

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 25/2434

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 december 2025 in de zaak tussen

de vereniging Nederlands Horeca Gilde, te Zandvoort, eiseres
(gemachtigde: mr. T. van Liempd),

en

de vakbond/werknemersorganisatie Horecawise (voorheen BVHP), te Leidschendam,
eiseres
(gemachtigde: mr. T. van Liempd),

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verweerder
(gemachtigden: mr. A.S.M.J. Bol en mr. B. Tulus).

Als derde-partijen nemen aan de zaak deel: **Koninklijke Horeca Nederland**,
FNV Horecabond en CNV Vakmensen,
(gemachtigden: mr. C. de Blaeij).

Partijen worden hierna achtereenvolgens genoemd: NHG, Horecawise, de minister en Cao-partijen.

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de afwijzing van het dispensatieverzoek van NHG van het besluit tot algemeenverbindendverklaring (hierna: avv) van bepalingen van de Cao¹ voor het horeca- en aanverwante bedrijf 2024 (hierna: de Horeca-cao). NHG en Horecawise zijn het met de afwijzing niet eens en voeren daartoe een aantal beroepsgronden aan.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het beroep van Horecawise niet-ontvankelijk is. Het beroep van NHG is naar het oordeel van de rechtbank ongegrond. Dit betekent dat de minister het verzoek tot dispensatie van de avv van de bepalingen van de Horeca-cao heeft kunnen afwijzen. Horecawise en NHG krijgen dus geen gelijk. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

2. NHG en Horecawise zijn partijen die zijn aangesloten bij de collectieve arbeidsovereenkomst van het Nederlands Horeca Gilde (NHG-cao). NHG heeft op

¹ Collectieve arbeidsovereenkomst.

6 mei 2024 een dispensatieverzoek ingediend van het besluit van 11 juli 2024 tot avv van bepalingen van de Horeca-cao op grond van de directe gebondenheid aan haar eigen cao.

2.1. De minister heeft het dispensatieverzoek in het primaire besluit van 16 juli 2024 afgewezen. De minister legt daaraan - samengevat - ten grondslag dat niet is gebleken van zwaarwegende argumenten op grond waarvan toepassing van de Horeca-cao door middel van de avv redelijkerwijs niet van NHG kan worden gevergd.

2.2. NHG heeft daartegen bezwaar gemaakt. NHG en Horecawise hebben de voorzieningenrechter verzocht om bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat NHG dan wel de partijen die zijn aangesloten bij de NHG-cao voorlopig dispensatie wordt verleend van het besluit van 16 juli 2024, dan wel dat het de NHG-cao sluitende partijen wordt toegestaan te handelen alsof zij zijn gedispenseerd en de minister op te dragen om hen te behandelen alsof de gevraagde dispensatie is verleend. Dit tot zes weken na het nemen van het besluit op bezwaar. De voorzieningenrechter van deze rechtbank heeft het verzoek op 27 januari 2025 afgewezen.²

2.3. Met het bestreden besluit van 5 maart 2025 op het bezwaar van NHG is de minister bij de afwijzing van het verzoek gebleven. NHG en Horecawise hebben daartegen beroep ingesteld. De minister heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. De Cao-partijen hebben ook schriftelijk gereageerd.

2.4. De rechtbank heeft het beroep op 20 november 2025 op zitting behandeld.³ Hieraan hebben deelgenomen: B.A. Schoormans (voorzitter van NHG), de gemachtigde van NHG en Horecawise, de gemachtigden van de minister en de gemachtigde van Cao-partijen, vergezeld door haar kantoorgenoot mr. H.J.B. Hilberts.

Beoordeling door de rechtbank

Het beroep van Horecawise

3. De rechtbank heeft in de overgelegde stukken geen bezwaarschrift van Horecawise aangetroffen. Anders dan Horecawise ter zitting heeft gesteld, blijkt ook nergens uit dat NHG mede namens Horecawise bezwaar heeft gemaakt, dat de minister het bezwaar als zodanig heeft aangemerkt en/of dat dit tijdens de hoorzitting in bezwaar is besproken. Verder zijn de rechtbank geen omstandigheden bekend geworden die maken dat het Horecawise redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen bezwaar heeft gemaakt. Gelet op het bepaalde in artikel 6:13, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), verklaart de rechtbank het beroep van Horecawise daarom niet-ontvankelijk.

² ECLI:NL:RBAMS:2025:756.

³ Formeel is de rechtbank Noord-Holland bevoegd, maar partijen hebben ingestemd met behandeling door de rechtbank Amsterdam.

