

Politiska värderingar och avvägningar gällande ansvarsfördelning inom ramen av skydd mot olyckor

Mateusz Sosnowski
mateu@kth.se
KTH Kungliga Tekniska Högskolan*

18 februari 2026

Sammanfattning

Denna text analyserar hur politisk-filosofiska positioner påverkar ansvarsfördelning inom ramen för skydd mot olyckor och räddningstjänst. Specifikt ligger fokus på spänningar mellan trygghet, frihet, solidaritet och ansvar. Utifrån Kymlickas översikt över samtida politisk filosofi och McLennan och Eburns tvåaxlade modell beskrivs fyra idealtypiska områden: statligt kollektivistisk, statligt individualistisk, självstyrande kollektivistisk och självstyrande individualistisk. Genom att applicera denna modell i en svensk kontext förtydligas de underliggande grundläggande värderingarna kring hur och varför räddningstjänsten formeras på olika sätt. Reflektionen och jämförelsen som görs är att dagens fragmenterade och marknadsliknande upplägg på räddningstjänsten riskerar att urholka likvärdigheten, försvaga demokratisk kontroll och skapa ett växande glapp mellan lagstadgat ansvar och faktisk förmåga. Huvudpoängen med texten är att visa på behovet av att skapa en debatt och synliggöra de normativa avvägningar som sällan lyfts vid förändringar som rör räddningstjänst som organisation, vare sig de är politiskt initierade eller mer internt-organisatoriskt drivna.

1 Bakgrund

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (SFS 2003, § 1) syftar till att i hela Sverige *bereda ett likvärdigt och med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande skydd mot olyckor*. Lagen lägger en betydande del av ansvaret på de enskilda kommunerna, men anger i vissa specifika fall staten som ansvarig. Det framgår dessutom tydligt att även individen har ett eget ansvar för att utforma och vidmakthålla sitt skydd. Politik och politisk filosofi handlar i grunden om att fördela ansvar och resurser på ett rättvist och effektivt sätt. Denna text syftar till att undersöka hur olika politiska filosofier kan påverka hur räddningstjänsten och dess verksamhet samt uppdrag skulle utformas om respektive politiskt ideologisk ytterlighet tillämpades fullt ut. Målet är att belysa kontraster och skapa förståelse för hur politiska beslut och värderingar formar området skydd mot olyckor samt ansvarsfördelningen mellan det offentliga

*Doktorandstudier finansierade av Brandforsk i samverkan med Södertörns Brandförsvarsförbund



och individen. Texten gör inte anspråk på att vare sig förutsäga eller föreslå en viss ordning. Istället avser den att bidra med ett analytiskt underlag för att diskutera de ofta uttalade men nödvändiga avvägningarna mellan trygghet, frihet, solidaritet och ansvar inom svensk räddningstjänst, eller inom området skydd mot olyckor. I Sverige pågår med jämna mellanrum en debatt om hur ansvarsfördelningen för skyddet mot olyckor och särskilt räddningstjänsten bör utformas, samt om ett förstatligande skulle innebära en förbättring. Denna text kan ses som ett inspel i den debatten, men gör samtidigt inte anspråk på att vara uttömmande i sin analys.

Texten utgör en del av ett forskningsprojekt som syftar till att undersöka innebörden av ett likvärdigt och tillfredsställande skydd mot olyckor samt att belysa de värderingar som ligger till grund för sådana bedömningar.¹

I avsnitt 2 klargörs vad som här avses med värderingar och hur dessa analyseras, varefter de fyra ytterlighetspositionerna presenteras var för sig: statligt kollektivistisk (2.1)), statligt individualistisk (2.2), självstyrande kollektivistisk (2.3) och självstyrande individualistisk (2.4). Varje delavsnitt beskriver de bärande värderingarna, ger implikationer på hur svensk räddningstjänst skulle utformas samt lyfter några centrala för- och nackdelar. I avsnitt 3 följer sedan en samlad diskussion med särskilt intressanta aspekter och reflektioner.

2 Värdegrund – koncept

Inom all riskhantering finns en underliggande fråga om vem som bär ansvar för att hantera risken. Ur ett större perspektiv kan man föreställa sig en ansvarsfördelning inom varje steg, såsom identifiering, analys, värdering och åtgärd. Aspekter som rådighet över att vidta åtgärder inom varje steg i kombination med vem som utsätts för, eller utsätter någon annan för, den aktuella risken kommer givetvis att påverka värderingen och synen på ansvarsfördelningen. I denna text är fokus att undersöka de värderingar som styr ansvarsfördelningen mellan det offentliga, staten eller mer lokala instanser, och det privata, enskilda företag/organisationer eller individer, inom ramen för det som i lagen benämns som skydd mot olyckor, det vill säga räddningstjänsten.

