

Vergaderjaar 1987-1988

20 430

Wijziging van de wachtgeldbepalingen in de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 oktober 1987

Bij Kabinetsmissive van 27 augustus 1987, no. 6, heeft Uwe Majesteit op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de wachtgeldbepalingen in de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling.

1. De Raad van State stelt vast dat blijkens de voorgestelde wijzigingen van artikel 38 van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling (Stb. 1984, 475) wachtgelden en uitkeringen van personeel vallende onder opheffen gemeenschappelijke regelingen niet meer ten laste van het Rijk komen, maar dat zij ten laste kunnen worden gebracht van door gedeputeerde staten aangewezen gemeenten, zonder dat daartegenover altijd een tegemoetkoming in het kader van de verfijningsregeling staat. Allereerst merkt de Raad op dat in de memorie van toelichting erop wordt aangedrongen het wetsvoorstel te bezien in het licht van het beleid van de regering dat erop gericht is waar mogelijk een eind te maken aan

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 januari 1988

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 augustus 1987, nr. 7, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovengenoemde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 oktober 1987, nr. W04.87.0411, moge ik U hierbij aanbieden. De Raad van State kan instemmen met het wetsvoorstel en de memorie van toelichting behoudens een aantal opmerkingen die hieronder van commentaar worden voorzien.

1. De voorgestelde regeling brengt met zich mee, dat wachtgeldlasten die ontstaan ten gevolge van gemeentelijke herindelingen met een datum van herindeling van 1 januari 1988 of later, niet langer voor rijksrekening komen, maar voor rekening van de betrokken gemeenten onder instelling van een verfijning. Deze regeling vloeit voort uit het kabinetsbeleid om, waar mogelijk, openeinderegelingen te beëindigen. Bij de zienswijze van de Raad dat geen einde wordt gemaakt aan een openeinderegeling en dat het nadeel dat aan dergelijke regelingen is verbonden wordt verschoven naar de betrokken gemeenten, plaats ik de volgende kanttekeningen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb ik in de

open-einderegelingen. Ziet de Raad het goed, dan wordt met de voorgestelde regeling geen eind gemaakt aan een open-einderegeling, maar wordt het nadeel dat aan dergelijke regelingen is verbonden verschoven naar de betrokken gemeenten. De inleiding van de memorie van toelichting ware in dit opzicht te verduidelijken.

Voorts is de Raad opgevallen dat in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel de mogelijkheid niet wordt uitgesloten dat in uitzonderlijke situaties zelfs gemeenten worden aangewezen, die in het geheel geen verfijningsuitkering ontvangen. Voor die aangewezen gemeenten zal dat een lastenverzwaring betekenen die niet wordt gecompenseerd. De Raad moge erop wijzen dat zo'n lastenverzwaring in strijd zal zijn met het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat de gemeenten die de lasten van de wachtgelden zelf moeten dragen daartoe financieel in staat worden gesteld. Naar de mening van het college ware alsnog in compensatie te voorzien, hetzij door uitbreiding van de verfijning, hetzij door de vergoeding ten laste van het Rijk te handhaven, zoals ook geschiedt bij de wachtgelden van burgemeesters.

paragraaf «inhoud van het voorstel» aangegeven, dat de bij de herindeling betrokken gemeenten thans goeddeels zelf bepalen hoeveel wachtgelders ten laste van de rijksbegroting komen. De overheidslaag die bepaalt (de gemeente) is een ander dan de overheidslaag die betaalt (de rijksoverheid).

Een dergelijke scheiding wordt in de financiële verhouding tussen Rijk en lagere overheid als onwenselijk beschouwd en dient dan ook zo veel mogelijk te worden vermeden en ongedaan te worden gemaakt. In het voorgestelde nieuwe regime ontbreekt genoemde scheiding.

