020, S.18.0012.F, ECLI:BE:CASS:2024:CONC.20241209.3F.5 *JTT* 2021, afl. 1387, 37; *Soc.Kron.* 2024 (samenvatting), afl. 2, 108, concl. J. GENICOT noot H. FUNCK; zie ook
D. DUMONT en I. HACHEZ, "Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle: la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité", *JT* 2024, pp. 2-15.

De auteurs leiden hieruit af dat men niet abstract mag toetsen, maar selectief, waarbij de situatie van de sociaal verzekerde in verband met de menselijke waardigheid kan meegenomen worden. Het argument dat men zo te vage beginselen moet toepassen, wijzen ze van de hand, omdat de arbeidsgerechten reeds jarenlang de menselijke waardigheid als leidraad nemen in OCMW-betwistingen.

Advocaat-generaal HUGO MORMONT gaat hierop voort in een conclusie voor het cassatiearrest van 9 december 2024.[50] Hij schetst 4 stappen voor het doorlopen van de toetsing van de standstill:

- Is er een vermindering van het beschermingsniveau ten aanzien van de vroegere regeling
- Is deze vermindering gevoelig of aanzienlijk
- Is deze vermindering gerechtvaardigd door motieven van algemeen belang en dus geschikt en noodzakelijk om de motieven te realiseren
- Is de vermindering redelijk verantwoord en dus proportioneel ten aanzien van de motieven.

De bewijslast in verband met de vervulling van deze voorwaarden rust op de overheid.
MORMONT concludeert tot de verbreking van een interessant gemotiveerd arrest van uw arbeidshof van 20 mei 2019[51], waarin de toenmalige doctrine gevolgd werd, die zei dat de toetsing van standstill met terughoudendheid diende te gebeuren, wanneer de overheid zelf haar nieuwe regel verantwoord had; maar dat een strengere rechterlijke toetsing op zijn plaats was, wanneer geen verantwoording bij het uitvaardigen van de norm was gegeven.
MORMONT ziet een probleem in de mate dat er een onderscheid gemaakt wordt al naargelang er een voorafgaande motivering is bij het uitvaardigen van de norm. De overheid kan dit volgens hem nog achteraf – en dus ook nog tijdens een procedure - verantwoorden, omdat de redenen die het beschermingsniveau aanzienlijk verminderen moeten *bestaan.* In de Franse definitie van standstill gebruikt men inderdaad het woord *existent;* in het Nederlands spreekt men over redenen, die er *zijn*. Daardoor kunnen die redenen, ook al is de advocaat-generaal hiervan niet zo'n grote voorstander, toch nog achteraf worden gegeven. MORMONT verwijst hierbij opnieuw naar het cassatiearrest van 14 september 2020, waar ook gesproken wordt over een *latere verificatie.*

Het Hof van Cassatie volgt de conclusie van zijn advocaat-generaal in het arrest van 9 december 2024.[52] Een uitdrukkelijke motivering bij de tekst is niet vereist. Het arbeidshof mocht dus bij de controle van de proportionaliteit van de maatregel dit niet laten afhangen van het ontbreken van een uitdrukkelijke motivering.

Ik besluit:
Het recht van ieder mens om een menswaardig leven te leiden vormt de sokkel voor de sociale grondrechten en is een algemeen rechtsbeginsel. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 volgt dat het legaliteits- en het standstillbeginsel een inherent onderdeel van de sociaaleconomische rechten zijn. Een belangrijke verantwoordelijkheid rust op de rechtspraak – en dus op u allen – om dit te evalueren.
Ik denk daarbij aan de actuele discussies over de wachtlijsten voor het persoonsvolgend budget in de Vlaamse gehandicaptensector met tegenstrijdige uitspraken van het arbeidshof Gent en Antwerpen[53] waarover het Hof van Cassatie finaal zal moeten trancheren. Er zijn hierover nog

[50] Conclusie ECLI:BE:CASS:2024:CONC.20241209.3F.5, ook gepubliceerd op Stradalex
[51] Arbh. Brussel 20 mei 2019, *JTT* 2020,24
[52] Cass. 9 december 2024, S.19.0062.F, ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20241209.3F.5,
[53] Arbh. Gent (afd. Brugge) 10 december 2024, nr. 2022/AR/95; Arbh. Antwerpen (afd. Antwerpen) 23 januari 2025, nr. 2023/AA/325; N. GHYS, "Rechtspraak verdeeld over Vlaams experiment gedeeltelijk persoonsvolgend budget", *Juristenkrant* nr. 503, 12 februari 2025

procedures hangende bij uw hof. Uw arbeidshof paste in een arrest van 26 juli 2022[54] de proportionaliteitstoets toe, met nadruk op de budgettaire situatie. Het Hof van Cassatie leert dat men daarbij niet te algemeen en te abstract mag afwegen, omdat men anders in een passe-partout motivering dreigt te verzeilen.
Deze problematiek komt zeker terug aan de orde, gelet op de aangekondigde procedures tegen de recente programmawet van 18 juli 2025, die de werkloosheidsuitkeringen beperkt tot maximum twee jaar.[55] De cassatierechtspraak van 14 september 2020 over de inschakelingsuitkeringen (wat ook werkloosheidsvergoedingen zijn) zal hier alleszins opnieuw ter sprake komen. Immers er is een goede motivering nodig en een doorverwijzen van werklozen naar het OCMW is als dusdanig geen voldoende valabel argument.
Ik treed de interessante rechtsleer bij die pleit om haasje over de standstill te springen naar de kernverplichting van artikel 23, met name het recht van eenieder om een menswaardig leven te leiden. Per slot van rekening wordt het recht op menselijke waardigheid – anders dan het standstillbeginsel – wel letterlijk in artikel 23 van de Grondwet vermeld. Voor de overheid en de rechtspraak is het een uitdaging om dit kernbegrip vorm te geven.
Zo blijft recht levend en ik wens jullie bij dit nieuwe gerechtelijk jaar veel succes met de uitdagingen, die voor u liggen.

LIEVEN LENAERTS
Ere kamervoorzitter Arbeidshof Brussel

[54] Arbh. Brussel 26 juli 2022 nr. 2021/AB/432
[55] Programmawet van 18 juli 2025, meer bepaald artikel 169, dat artikel 114 van het KB van 25 november 1991 wijzigt, *BS* 29 juli 2025.