Hur man tolkar och tillämpar ansvar inom ramen för legala processer respektive förvaltningsprocesser skiljer sig åt. Medan det första handlar om ansvar enligt lag, det vill säga vem som ska hållas rättsligt ansvarig för en handling eller försummelse, handlar förvaltningsmässigt ansvar om vem som i praktiken är ansvarig för något, alltså hur roller, normer och beslut fördelas mellan aktörer. Förenklat uttryckt kan man säga att det första handlar om att utkräva ansvar medan det andra handlar om att fördela ansvar. Här fördjupas inte dessa skillnader ytterligare, annat än att notera att de existerar. Den underliggande värdegrunden är inte knuten specifikt till de olika synsätten, utan det är snarare det praktiska utfallet av tolkningen och implementeringen som kommer att skilja sig åt.

Utgångspunkten är att följa McLennan och Edburns (2015) artikel som exemplifierar underliggande värderingar inom skogsbrandskydd och hantering av dessa i Australien. Det finns många olika sätt att kategorisera ansvarsfördelning, till exempel konkret mellan kommun och individ eller mellan förebyggande och skadeavhjälpande. McLennan och Edburn använder en tvåaxlad modell som undviker att beskriva institutionella

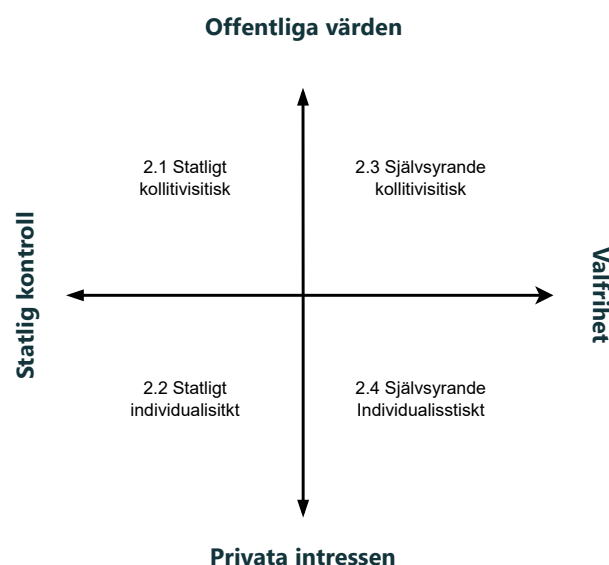
¹Läs mer på projektets hemsida, <https://www.brandforsk.se/forskarsholan/etik-i-lagornas-sken-tillrackligt-sakert/>

strukturer och lämpar sig därför väl för att isolera underliggande värderingsmässiga prioriteringar. De olika filosofiernas ståndpunkter kompletteras med med utgångspunkt i Kymlicka (2002) och hans introduktion till modern politisk filosofi.

I en svensk kontext vilar lagen om skydd mot olyckor på en retorik om delat ansvar för att skapa ett resilient samhälle. Detta kan tyckas låta både bra och värdeneutralt, men i praktiken uppstår spänningar som skapar motsättningar, bland annat mellan:

- central styrning kontra lokalt (kommunalt) självstyre
- individens rätt till frihet och samhällets omsorgsplikt
- gemensam trygghet och individuell riskacceptans

Genom att placera frågorna i ett tvådimensionellt koordinatsystem, med *kontroll-valfrihet* å ena sidan och *offentligt-privat värde* å andra sidan, tydliggörs att det, oavsett den konkreta organisationsformen, finns en normativ ståndpunkt i dessa dimensioner. Detta innebär att det inte enbart är en fråga om effektivitet eller juridik utan också om vilka värden, vilken människosyn och vilken implicit samhällsfilosofi som ligger bakom och som på ett övergripande plan kan anses önskvärda. I skärningspunkterna mellan dessa dimensioner uppstår fyra kvadranter (se Figur 2.1).



Figur 2.1: Fyra värderingskvadranter utifrån McLennan och Eburn (2015)

Den horisontella axeln visar skillnader mellan kontroll och valfrihet. I den ena änden värderas statlig eller offentlig kontroll högt. Denna paternalistiska hållning motiveras ofta med att vissa frågor eller risker är för stora och komplexa för individen att

hantera, och därför bör staten ingripa och ta ansvar *för individens eget bästa*. Detta står i kontrast till valfrihet, som är förknippad med mer liberala och libertarianska värderingar. Här betonas individers autonomi och det fria valet att själv definiera och bestämma vad som är en risk och därmed även vad som är en acceptabel risk- och skyddsnivå.