Ik voeg hier nog het volgende aan toe. Het bedrag dat van hoofdstuk VII van de rijksbegroting (Binnenlandse Zaken) overgaat naar de Gemeentefondsbegroting is naar mijn mening van dien aard dat het mogelijk moet zijn de bij de gemeenten in totaliteit optredende wachtgeldlasten te bekostigen. De betrokken gemeenten ontvangen, zo luidt het voorstel, een verfijningsuitkering uit het Gemeentefonds. Deze uitkering zal worden verstrekt ongeacht of een gemeenten ook daadwerkelijk kosten als gevolg van wachtgeld heeft te dragen. Dit betekent, dat wanneer een gemeente in staat is minder aan wachtgelden uit te geven dan zij aan verfijningsuitkering ontvangt, het verschil ter vrije besteding van de gemeente staat. Tegenover het door de Raad bedoelde nadeel dat een gemeente in het nieuwe regime het risico loopt dat haar verfijningsopbrengst ontoereikend is om in de wachtgeldlasten te voorzien – een nadeel dat zich met name kan voordoen indien de omvang van het beroep op de regeling groter is dan verwacht – staat dus de mogelijkheid een «voordeel» te verwerven.

Ik heb de paragraaf «Inhoud van het voorstel» van de memorie van toelichting aangevuld met een passage in de geest van het bovenstaande.

De Raad van State stelt terecht vast, dat de wachtgelden en uitkeringen van personeel vallende onder opgeheven gemeenschappelijke regelingen door de voorgestelde wijzigingen van artikel 38 niet meer ten laste van het Rijk komen. De wachtgelden en uitkeringen zouden, volgens de Raad, in het voorgestelde nieuwe regime voor rekening komen van «door gedeputeerde staten aangewezen gemeenten». Bij opheffing van gemeenschappelijke

regelingen is er echter in de meeste gevallen geen sprake van, dat gedeputeerde staten de gemeenten aanwijzen die de wachtgeldlasten dienen te dragen.

De volgende drie situaties zijn in dit verband te onderscheiden:

1. Opheffing op grond van het bepaalde in artikel 14, eerste lid van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling.

2. Opheffing op grond van het bepaalde in een specifieke herindelingswet (de mogelijkheid daartoe wordt geboden in artikel 14, tweede lid van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling).

3. Opheffing kan ook om een andere reden dan 1 of 2 plaatsvinden. Indien namelijk aan een gemeenschappelijke regeling wordt deelgenomen door gemeenten, die bij een wijziging van de gemeentelijke indeling zijn betrokken, dienen de deelnemers ingevolge het vierde lid van artikel 14 van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling, binnen een daarin bepaalde termijn, de uit de gewijzigde indeling voortvloeiende voorzieningen te treffen. Eén van de mogelijke voorzieningen is opheffing.

In de situatie als bedoeld onder 1 en 2 gaat het personeel van de op te heffen gemeenschappelijke regeling in voorlopige dienst over naar één bepaalde gemeente. Daar wordt de in de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling opgenomen inpassingsprocedure doorlopen, aangezien de bepalingen met betrekking tot die procedure (art. 31) ingevolge het eerste lid van artikel 38 van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Deze procedure kan uitmonden in ontslag (en wachtgelden). Gedeputeerde staten spelen, indien situatie 1 of 2 aan de orde is, geen rol.

Anders is dat bij de situatie als bedoeld onder 3. In die situatie wijzen gedeputeerde staten ingevolge artikel 38, tweede lid, onderdeel a, bij de goedkeuring van de opheffing van de gemeenschappelijke regeling de gemeente of de gemeenten aan, in dienst waarvan het betrokken personeel voorlopig overgaat. Na het doorlopen van de inpassingsprocedure bij de aangevozen gemeente kunnen, na het verlenen van ontslag, eventueel wachtgeldlasten ontstaan. Deze komen in het voorgestelde nieuwe regime voor rekening van die gemeente.

