

Om planlægningsbegrebet som retsform

Strøtanker omkring to planlægningsområder

Kirsten Ketscher

Indledning

Indførelse af en egentlig planlægningsforpligtelse for offentlige myndigheder på en lang række områder er et relativt nyt træk ved den offentlige forvaltning. Det er en udvikling, der først for alvor har fundet sted indenfor det seneste tiår. Planlægning som begreb har især beskæftiget politologer, der har analyseret dets egnethed til at styre den fremtidige udvikling indenfor den offentlige sektor. Det har endog været karakteristisk, at planlægning ikke er blevet betragtet som ret, men som procedurer der ligger forud for og er overordnet retten¹. Denne afgrænsning tager sit udgangspunkt i, at rettens »rigtige« fremtrædelsesform er enkeltafgørelser i form af en dom eller forvaltningsakt. I forbindelse med indførelse af planlægningsformer har det været karakteristisk, at retlige regulering ikke i første omgang tager sigte på at producere enkeltafgørelser, men i højere grad sigter på en samlet regulering af udbuddet af forskellige samfundsmæssige aktiviteter indenfor den offentlige sektor.

I det omfang begrebet ret indesnævres til først og fremmest at dreje sig om enkeltafgørelser, indesnævres således også det område, der kan gøres til genstand for retlig analyse. Dette betyder, at i det omfang det må konstateres, at der anvendes andre reguleringsformer end regulering gennem enkeltafgørelser, i samme omfang mister juristerne og den juridiske tankemåde sin indflydelse, der overtages af nye eksperter, hvis begrebsapparat er tilpasset og udviklet til og selv har udviklet de nye reguleringsformer.

Det juridiske tankesæt, der er specielt udviklet til brug for retssikkerhedsbetragtninger, har længe været i defensiven², og der lægges i den statslige selvforståelse mere vægt på hensigtsmæssighed og ressourcestyling. Umiddelbart kunne det således se ud til, at der er sket en udvikling i statsapparatet, der indebærer, at der ikke mere er behov for de traditionelle juridiske former. Dette hænger naturligvis sammen med de ændrede

1) Se f.ex. Puul Meyer: Planlægning, Nordisk administrativt tidsskrift 1964, p. 37, og Offentlig forvaltning, 1975, p. 246 ff.

2) Hensigtsmæssighed fremfor korrekthed var et bærende princip for socialreformen. Se f.ex. som illustration af denne tankegang: »Regelstyret system duer ikke i samfund som vort«, foredrag holdt af Bent Rold Andersen, refereret i Danske Kommuner nr. 6, 1977. Reglerne fremstilles som snærende bånd på et dynamisk samfund.

forudsætninger for statens virke. Planlægningen er således svaret på et reguleringsbehov, der er opstået i takt med den øgede statsintervention. Dermed er svaret imidlertid ikke givet på, hvad planlægning er, hvilken funktion den tjener, og hvorledes dette forstås som retligt fænomen.

Planlægning er en ny retsform, der i stadig større omfang anvendes i vor lovgivning. Dette stiller analysen af retten overfor nogle nye spørgsmål.

Der er behov for at undersøge planlægningsbegrebet som retligt fænomen med henblik på at opstille karakteristika for den regulering der sker gennem planlægning samt udskille enkeltbestanddele af planformen til nøjere analyse.

Formålet med denne korte artikel er på et meget embryonært stadium at komme med nogle overvejelser omkring planlægning som retsform. Nogle overvejelser, der på nuværende tidspunkt nærmest må karakteriseres som strøtanker, og som kun kan betragtes som yderst beskedne ansatser til en retlig forståelse af planlægningsfænomenet. Med udgangspunkt i to konkrete lovgivninger om planlægning vil jeg forsøge at karakterisere planlægningsformen indenfor de to udvalgte områder.

Bindende – uforbindende planer

I planlægningslitteraturen betones det *fremtidige* element i planlægningen altid, som det der gør planlægningsinstrumentet specielt (godt) i modsætning til den regelorienterede styremåde (den juridiske), der betegnes som fortidsorienteret³. Imidlertid danner en plan kun rammen om fremtidige beslutninger på samme måde, som loven danner rammen om den konkrete retsanvendelse. Planen er en referenceramme for fremtidige beslutninger, men i modsætning til den ramme, som en lovgivning sætter, er det vekslende, hvilken betydning en plan tillægges både i forhold til den planlæggende myndighed, til andre myndigheder og til borgeren.