Het beroep van NHG

Heeft NHG beroepsgronden aangevoerd?

4. De minister en de Cao-partijen hebben aangevoerd dat NHG niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in haar beroep, omdat zij geen beroepsgronden heeft ingediend. Wat NHG in beroep naar voren heeft gebracht is een herhaling van de bezwaargronden, maar weerlegt het bestreden besluit niet. Dit zijn daarom geen beroepsgronden.

4.1. De rechtbank volgt dit standpunt niet. Nog daargelaten of de bezwaar- en beroepsgronden identiek zijn, heeft de gemachtigde van NHG toegelicht dat partijen zowel in bezwaar, als in beroep op meerdere punten principieel van mening verschillen, wat een herhaling van de bezwaargronden verklaart. De rechtbank stelt vast dat partijen inderdaad op principiële (juridische) onderwerpen van mening verschillen. Partijen hebben daarover gediscussieerd in bezwaar en NHG wenst dit nu in beroep voor te leggen aan de rechtbank. Naar het oordeel van de rechtbank is wat NHG in beroep heeft aangevoerd, daarom wel degelijk gericht tegen het bestreden besluit en kan dus niet geconcludeerd worden dat NHG geen beroepsgronden heeft ingediend. De rechtbank zal daarom hierna de beroepsgronden van NHG inhoudelijk beoordelen.

Kan de rechtbank beoordelen of NHG gebonden is aan de Horeca-cao?

5. NHG stelt zich primair op het standpunt dat zij gelet op artikel 1.4a, tweede lid, van de Horeca-cao buiten de werkingssfeer van de Horeca-cao valt. Zoals NHG ter zitting zelf ook heeft onderkend, heeft het bestreden besluit geen betrekking op de vraag of NHG al dan niet onder de werkingssfeer van de Horeca-cao valt en kan deze beroepsgrond daarom in deze procedure niet door de rechtbank worden beoordeeld. De rechtbank beoordeelt alleen de afwijzing van het dispensatieverzoek.

Wat is het toetsingskader?

6. De rechtbank geeft hieronder allereerst het kader weer - voor zover relevant - waaraan de minister het verzoek om dispensatie dient te toetsen. Daarbij gaat zij ook in op de beroepsgronden van NHG over het toetsingskader.

6.1. De minister kan bepalingen van een cao algemeen verbindend verklaren.⁴ De minister heeft daarnaast de bevoegdheid om ondernemingen van de avv uit te zonderen. De wet spreekt niet van een verplichting tot, of een recht op avv dan wel dispensatie. Het is voorbehouden aan de minister om hierover te beslissen. Dergelijke besluiten berusten daarom op een discretionaire bevoegdheid. Wanneer bepalingen van een cao algemeen verbindend worden verklaard, geldt de gebondenheid aan het besluit tot avv als uitgangspunt en is een eventuele verlening van dispensatie een uitzondering.

6.2. Bij verzoeken om dispensatie is onder meer het Toetsingskader algemeenverbindendverklaring cao-bepalingen (hierna: het Toetsingskader) van toepassing.

⁴ Artikel 2, eerste lid, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv).

In hoofdstuk 7 van het Toetsingskader wordt de procedure geschetst voor de behandeling van een dispensatieverzoek.

6.3. In het Toetsingskader is bepaald dat een verzoek om dispensatie alleen kan worden toegewezen, als sprake is van gebondenheid aan een eigen rechtsgeldige cao.⁵ Dat is hier de NHG-cao. Dispensatie van de avv wordt verder alleen verleend als sprake is van zwaarwegende argumenten waardoor toepassing van de algemeen verbindend verklaarde cao (in dit geval de Horeca-cao) redelijkerwijs niet gevergd kan worden. Van zwaarwegende argumenten is met name sprake als de specifieke bedrijfskenmerken op essentiële punten verschillen van de ondernemingen die tot de werkingssfeer van de algemeen verbindend verklaarde bepalingen van de cao gerekend kunnen worden. Daarbij is uitdrukkelijk in het Toetsingskader bepaald dat weging van de afzonderlijke arbeidsvoorwaardenpakketten bij een dispensatieverzoek niet plaatsvindt. Indien sprake is van specifieke bedrijfskenmerken komt daarna pas de vraag aan de orde of deze specifieke bedrijfskenmerken dusdanig zwaarwegend zijn dat toepassing van de algemeen verbindend verklaarde cao redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

6.4. NHG stelt dat de beoordeling van het dispensatieverzoek ten onrechte afhangt van het feit of er bezwarende zienswijzen door leden van de Horeca-cao worden ingebracht. Volgens NHG dient de minister op basis van een eigen afweging en eigen onderzoek tot een besluit te komen, waarbij de beoordeling dient plaats te vinden op basis van het door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgestelde aanvraagformulier voor een dispensatie-aanvraag.