De Raad van State noemt in zijn advies alleen het personeel vallend onder de opgeheven gemeenschappelijke regelingen. Ter vermijding van misverstanden wijs ik erop, dat wachtgelden en uitkeringen ook kunnen optreden in geval van «afslanking» van gemeenschappelijke regelingen. Ten gevolge van een wijziging van de gemeentelijke indeling kan het namelijk voorkomen dat een gemeenschappelijke regeling, die als zodanig blijft bestaan, met een geringere personeelsbezetting toe kan.

In geval van afslanking wijzen gedeputeerde staten ingevolge artikel 38, derde lid, bij de goedkeuring van het besluit tot wijziging van de regeling (i.c. het uittreden van één of meer deelnemers) de gemeente of de gemeenten aan, die de wachtgeldlasten krijgt of krijgen te dragen. De Wet algemene regelen gemeentelijke indeling legt de betrokken gemeenten niet op dat de door de «afslanking» op wachtgeld komende personeelsleden, de eerdergenoemde inpassingsprocedure dienen te doorlopen.

In de memorie van toelichting is als standpunt ingenomen dat de gemeenten die de wachtgeldlasten moeten dragen, daartoe financieel ook in staat moeten worden gesteld. De Raad van State brengt in zijn advies naar voren het in strijd met dat standpunt te vinden, dat het in uitzonderlijke situaties voor kan komen dat een gemeente wel wachtgeldlasten krijgt te dragen, maar geen verfijningsuitkering ontvangt.

De Raad adviseert alsnog compensatie te bieden aan gemeenten die in een dergelijke situatie komen te verkeren. Anders dan de Raad, meen ik dat compensatie niet nodig is. Bij het bepalen van mijn standpunt heb ik de volgende overwegingen betrokken:

A. Bij de bovenvermelde meest voorkomende situaties als bedoeld onder 1 en 2 verdient het volgende de aandacht. De bij de herindeling opgeheven gemeenten namen, zo kan men gevoeglijk aannemen, deel aan een gemeenschappelijke regeling, omdat de betrokken taken goedkoper en/of beter in gemeenschappelijke verband konden worden uitgevoerd dan dat iedere deelnemende gemeente voor zich deze zou uitvoeren. Indien het personeel dat de taken van de gemeenschappelijke regeling uitvoerde in dienst was van

die regeling, had elk der deelnemende gemeenten minder personeel in dienst dan wanneer zij de betrokken taken in eigen beheer zou uitoefenen. De herindeling leidt er in de hier bedoelde situaties toe dat de deelnemende gemeenten geheel of nagenoeg geheel in één nieuwe gemeente worden opgenomen en dat de nieuwe gemeente de betrokken taken geheel in eigen beheer zal gaan uitvoeren. Het ligt dan ook voor de hand dat de betrokken ambtenaren, zoals de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling ook regelt, in voorlopige dienst overgaan naar de nieuw gevormde gemeente.

Een dergelijke overgang van personeel kan er niet toe leiden dat de nieuwe gemeente met een ongewoon grote personeelsbezetting wordt geconfronteerd. Er bestaat tegen deze achterstand geen wezenlijk verschil met een situatie waarbij personeel rechtstreeks vanuit een opgeheven gemeente in voorlopige dienst overgaat naar de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente bepaalt of het personeel nu van opgeheven gemeenschappelijke regelingen of rechtstreeks van opgeheven gemeenten overgaat goeddeels zelf hoeveel wachtgeldden zullen optreden.

Ik hecht er daarbij aan te benadrukken dat de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling regelt dat een zorgvuldige inpassingsprocedure wordt doorlopen door het personeel, zowel dat van opgeheven gemeenten als dat van opgeheven gemeenschappelijke regelingen. De te doorlopen procedures zijn erop gericht zoveel als mogelijk opwachtgeldstelling te vermijden. De ervaring leert dat in de praktijk ter zake ook een grote mate van terughoudendheid wordt betracht.