Den vertikala axeln representerar skillnader mellan offentliga värden och privata intressen. Å ena sidan finns offentliga värden såsom det gemensamma bästa, jämlikhet och solidaritet, vilka legitimerar en kollektiv syn på ansvar och på att resurser och risker ska fördelas så att samhället som helhet skyddas. Å andra sidan ligger fokus i privata intressen på en mer individualiserad förståelse av välfärd, där människor och företag själva får avgöra hur de vill skydda sina liv och sin egendom och därigenom också får bära konsekvenserna av dessa val.

2.1 Statligt kollektivistisk (*paternal communitarian*)

I den statligt kollektivistiska synen utgår man från att ansvaret för trygghet, riskhantering och därmed även skydd mot olyckor är ett gemensamt åtagande. Detta gemensamma åtagande kan endast säkerställas genom stark statlig kontroll. Här är den individuella friheten och det individuella ansvaret underordnade, och utgångspunkten är att staten har både legitimitet och skyldighet att ingripa och utforma skyddet mot olyckor ur såväl ett individ-, egendoms- som samhällsfunktionsperspektiv, även om detta innebär att begränsa självbestämmanderätten hos individer, organisationer eller myndigheter. Begrepp som risk och skydd betraktas som offentliga angelägenheter som staten ska hantera, snarare än som ett individuellt misslyckande om en olycka eller brand uppstår ses detta som ett tecken på brister i det kollektiva skyddssystemet och inte som ett privat misslyckande.

Denna syn motiverar omfattande reglering och ett skydd mot olyckor som i hög grad skapas genom lagstiftning, tillsyn, standardisering och central styrning. Det ges begränsat utrymme för individuella eller lokalt anpassade lösningar och regler. På ett individuellt plan innebär detta krav på efterlevnad av instruktioner och regler. I förlängningen bär staten hela det moraliska ansvaret för att alla individer ges samma skyddsnivå oavsett förmåga, tillgång till resurser eller vilja. Skyddet mot olyckor kan då uppfattas som en rättighet som tillhandahålls och uppfylls av staten.

Kymlicka beskriver hur kommunitarismen växer fram som en reaktion mot den liberala individualismen. Medan Locke, Kant och Rawls ser individer som primära och samhället som ett medel för att uppnå individuella mål, ser kommunitarismen människan som en del av en eller flera gemenskaper (communities). Eftersom den enskildes identitet, moraliska kompass och ansvarskänsla formas i relation till sin omgivning, det vill säga till andra i en gemenskap, menar exempelvis MacIntyre och Taylor att det gemensamma goda inte kan reduceras till summan av individuella preferenser.

Den första kvadranten kombinerar kommunitarismens syn på det gemensamma goda med paternalistiska drag, där staten blir förvaltare av detta goda och får ett tolkningsföreträde. Kymlicka menar att kommunitarismen ofta ser staten som moralisk vägledare, och inte neutral, med rättighet och skyldighet att forma medborgarnas tankar och beteenden så att dessa överensstämmer med de gemensamma värdena. Staten ska inte bara skydda medborgarna, utan även styra dem mot det som anses bäst för samhället, även när individerna själva inte inser detta.

Implikation för svensk räddningstjänst

En statligt kollektivistisk syn i den första kvadranten skulle innebära en modell för skydd mot olyckor som rör sig bort från dagens decentraliserade och samverkansbaserade ramverk mot ett mer enhetligt, statligt styrt system med tydliga normativa hierarkier. Räddningstjänsten blir i denna modell en professionell statlig institution, påminnande om militären, där yrkesroller präglas av auktoritet, lydnad och disciplin.

Organisation och styrning

- Räddningstjänsten är organiserad som en nationell myndighet med eventuella regionala distrikt som är direkt underställda staten snarare än kommunerna.
- Operativ insatsledning, beredskap och prioriteringar styrs av nationella direktiv snarare än lokala bedömningar.
- Statliga föreskrifter anger miniminivåer för resurser, resurstyp, utbildning, responstid med mera, oberoende av lokala variationer.
- Individer, företag och kommuner omfattas av tvingande regler för brandskydd, beredskap och information. Underlåtenhet att följa dessa betraktas som ett brott mot samhällsplikten.
- Finansiering sker via statlig skatt snarare än kommunal skatt eller kommunala avgifter.
- Medborgarna har rätt till ett lagstadgat likvärdigt skydd, vilket bland annat innebär en nationell garanti för hjälpinsats inom en viss tid.

För- och nackdelar

Det finns uppenbara fördelar, såsom att skyddet blir mer likvärdigt och förutsägbart, ingen lämnas utan skydd och beslut kan (åtminstone i teorin) fattas snabbt och med stark legitimitet. Samtidigt finns risker som både Kymlicka och McLennan och Eburn lyfter, nämligen att en långtgående statlig styrning kan leda till en form av överstyrning som underminerar medborgarnas autonomi. I praktiken skapas ett asymmetriskt ansvarsförhållande där staten har hela ansvaret och medborgarna i huvudsak en lydnadsplikt. Skyddet mot olyckor och civilt skydd blir snarare en moralisk skyldighet för staten än ett gemensamt projekt. Resultatet riskerar att bli ett tryggt men relativt ofritt och oflexibelt system.