6.5. Dit standpunt volgt de rechtbank niet. De minister heeft toegelicht dat uit het Toetsingskader blijkt dat het aan de dispensatieverzoeker is om aan te geven en te onderbouwen welke zwaarwegende argumenten maken dat naleving van de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen redelijkerwijs niet gevergd kan worden. De minister dient alle benodigde inlichtingen in te winnen, maar het is de verantwoordelijkheid van de dispensatieverzoeker om per lid of sub-sector aan te geven en te onderbouwen vanwege welke zwaarwegende reden(en) toepassing van de cao-bepalingen die algemeen verbindend zijn verklaard redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Dat heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in 2024 (nogmaals) bevestigd.⁶ In diezelfde uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat in het geval door partijen bij de algemeen verbindend verklaarde cao bezwarende zienswijzen zijn ingebracht tegen het dispensatieverzoek, de minister ook deze betwisting bij het onderzoek moet betrekken. Vervolgens moet de minister volgens de Afdeling over de in de dispensatieaanvraag gegeven onderbouwing en de betwisting daarvan een zelfstandig oordeel vormen. Op basis van dit onderzoek moet de minister een besluit nemen. Dit betekent volgens de Afdeling echter niet dat de minister zelf moet onderzoeken welke motivering aan een dispensatieverzoek ten grondslag zou kunnen worden gelegd. Het is immers aan de aanvrager om het dispensatieverzoek te motiveren en te onderbouwen. Bij afwijzing van het dispensatieverzoek moet de minister het besluit zo motiveren dat inzichtelijk wordt waarom de motivering van het dispensatieverzoek onvoldoende is. De rechtbank kan deze toelichting van de minister volgen. De rechtbank is daarnaast van oordeel dat de motivering in het

⁵ Hoofdstuk 7 toetsingskader Wet avv.

⁶ Zie de uitspraken van 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4369, overweging 2.1 en ECLI:NL:RVS:2024:4372, overweging 4.1.

bestreden besluit ziet op de oordeelsvorming van de minister over wat partijen hebben ingebracht.

6.6. Verder heeft NHG gesteld dat het dispensatiecriterium uit het Toetsingskader onduidelijk is en dat het vooraf niet duidelijk is aan welke criteria de minister een dispensatieverzoek toetst. Dit betekent dat een aanvrager bij de indiening van het verzoek geen dan wel onvoldoende rechtszekerheid heeft over de kans van slagen daarvan.

6.7. Dit standpunt volgt de rechtbank niet. De minister heeft erop gewezen dat uit artikel 2 van de Wet avv en paragraaf 7 van het Toetsingskader, waarin ook naar de parlementaire geschiedenis van de Wet avv wordt verwezen, volgt dat het een discretionaire bevoegdheid van de minister is om al dan niet tot dispensatie over te gaan. Op grond daarvan heeft de minister beleids- en beoordelingsruimte bij de beoordeling van een dispensatieverzoek. In het Toetsingskader wordt de bevoegdheid van de minister deels ingevuld en wordt omschreven waar dispensatieverzoeken aan moeten voldoen. Het Toetsingskader geeft de beoordelingscriteria, zoals (voor zover relevant) toegelicht onder 6.3, weer en het is aan de dispensatieverzoeker om daar invulling aan te geven. Anders dan NHG, is de rechtbank van oordeel dat dit niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij is van belang dat de dispensatiebevoegdheid van de minister geen gebonden, maar een discretionaire bevoegdheid is. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist niet dat steeds in ieder geval voorzienbaar moet zijn hoe de minister de, aan die bevoegdheid inherente, beoordelingsruimte invult en tot welk besluit dit leidt.

Is het bestreden besluit in strijd met de ILO-verdragen?