Het personeel van de hier bedoelde gemeenschappelijke regelingen gaat overigens altijd in voorlopige dienst over naar een gemeente, waarnaar ook personeel rechtstreeks vanuit opgeheven gemeenten overgaat. Die gemeente zal – daarin voorziet de redactie van het ontwerp-besluit tot invoering van de verfijning – altijd een verfijningsuitkering ontvangen.

B. Ook in de bovenvermelde situatie als bedoeld onder 3 en de «afslankingssituatie» kan gevoeglijk worden aangenomen dat minder personeel rechtstreeks in dienst is bij de aan een gemeenschappelijke

regeling deelnemende gemeente, indien die regeling zelf personeel in dienst heeft. De herindeling leidt in de hier bedoelde gevallen tot opheffing of afslanking van een gemeenschappelijke regeling. Gedeputeerde staten dienen de gemeente(n) aan te wijzen waarnaar het personeel in voorlopige dienst overgaat danwel – in geval van «afslanking» – die de wachtgeldlasten krijgt (krijgen) te dragen. Ik neem aan dat gedeputeerde staten bij hun aanwijzing in hun overwegingen zullen betrekken dat gemeenten, zolang zij deelnamen aan de gemeenschappelijke regeling, eveneens middelen besteedden aan de door de regeling uitgevoerde taken en het daarbij behorende personeel. Indien die taken na de herindeling in eigen beheer uitgevoerd gaan worden, dan vallen die middelen vrij. Deze vrijvallende middelen zouden bijvoorbeeld bestemd kunnen worden voor de overgang van het bijbehorende personeel van de gemeenschappelijke regeling naar de gemeente die de taken in eigen beheer gaat uitvoeren. Ook hier geldt dat een dergelijke overgang niet tot een ongewoon grote personeelsbezetting zal leiden en dat de gemeente de mate waarin wachtgeld optreden wel degelijk enigszins in de hand heeft.

Ik verwacht overigens dat de omvang van de wachtgeldlasten die bij de hier bedoelde situaties behoren beperkt zal zijn. Ik baseer deze verwachting op de ervaring onder het huidige regime opgedaan. Het is thans zo, dat de wachtgeld in de hier bedoelde gevallen alleen voor rijksrekening komen, indien de Minister van Binnenlandse Zaken een verzoek daartoe heeft ingewilligd. Tot op heden is een betrekkelijk gering aantal verzoeken gedaan.

Met betrekking tot de verfijningsuitkering merk ik nog het volgende op. Het kan bij de hier bedoelde situaties inderdaad voorkomen dat gedeputeerde staten één of meer gemeenten aanwijzen, die gelet op de redactie van het ontwerp-besluit, niet in aanmerking komt (komen) voor de verfijningsuitkering.

Ik heb met het oog hierop in de memorie van toelichting reeds opgemerkt, dat ik mij voorstel dat gedeputeerde staten alleen in uitzonderlijke situaties zullen overgaan tot aanwijzing van een gemeente die geen verfijningsuitkering ontvangt.

Gezien het feit dat het naar verwachting om uitzonderingssituaties zal gaan en dat de omvang van de wachtgeldlasten, zoals gesteld, toch al beperkt zal zijn, acht ik de door de Raad benadrukte problematiek (wel wachtgeldlasten-geen verfijningsuitkering) overigens van marginale betekenis.

Gelet op het bovenstaande acht ik uitbreiding van de verfijningsuitkering – de eerste door de Raad genoemde compensatiemogelijkheid – niet nodig. Daarbij ga ik nog voorbij aan de technische en beleidsmatige problemen die aanpassing in de door de Raad bedoelde zin met zich zou brengen.