Groft set kan planer med hensyn til den retsvirkning, der tilsigtes fremkaldt opdeles i to arter:

a) arbejdsredskaber for forvaltningen; evt. med maksimumsrammer;

b) bindende rammer for de offentlige myndigheder og evt. borgeren.

Planer af den første slags findes især indenfor service-området f.ex. socialvæsenet, mens planer af den anden slags ses indenfor den fysiske planlægning.

De uforbindende planers funktion er ikke at give borgeren vejledning om et fremtidigt serviceniveau og tryghed for, at et sådant findes, men i første række at tjene som informationsredskab for myndigheden selv og for andre myndigheder med henblik på at kunne tage højde for en total ressourceanvendelse indenfor området.

På et andet niveau sikrer de forskrifter, som omgærder »sagsbehandlingen« af planen, at der sker omhyggelige fordelingspolitiske overvejelser

3) Se f.ex. Niels Jørgen Degn: Nogle betragtninger vedr. planlægningsbegrebet. Juristen og Økonomen 1975, p. 21 ff.

efter den kendte model: 1) Statusdel (hvor står vi?); 2) Perspektivdel (hvad vil vi?); 3) Programdel (Hvad gør vi?)⁴. For de uforbindende planers vedkommende sikrer den planforpligtelse, lovgivningen pålægger forskellige myndigheder således først og fremmest omhyggelige ressourceovervejelser og information til andre myndigheder f.ex. fra kommunalt til statsligt niveau, hvilket nødvendiggøres af opgaveforskydningen fra stat til kommuner. Planlægning er een måde for statsmagten at styre kommunerne på. Dette særlige aspekt behandles ikke her⁵. I forhold til borgeren bliver planen et mellemed mellem loven og myndighedernes konkrete handlinger. Om ikke bindende så vil en sådan plan alligevel virke motiverende og styrende for myndighedernes handlemåde. Hvad angår den forbindende kraft i forhold til borgeren, minder planen for så vidt om et cirkulære, men i modsætning til et cirkulære findes der imidlertid ingen kontrolparametre som f.ex. hjemmelskrav, da planen blot er udtryk for rene politiske vurderinger omkring den ønskelige udvikling i en kommune. Uforbindende planer er endvidere karakteriseret ved, at tilvejebringelsesproceduren er mindre langstrakt og kompliceret og uden offentlighedsmedvirken som sådan.

De *bindende* planer tjener derimod som ufravigelige referencerammer for fremtidige konkrete beslutninger. Nogle planformer er kun bindende for de involverede myndigheder, mens andre også er bindende for borgeren. For planlægningen indenfor arealanvendelsen er det karakteristisk, at der findes et udbygget lovgrundlag med detaljerede procedurer omkring de forskellige myndigheders kompetence samt foreskrevne høringer af bestemte andre myndigheder. Herudover ses det fænomen, der kaldes borgerdeltagelse, og som sikrer offentligheden en udtaleret i forbindelse med planudarbejdelsen. Planens funktion bliver her en egentlig styring af den fremtidige udvikling, men herudover også et informationsgrundlag og et egentligt retsgrundlag for den enkelte borger. Den konkrete beslutning i henhold til planen kan forstås som en helt almindelig forvaltningsafgørelse og anskues med det traditionelle dogmatiske begrebsapparat.

I det følgende vil jeg gennemgå to eksempler på planforpligtelse for en offentlig myndighed: en bindende planlægning jfr. kommunernes forpligtelse til at udarbejde kommuneplaner iflg. kommuneplanloven⁶ (KPL) og kommunernes forpligtelse til at udarbejde sociale udbygningsplaner iflg. den sociale styrelseslovs § 117.

Der er her tale om stoffligt set to meget forskellige områder, som i denne sammenhæng sidestilles alene af den grund, at det af statsmagten er anset for nødvendigt at lovfæste en planlægningsforpligtelse på begge områder.

4) Anvendelse af denne model er uhyre almindelig i vejledning til den praktiske udførelse af planlægningen, se f.ex. Udbygningsplanlægning af folkeskole- og fritidsområdet, p. 6ff., Kommunernes Landsforening, København 1978.

5) Om dette aspekt se K. Ketscher og Steen Rønsholdt: Bidrag til en retlig analyse af det kommunale selvstyre, Retfærd nr. 4, 1977.

6) Lov om kommuneplanlægning nr. 287 af 26/6-75.

7) Lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, seneste lbkg. 392, 22/7-75.