7. NHG stelt zich op het standpunt dat de terughoudende toets uit het Toetsingskader in strijd is met de vrijheid van vakvereniging en de vrijheid van collectief onderhandelen uit artikel 11 van Conventie 87 en artikel 4 van Conventie 98 van de International Labour Organisation verdragen (hierna: ILO-verdragen). Uit deze verdragen volgt dat de minister de vorming van cao's actief moet bevorderen en het dispensatiebeleid zoals opgenomen in het Toetsingskader is hiermee in strijd. Om die reden mag het dispensatieverzoek volgens NHG niet worden afgewezen. Daarbij is de eigen NHG-cao voldoende onderscheidend om buiten de algemeen verbindend verklaarde Horeca-cao te vallen. De weigering van dispensatie is om die reden in strijd met artikel 4 van ILO-verdrag 98. Verder dienen de personen die gebonden zijn aan de NHG-cao gedispenseerd te worden, omdat zij gebonden zijn aan de rechtsgeldig tot stand gekomen NHG-cao. Het ILO-verdrag gaat dan boven de Wet avv.

7.1. De rechtbank volgt dit standpunt niet. De minister heeft erop gewezen dat per 1 januari 2007 het herziene Toetsingskader in werking is getreden. De wijzigingen rondom het verlenen van dispensatie hebben tot gevolg gehad dat niet automatisch (meer) (vervolg)dispensatie wordt verleend indien sprake is van een eigen cao. Het uitgangspunt van de wijziging is het nadrukkelijker bepalen dat avv de regel is en dispensatie de uitzondering. De International Labour Organisation (Committee on Freedom of Association) (hierna: ILO-comité) heeft in 2008⁷ en in 2019⁸ bevestigd dat door de toepassing van het

⁷ ILO 18 november 2008, nummer 2628, JAR 2008/296.

⁸ ILO 7 november 2019, nummer 3346, JAR 2019/297.

huidige dispensatiebeleid de vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen van vakbonden/vertegenwoordigers van werknemersbelangen niet wordt ondermijnd.

7.2. De rechtbank kan het voorgaande standpunt van de minister volgen. Het ILO-Comité heeft het uitgangspunt van de Wet avv en het Toetsingskader, dat avv de regel is en dispensatie de uitzondering, beoordeeld. Alleen in bijzondere omstandigheden wordt dispensatie verleend en dat is volgens het ILO-Comité niet in strijd met de ILO-verdragen. Het ILO-Comité heeft rekening gehouden met de gevolgen voor ondernemers die onder de werkingssfeer van een algemeen verbindend verklaarde cao vallen. Door avv het uitgangspunt te maken, geeft de minister invulling aan het bevorderen van het sluiten van cao's en daarmee aan het bevorderen van gelijke behandeling in de sector.

7.3. NHG heeft op de zitting het standpunt ingenomen dat de beoordeling door het ILO-Comité gebaseerd is op een eenzijdige voorstelling van zaken, zonder wederhoor en met inachtneming van het perspectief van de traditionele sociale partners, waaronder de FNV. De uitspraken kunnen daarom niet worden gezien als een rechtvaardiging voor het huidige, belemmerende dispensatiestelsel.

7.4. Ook dit standpunt volgt de rechtbank niet. Het ILO-Comité is een onafhankelijk Comité waar FNV geen deel van uitmaakt. Voor het overige verwijst de rechtbank naar overwegingen 7.1 en 7.2.

Is sprake van specifieke bedrijfskenmerken?

8. De rechtbank gaat nu in op de vraag of de minister zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de leden van de NHG-cao niet beschikken over specifieke bedrijfskenmerken die op essentiële punten verschillen van de leden van de Cao-partijen.

8.1. Op de zitting heeft de gemachtigde van NHG aangevoerd dat alle leden van NHG zich met name onderscheiden van de leden van de Cao-partijen, omdat zij al meer dan dertig jaar onder de NHG-cao vallen waarin flexibiliteit werd gewaarborgd. Daarom geldt dit specifieke bedrijfskenmerk voor ieder lid van NHG.

8.2. Dit standpunt volgt de rechtbank niet, omdat het hebben van een eigen cao een voorwaarde is om überhaupt voor dispensatie in aanmerking te komen.⁹ Het hebben van een eigen cao kan reeds daarom niet (ook) als specifiek bedrijfskenmerk als bedoeld in het Toetsingskader worden aangemerkt.