Ook de tweede door de Raad genoemde mogelijkheid voor compensatie, namelijk handhaving van bekostiging ten laste van het Rijk, spreekt mij niet aan. De scheiding tussen bepalen en betalen blijft in dat geval bestaan en de voordelen van opheffing van die scheiding kunnen niet optreden. Het creëren van een uitzonderingspositie doet naar mijn mening tezeer afbreuk aan de strekking van het wetsvoorstel. Bovendien acht ik het creëren van een uitzonderingspositie, gelet op het naar verwachting geringe aantal gevallen, niet doelmatig.

De opmerkingen van de Raad hebben mij vanwege het bovenstaande geen aanleiding gegeven tot een aanpassing van de memorie van toelichting.

2. In artikel I, onderdeel H, onder 6, wordt voorgesteld het vierde en vijfde lid van artikel 38 te laten vervallen. Volgens de artikelsgewijze toelichting is voor de mogelijkheid van Kroonberoep tegen de beslissingen bedoeld in het tweede en derde lid geen plaats. Ten gevolge daarvan zal, zoals in de memorie van toelichting, onder rechtsbescherming, wordt gesteld, de werkbelasting van de Afdeling voor de geschillen van bestuur en van het ministerie afnemen. In dit verband wijst de Raad echter op artikel 54. Alleen wanneer de hierin bedoelde geschillen niet mede omvatten de geschillen die omtrent de toepassing van artikel 38 kunnen rijzen, is de mededeling omtrent de vermindering van werklust juist. In de memorie ware de relatie tussen artikel 38, vierde en vijfde lid, en artikel 54 ter zake uiteen te zetten en weer te geven welke consequentie dit heeft voor de werklust.

2. De Raad van State vraagt zich af of zijn eigen werkbelasting en die van het departement van Binnenlandse Zaken als gevolg van het schrappen van artikel 38, vierde en vijfde lid, daadwerkelijk zullen afnemen. Het huidige vierde lid maakt het mogelijk om aan de Minister van Binnenlandse Zaken de toepassing van het tweede danwel derde lid te verzoeken.

Het huidige vijfde lid schept de mogelijkheid bij de Kroonvoorziening te vragen tegen weigering van zo'n verzoek. Indien een verzoek als bedoeld wordt ingewilligd, komen de betrokken wachtgeldlasten voor rijksrekening. De «verzoekprocedure» is in de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling (en daarvoor in specifieke herindelingswetten) opgenomen, opdat de Minister van Binnenlandse Zaken zich ervan kan vergewissen dat niet van rijksbekostiging gebruik wordt gemaakt zonder dat de wacht-

gelden ook daadwerkelijk ten gevolge van de herindeling zijn ontstaan (zie kamerstukken II, 1980/81, 16 405, nr. 3, blz. 17).

Met de beëindiging van de rijksbegroting is een verzoek aan de Minister van Binnenlandse Zaken niet meer aan de orde. Het schrappen van het vierde lid van artikel 38 leidt ertoe dat de overigens qua omvang zeer beperkte ambtelijke capaciteit die voor de behandeling van de verzoeken en de betaling van de bijbehorende wachtgelden is ingezet, overbodig wordt. De werkbelasting ten departemente neemt dus enigszins af.

De memorie van toelichting stelt onder «Aspechten van deregulering» onder het hoofd «Rechtsbescherming», dat door het schrappen van het vijfde lid van artikel 38, de werkbelasting van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State en die van het departement van Binnenlandse Zaken (ambtsberichten e.d.) zal afnemen.

De Raad van State mist in dat verband een uiteenzetting over de relatie tussen artikel 38, vierde en vijfde lid, en artikel 54. Artikel 54 behelst de algemene geschillenregeling met betrekking tot de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling. Indien namelijk het schrappen van de mogelijkheid tot Kroonberoep op grond van het vijfde lid van artikel 38 geen effect heeft, omdat de mogelijkheid tot Kroonberoep blijft bestaan ingevolge artikel 54, zou volgens de Raad zijn eigen werklast en die van het departement niet verminderen.