For den fysiske planlægnings vedkommende er begrundelsen opfattelsen af jorden som et knapt gode⁸, hvor der er behov for nogle fordelingskriterier i forhold til de kræfter, der efterspørger arealforbrug. For den sociale udbygningsplanlægning ligger motivationen i en ressourcestyring (og et informationsbehov), men dette kan vel i sidste ende føres tilbage til nogle fordelingspolitiske hensyn, hvor de offentlige midler anses som det knappe gode.

Samfundsudviklingen har således for begge disse områder nødvendiggjort, at der sker en regulering, og denne regulering kan ikke længere hovedsageligt ske gennem enkeltafgørelser i henhold til lov, men der indsættes en plan mellem lovgrundlaget og den konkrete retsanvendelse. Når planen vælges som den retsform, der anses som egnet reguleringsredskab hænger det sammen med eksistensen af nogle offentlige myndigheder, kommunerne, der efter såvel et organisatorisk, materielt som stedligt specialitetsprincip er velegnet til at tage de beslutninger, som planlægningen fordrer. Organisatorisk fordi der er tale om beslutningsorganer med folkelig legitimation gennem de kommunale valg, materielt fordi de sagsområder, som planlægningen vedrører, efter kommunalreformens gennemførelse nu rent faktisk er overladt til kommunal forvaltning, og stedligt fordi lokalkendskabet og dermed variationsbehovet kan slå igennem, da planen kun dækker kommunens eget område. Det materielle indhold af en egentlig lov vedtaget af Folketinget kunne ikke opfylde disse kriterier. Planformen er imidlertid særdeles velegnet hertil.

Kommuneplanlægning¹⁰

Det påhviler en kommune at udarbejde en kommuneplan. Denne planlægningspligt er der detaljeret lovgivet for i kommuneplanloven. Kommunen skal først offentliggøre en redegørelse (§6) for hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder. Dernæst skal kommunen sætte en offentlig debat i gang vedrørende planlægningens målsætning og nærmere indhold (§6,3) og først da kan kommunen gå i gang med selve planlægningen. Loven foreskriver (ganske vist i generelle vendinger) hvilket formål planlægningen skal foregå under (§1) og i §2 angives detaljeret, hvilke elementer planen skal indeholde f.ex. boliger, arbejdspladser, trafikbetjening m.v. Den færdige plan skal endvidere indeholde planforudsætningerne (beslutningspræmisserne). Den færdige og vedtagne plan skal offentliggøres og der skal afsættes en 4-måneders periode til indsigelser (§7,2). Ethvert kommunalbestyrelsesmedlem, der har været uenig i planen kan forlange

8) Denne forståelse angives f.ex. i de generelle bemærkninger om behovet for planlægning i lovforslaget.

9) Jfr. SSL § 11, stk. 4, og socialstyrelsens forord til »redegørelse om udbygningsplaner 1975 (den 1. redegørelse), hvor vigtigheden af disse to aspekter betones.

10) Da det kun er formålet at pege på nogle strukturelle træk, er gennemgangen af lovgivningens yderst summarisk. F.ex. går jeg slet ikke ind på lokalplanernes betydning, ej heller regionplanerne, omend begge disse typer planer har sammenhæng med kommuneplanen.

sin dissens offentliggjort i forbindelse med planens fremlæggelse samt med begrundelsen herfor (§7,3). Kommunen er forpligtet til at virke for planens gennemførelse (§13).

Formålet med dette korte resumé af kommuneplanproceduren er at vise, at for den enkelte borger er retsgrundlaget for frembringelse af en kommuneplan faktisk ret klart og detaljeret. Loven angiver såvel en *materiel* ramme som nogle *formelle* krav, der skal opfyldes i forbindelse med planudarbejdelsen. Nogle af de beføjelser, der er knyttet til planproduktionen, kan ganske sammenlignes med almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler:

De materielle krav til planens indhold i f.ex. §§ 2-3 afgiver grundlag for en hjemmelsvurdering og påviser endvidere de forhold, som kommunen *skal* tage stilling til.

Offentlighedsbestemmelserne i §§ 6,3 og 7,2 kan ses som en rettighed for alle kommunens borgere til kontradiktion, fordi de betragtes som parter.

Det forhold, at planen skal bilægges planforudsætningerne, er egentlig en form for begrundelsespligt (§5). Planforudsætningerne skal simpelthen begrunde det rent konkrete valg af tiltag i planen. Planforudsætningerne og evt. mindretalsudtalelser giver borgerne et grundlag for kontradiktion.