8.3. NHG heeft verder aangevoerd dat haar leden beschikken over specifieke bedrijfskenmerken waarvoor NHG een cao heeft ontwikkeld die de administratieve druk aanzienlijk verlicht. Het gaat daarbij vooral om verschillen in de beloningsstructuur en de inrichting van het functiemodel. Bij de NHG-cao kunnen leden zelf hun salaris- en functiehuis vaststellen en bij de Horeca-cao is er een verplicht functiehuis. Het omzetten van dat functiehuis is niet gewenst, omdat dat administratief niet behapbaar is. De afwijkende beloningssystematiek is het wezenskenmerk van de NHG-cao en dit levert volgens NHG

⁹ Dit volgt uit hoofdstuk 7 van het Toetsingskader.

een grond voor dispensatie op. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst zij naar een uitspraak van de Afdeling¹⁰.

8.4. Dit betoog slaagt niet. De minister heeft toegelicht waarom de door NHG gehanteerde beloningssystematiek geen bedrijfsspecifiek kenmerk is en dus ook geen grond voor dispensatie kan opleveren. Het functie- en loonebouw betreft de vormgeving van arbeidsvoorwaarden en kan niet worden aangemerkt als een specifiek bedrijfskenmerk. Verder gaat de verwijzing naar de aangehaalde uitspraak van de Afdeling niet op, omdat in die zaak sprake was van een payrollonderneming, die zich onder meer van andere payrollonderneming onderscheidt door de beloningssystematiek die haar werknemers met opdrachtgevers overeenkomen. Die vorm van beloning is in deze specifieke sector een belangrijk onderdeel van de bedrijfsuitoefening. Bij horecabedrijven is hiervan geen sprake. In de NHG-cao is daarnaast geen loonschaal opgenomen, waardoor het onduidelijk is naar welke beloningssystematiek NHG verwijst.

8.5. Omdat NHG geen bedrijfsspecifieke kenmerken heeft aangevoerd, hoefde de minister niet te beoordelen of de bedrijfsspecifieke kenmerken dusdanig zwaarwegend zijn dat toepassing van de algemeen verbindend verklaarde cao niet kan worden gevergd.

8.6. Dat het functie- en loonebouw moeilijk in te richten is voor leden van de NHG-cao, kan bovendien geen zwaarwegend argument voor dispensatie opleveren. De Horeca-cao kent een groot aantal referentiefuncties waarbij werkgevers met de eigen functies in de onderneming kunnen aansluiten. Waarom deze bepalingen niet kunnen worden toegepast door ondernemingen onder de NHG-cao, maakt NHG niet concreet. Met de minister is de rechtbank daarnaast van oordeel dat NHG ook anderszins niet heeft aangetoond dat vanwege zwaarwegende argumenten toepassing van de Horeca-cao redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Is sprake van concurrentie op arbeidsvoorwaarden?

9. Tot slot stelt NHG dat door de NHG-cao geen sprake is van concurrentie op arbeidsvoorwaarden. NHG belooft niet minder maar anders. Daarbij worden de eisen uit het loonverhoudingsvoorschrift van artikel 8 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs in acht genomen.

9.1. Gelet op het toetsingskader doet de vraag of wel of geen sprake is van concurrentie op arbeidsvoorwaarden niet ter zake, omdat - wat hier ook van zij - niet gemotiveerd is dat en waarom dit een zwaarwegend argument zou kunnen opleveren als bedoeld in het toetsingskader. Bovendien is in het toetsingskader uitdrukkelijk bepaald dat weging van de afzonderlijke arbeidsvoorwaardenpakketten bij een dispensatieverzoek niet plaatsvindt. Deze beroepsgrond slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

10. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de leden van de NHG-cao niet beschikken over bedrijfsspecifieke kenmerken die op essentiële punten verschillen van ondernemingen die

¹⁰ Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4213.

tot de werkingssfeer van de Horeca-cao gerekend kunnen worden. Ook anderszins heeft NHG niet aangetoond dat vanwege zwaarwegende argumenten toepassing van de Horeca-cao redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Het dispensatieverzoek van NHG is daarom op juiste gronden afgewezen.

10.1. Het beroep van Horecawise is niet-ontvankelijk. Het beroep van NHG is ongegrond. Dat betekent dat Horecawise en NHG geen gelijk krijgen. Zij krijgen daarom het griffierecht niet terug en krijgen ook geen vergoeding van hun proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart:

- het beroep van Horecawise niet-ontvankelijk;
- het beroep van NHG ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.M. van der Linden-Kaajan, voorzitter, en mr. M.W. Speksnijder en mr. C.M. Delstra, leden, in aanwezigheid van mr. M.M. Mazurel, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 17 december 2025.

griffier

voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

18 DEC. 2025

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.

Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

voor kopie conform,
de griffier van de Arrondissements-
rechtbank Sector Bestuursrecht
te Amsterdam