Alvorens mijn zienswijze uiteen te zetten, heb ik er behoefte aan de door de redactie van de memorie van toelichting opgeroepen vragen over de werklast in het juiste perspectief te plaatsen. De toepassing van het tweede en derde lid van artikel 38 heeft tot op heden in de praktijk geen aanleiding gegeven tot geschillen die aan de Kroon zijn voorgelegd. De vraag over de vermindering van werklust mag dan vooralsnog wat academisch van aard zijn, dat neemt niet weg dat ik mij heb bezonnen op de relatie tussen de beide genoemde artikelen.

Ik stel mij voor dat een besluit van gedeputeerde staten (ingevolge het nieuwe tweede en derde lid van artikel 38) waarbij een bepaalde gemeente wordt aangewezen, aanleiding kan geven tot een geschil tussen gedeputeerde staten en de betrokken gemeente. Een dergelijk

geschil kan naar het mij voorkomt na schrapping van het vijfde lid van artikel 38, op grond van artikel 54 worden voorgelegd aan de Kroon. Zo bezien, zou de werklast – die zoals gesteld thans niet bestaat – niet verminderen.

Ik maak bij deze constatering echter een kanttekening. Het valt te verwachten dat beslissingen, ingevolge het nieuwe tweede en derde lid van artikel 38, van gedeputeerde staten doorgaans zo goed op de situatie ter plekke zijn toegesneden, dat zich daarover minder snel een geschil zal voordoen. Immers, het provinciaal bestuur is van het begin af aan nauw betrokken bij de wijzigingen die als gevolg van de gemeentelijke herindeling bij de gemeenschappelijke regelingen optreden.

De kans dat Kroonberoep wordt ingesteld, lijkt mij in het nieuwe regime geringer dan deze thans reeds is.

Ik heb, gelet op het bovenstaande, de passage over de werklastvermindering in de paragraaf «aspecten van deregulering» en het laatste gedeelte van de tekst van de artikelsgewijze toelichting, onderdeel H, van de memorie van toelichting aangepast.

3. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

3. In de memorie van toelichting is met de redactionele kanttekening rekening gehouden.

Naast bovenvermelde aanpassingen in de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State, zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting ook wijzigingen aangebracht die niet voortvloeien uit dat advies. Deze worden hieronder vermeld.

– De tekst van het eerste lid van artikel II is veranderd en luidt nu als volgt:

«De bepalingen van deze wet zijn niet van toepassing op wijzigingen van de gemeentelijke indeling waarvan de datum van herindeling is gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet.»

Zonder deze aanpassing zou het tweede lid van dit artikel (formeel gezien) in strijd kunnen komen met het eerste lid, omdat de datum van inwerkingtreding van de wet na 1 januari 1988 zal liggen. Bovendien impliceerde de oorspronkelijke redactie abusievelijk dat alle bepalingen van Hoofdstuk V niet van toepassing zouden zijn, terwijl dat alleen dient te gelden voor de

bepalingen die met deze wet gewijzigd worden.

– De tekst van de memorie van toelichting is, in verband met de wijziging van het eerste lid van artikel II, op een aantal plaatsen aangepast. Waar was opgenomen «1 januari 1988» is dat veranderd in «de datum van inwerkingtreding van deze wet».

– In de memorie van toelichting heb ik de paragraaf «Inleiding» aangevuld met een passage over de omstandigheid, dat gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel het voorstel van wet, houdende procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling bij het parlement aanhangig is.

– In de memorie van toelichting heb ik de toelichting bij artikel II in verband met de aangebrachte wijziging in het eerste lid aangepast en aangevuld.

– Ter verduidelijking heb ik de memorie van toelichting aangevuld met een tekst betreffende artikel III.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. Y. W. de Graaff-Nauta

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies
no. W04.87.0411 van de Raad van
State van 19 oktober 1987**

– In de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel G, laatste volzin, ware «Punt 4» te wijzigen in: Het derde lid van artikel 37.