Kommuneplanen er bindende for kommunen, og dette betyder at planen skal være retsgrundlag for fremtidige beslutninger. Kommunens handlinger og forsømmelser kan således måles i forhold til planen, og dette kan bevirke, at der kan være grund til påtale og evt. til at tage retslige skridt overfor en kommune, der overtræder sin egen plan.

Ændring af en kommuneplan skal ske i samme procedure som tilblivelsen. Planen ses således som et produkt af forskellige interesser. Disse interessers præg og position i relation til planens indhold kan således ikke uden videre ændres, men må minimum gennemgå den samme proces, således at det kan aflæses, at interessen gør sig gældende med samme, større eller mindre styrke. Der lægges altså vægt på et vist mål af forudberetnelighed for de planundergivne. De gamle juridiske kendinge viser sig på dette område i sær fordrejet form, men dog således at de kan genkendes. På grund af planens karakter af en kollektiv reguleringsform for et ubestemt antal fremtidige beslutninger antager sagsbehandlingskravene skikkelse af kollektive beføjelser for et ubestemt antal fremtidige interesseberørte. Beføjelser, som naturligvis må udøves af den enkelte interessebærer, som varetager af sine interesser under tilvejebringelsesproceduren. Under planforberedelsen skabes et marked for konkurrerende interesser. Interessevaretagelsen omgærdes med visse processuelle krav, og resultatet af interessernes indbyrdes konkurrence aflæses i planen, der fikserer styrkeforholdet og forlener det med retlig eksistens gennem planens forbindende kraft.

Under planens tilvejebringelse løses konflikterne på lokalt niveau. Kritiske grupper, organisationer og enkeltpersoner indkorporeres gennem indbydelse til samarbejde. Det er uomtvisteligt, at det, der benævnes borgerdeltagelse (som i realiteten er en ren ytringsret eller høringsregel) er

udviklet som svar på aktivitet fra befolkningsgrupperinger, der ellers kunne have en kedelig evne til at dukke op under iværksættelse af planer, som offentligheden ikke havde været medinddraget i, (f.ex. den københavnske søring). Gennem inddragelse af offentligheden under selve planudarbejdelsen fortæbes nu formentligt rent faktisk de indsigelser, som ikke kan gøre sig gældende under formuleringsfasen (eller kan støtte sig senere på ændrede planforudsætninger). Dette giver planen bedre muligheder som styringsredskab.

Den sociale udbygningsplanlægning

Reguleringen af de sociale udbygningsplaner sker gennem en enkelt paragraf i den sociale styrelseslov, §11. Ifølge denne skal der udarbejdes en udbygningsplan for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i hver amtskommune. Hver kommune udarbejder et forslag til en plan for sit eget område.

§11 beskriver de indbyrdes procedurer mellem de involverede myndigheder: De enkelte kommuner sender forslag til amtsrådet, som så efter forhandling evt. koordinerer planerne indbyrdes og med amtsrådets egen udbygningsplan. Herefter sendes planerne til socialministeren, der påser, at kommunernes forpligtelser efter loven på området kan anses for opfyldt samt at der er taget fornødent hensyn til ressourceforbruget.

Lovgivningen omkring de sociale udbygningsplaner kan således siges at være yderst summarisk. Om planernes materielle indhold og de nærmere regler for fremgangsmåden i forbindelse med tilvejebringelse af planen siges det kun i §11,2, at herom fastsætter ministeren nærmere regler¹¹.

Hvad planen skal indeholde fremgår rent faktisk kun af de planskemaer, som socialministeriet udsender som oplæg til hver planrevision. Kravene til planens materielle indhold d.v.s. de områder, som planen skal omfatte f.ex. daginstitutioner, hjemmesygepleje, hjemmehjælp o.s.v. er derfor ikke entydigt fastsat, men veksler med de årlige planskemaer (for øjeblikket sker der hver gang en udvidelse af de områder, kommunen er forpligtet til at inddrage). For offentligheden er det derfor vanskeligt at gennemskue, hvad planpligten dækker over, og hvad der kan forventes planlagt.

I modsætning til kommuneplanloven er der ingen procedurer i forbindelse med planudarbejdelsen, der sikrer offentlighedens indsigelse og mulighed for indflydelse. Det understreges dog i vejledningen¹², at udbygningsplanlægningen er omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. Dette indebærer, at borgerne ikke har ret til at se de forberedende dokumenter til udbygningsplanlægningen. Ganske vist indskærper vejledningen yderligere, at offentlighedsloven ikke begrænser kommunens adgang til at medinddrage borgerne i planlægningen f.ex. ved at

11) Der udsendes hvert år planskemaer, skemavejledning og vejledende retningslinjer for kommunernes udbygningsplanlægning. Herudover findes »almindelig vejledning om udbygningsplaner på de sociale og sundhedsmæssige områder«. Soc.min. 1977.

12) Almindelig vejledning, p. 66.

kommunen offentliggør sit oplæg til planen.

Der foreligger ingen offentliggørelsespligt i forbindelse med planen, men den skal selvfølgelig efter offentlighedsloven udleveres på begæring.

Om udbygningsplanernes forbindende kraft for kommunen gælder det særligt, at den kun anses for bindende for så vidt angår, at kommunen ikke må overskride planens maksimum. Det siges således i SSL §4, at kommunen skal træffe beslutninger indenfor rammerne af den sociale udbygningsplan¹³. Kommunen har ingen pligt til at opfylde planen. Det vil således være helt lovligt at udbygge i langsommere takt end det er anført i planen. Vejledningen påpeger kun, at planen skal kunne danne et realistisk grundlag for kommunalbestyrelsens beslutninger¹⁴. Planen kan således ikke danne grundlag for retskrav i forhold til kommunen, der går ud på, at kommunen skal udbygge i den takt, udbygningsplanen angiver.

Det retlige grundlag omkring udbygningsplanlægningen set i forhold til offentligheden er således nærmest ikke-eksisterende. Den enkelte betragtes ikke som interessehaver/bærer og offentlighedens medvirken er derfor ikke beskyttet ved formelle regler. Planen angiver ikke rettigheder for den enkelte og pligter for det offentlige. Der er i det væsentlige tale om rene kompetenceregler, en reel intern regulering mellem flere offentlige myndigheder.

Imidlertid er det uomtvisteligt, at kravet om udarbejdelse af denne plan påvirker borgernes retsstilling, forstået på den måde, at den rent faktisk vil være motiverende og virke normerende på serviceudbuddet indenfor det sociale område. Det gælder såvel omfang af den sociale service som arten af de foranstaltninger, der stilles til rådighed (der udbygges f.ex. på dagpleje i stedet for på vuggestuer). For den enkelte giver planen ikke noget grundlag for forudberegnelighed og tryghed i forhold til serviceudbuddet. Den enkelte er henvist til gennem ansøgning i relation til sit individuelle behov at afprøve serviceniveauet f.ex. gennem ansøgning om hjemmehjælp, plejehjemsplads m.v. I denne fase skyder udbygningsplanen sig ind som et fordrejende mellemlid mellem loven og den konkrete retsanvendelse. Et ex: Iflg. bistandslovens §50 skal kommunen yde hjemmehjælp. Den enkelte får et behov herfor og ansøger. I udbygningsplanen er hjemmehjælp prioriteret højt/lavt. Hjemmehjælp tildeles/afslås. Udbygningsplanen har hermed haft betydning for den rent konkrete retsstilling, der kan opnås.

For det sociale områdes vedkommende skabes der således ikke et åbent interessemarked under planens tilblivelse. Interesseafvejningen foregår i kommunalbestyrelsen, men planen er dog selvfølgelig et udtryk for, med hvilken styrke interesserne brydes, men dens uforbindende karakter som minimumsplan og gennemførelsesplan gør, dens virkning hovedsageligt bliver at begrænse ressourceforbruget, idet en overskridelse af maksimum ikke er tilladt. Planens eneste sikre retsvirkning er derfor en evt. begrænsning af serviceudbuddet.

13) Almindelig vejledning, p. 25.

14) Almindelig vejledning, p. 24.

Sammenfatning

Ved gennemgangen af reglerne omkring kommuneplanlægning og den sociale udbygningsplanlægning er det påvist, at på trods af, at der foreskrives en planlægning på begge områder, så er den retlige udformning af planlægningsforpligtelsen vidt forskellig. Indenfor den fysiske planlægning antager planen flere retligt genkendelige momenter end den sociale udbygningsplan¹⁵.

Selve den indholdsmæssige materie, de saglige områder, som planen dækker, tilsiger vel ikke umiddelbart, hvorfor der skulle være så stor forskel. For den enkelte kan det være af nøjagtig samme betydning, at der er en plejehjemsplads på et givet tidspunkt, som forudberegneligheden i arealanvendelsen til forskellige formål.

For offentlighedens vedkommende er den karakteristiske forskel endvidere, at offentlighedens medvirken er sikret og lettet gennem særlige pligter for offentlige myndigheder i forbindelse med kommuneplanlægningen, mens borgerdeltagelse indenfor den sociale udbygningsplanlægning blot pålægges kommunerne som en moralsk forpligtelse på bør-niveauet¹⁶. Det er endvidere karakteristisk, at hvor offentlighedens medvirken er lettet, der er de interesseberedte typisk stærke formulerede enkeltpersoner, grupper eller organisationer. Indenfor det sociale område, der typisk vedrører resourcesvage dele af befolkningen, vælger man derimod en regelstruktur, der satser på den enkeltes eget initiativ og kendskab til at benytte offentlighedsloven for at skaffe sig indsigt i nogle politiske prioriteringsprocesser. Der ligger end ikke den beskyttelse, der kan findes i en offentliggørelsespligt, der dog ville skabe forudsætning for en offentlig debat.

De stærkere retlige garninger omkring kommuneplanen hænger utvivlsomt sammen med, at denne er bindende, men dermed har man stillet spørgsmålet, hvorfor den sociale udbygningsplanlægning ikke er bindende, eller omvendt hvorfor er kommuneplanen bindende?

Jeg vil under ingen omstændigheder foregive at kunne give noget, der ligner en fyldestgørende begrundelse, men angive den forklaring, der i den statslige selvforståelse ligger i, at noget betragtes som knappe goder. Det objektive behov for en regulering af areal-anvendelsen er åbenbar, idet den eksisterende lovgivning på dette område ikke ville have kunnet forhindre et »overforbrug« af areal. Det nødvendiggør en stram regulering, hvor planformen er anvendelig. På det sociale område har »overforbruget« længe været erkendt og en politisk ømtålelig sag som en stor del af det voksende offentlige forbrug. Da det er de offentlige midler, der her er det knappe gode, behøves en planform, der tager højde for netop denne form for knaphed. Hertil er en planinstruktion med bindende maksimumgrænser velegnet.

15) Jeg har ikke taget stilling til spørgsmålet, om der på den fysiske planlægnings område er sket en forringelse af retssikkerheden ved indførelse af planreformen. Der er tale om en blot og bar sammenligning af de to områder.

16) Almindelig vejledning p. 66-67.

De to planformers funktion i relation til borgeren afspejler dermed også 2 facetter af statens rolle i forhold til borgeren. På den ene side den liberale statsopfattelse, hvor borgeren bør være evig mistænksom og altid på vagt overfor statens overgreb og på den anden side socialstaten, der fordeler velfærd og med hvem borgeren har et interessesammenfald. De stærke retlige bindinger indenfor den fysiske planlægning er således et udtryk for, at staten bevæger sig inden for et område, der er domineret af ejendomsinteresser, og hvor de er i fare for indgreb i den private ejendomsret, mens den svage reulering omkring de sociale udbygningsplaner afspejler, at det forhold, om det offentlige yder en service eller ej, ikke på samme måde anses for velfærdstruende. At staten optræder i rollen som giver eller ikke-giver, fratager ikke umiddelbart de besiddende nogen retsposition, og der vil derfor være forskel på det retssikkerhedsværn, som vil udvikle sig i forbindelse med planer, alt efter hvilket område staten regulerer ved disse planer.

Staten som »ven« og staten som »fjende« er derfor det forståelsesmæssige udgangspunkt for de forskellige fremtrædelsesformer, planerne antager i de to beskrevne tilfælde. Optræder staten som »ven«, er det ikke relevant på samme måde at stille krav til sikringen af den enkeltes rettigheder og statens forpligtelser. Selve det »gavemoment«, der ligger i opfattelsen af en velfærdsstat, der »giver« til den, der ikke kan forsørge sig selv, gør at der ikke er nogen retlig logik i at sikre sådanne personer egentlige retskrav på et bestemt serviceudbud. Fra formueretten, der netop angår udvekslingen af ækvivalente ydelser, kan der hentes en analogi fra gavemodtagers retsstilling, idet en gavemodtager ikke kan forvente den samme retsstilling, som en part, der bidrager fuldt ud i udvekslingen. Ud fra denne forståelsesramme er det derfor klart, at offentligheden indenfor socialretten ikke anses som part på samme måde, som offentligheden indenfor ejendomsretten.

De to retsområders forskellige forudsætninger reproduceres således også i planlægningsformerne.