2.2 Statligt individualistisk (*paternal individual*)

Den statligt individualistiska kvadranten utgår från ett synsätt där staten behåller kontrollen över skyddet mot olyckor, men där syftet, till skillnad från det kollektivistiska perspektivet, är att skydda individens egna intressen. Här motiveras kontrollen med hänvisning till den enskildes välfärd, säkerhet och liv. Utgångspunkten är att individen inte alltid vet sitt eget bästa eftersom hon kan agera irrationellt eller oförsiktigt. Motiveringen är därmed inte att tjäna det gemensamma bästa, utan att skydda individen från sig själv. Ansvarsbegreppet tolkas inte nödvändigtvis som rätten att fatta egna beslut, utan snarare som skyldigheten att låta staten vägleda individen mot det rätta beslutet genom regler, förbud, utbildning, incitament eller sanktioner, det vill säga fortsatt paternalistisk styrning.

McLennan och Eburn beskriver detta som en ordning där människor instrueras att göra det som är bäst för dem själva, och där staten uppfattar sig som bättre rustad än individen att bedöma hennes risknivå. Kymlicka beskriver i sin tur hur den moderna liberalismen, särskilt i dess egalitära och välfärdsliberala form, har utvecklat en paternalistisk dimension som bygger på en spänning mellan två centrala liberala värden: autonomi och rationell förmåga. Å ena sidan betonas individens rätt att leva enligt egna uppfattningar om det goda livet, å andra sidan förutsätts det att denna frihet endast är värdefull när individen kan fatta informerade och förnuftiga beslut. När människor fattar beslut som undergräver deras långsiktiga frihet eller säkerhet, exempelvis genom riskfyllda beteenden eller nonchalans inför fara, uppstår vad Kymlicka kallar liberal paternalism: ett system som skyddar individens intressen mot hennes egna val i tron att dessa val inte uttrycker en autentisk autonomi. Staten ses då som ett instrument för att skydda människors frihet genom att forma deras förmåga att välja rätt.

Översatt till räddningstjänst och skydd mot olyckor kan detta sägas motsvara ett system som tvingar människor och företag att agera på ett sätt som ökar deras säkerhet, inte för att staten har någon kollektiv nytta av det, utan för att varje individ anses ha en moralisk skyldighet att värna sitt liv och sin säkerhet.

Implikation för svensk räddningstjänst

I ett statligt individualistiskt synsätt skulle skyddet mot olyckor utformas med en stark statlig kontroll, men där ansvaret formellt åligger individen. Detta skiljer sig från det kollektivistiska synsättet där staten bär hela ansvaret. Här skulle staten i stället precisera hur det individuella ansvaret ska vara utformat.

Organisation och styrning

- Statlig styrning med fastställda, detaljerade krav på hur individer och fastighetsägare måste agera, till exempel obligatoriska brandskyddskontroller, försäkringskrav eller utbildningsplikt gällande brandskydd.
- Medborgare är fria att agera som de vill, men endast inom ramen för de regler som fastställer att valen är *rätta*. Underlåtenhet att följa dessa regler, till exempel att inte skydda sig själv, kan leda till rättsliga konsekvenser eller försäkringsmässiga sanktioner.
- Staten behöver inte nödvändigtvis ansvara för den operativa räddningstjänsten; den kan ligga på kommunal nivå, men med statliga föreskrifter som preciserar hur det enskilda ansvaret definieras och kontrolleras.
- Räddningstjänstorganisationen skiftar fokus från skadeavhjälpande insatser till förebyggande kontroll och efterlevnad. Tillsyn genomförs utifrån ett mer detaljerat regelverk med fokus på uppföljning av att individer och företag uppfyller sina lagstadgade plikter.
- Staten och det offentliga använder beteendepåverkan (så kallad nudging) i sin kommunikation för att subtilt styra människor att fatta *rätta* beslut utan att styrningen uppfattas som tvingande.

För- och nackdelar

Det statligt individualistiska systemet uttrycker en välfärds paternalistisk moral där

individen bär ansvaret, men staten definierar vad detta ansvar innebär och vad som betraktas som rationellt och säkert. Fördelarna är ett högt skyddsvärde och hög prioritet för området, med potentiellt minskat antal olyckor och skador, särskilt bland sårbara grupper. Det blir tydligt vad som avses vara ett tillräckligt skydd utifrån miniminivåer som fastställs i lagar och regler, i kombination med tydlig uppföljning. På ett sätt kan detta också säkerställa likvärdigheten, då variationen i riskexponering, olyckstyper och konsekvenser inte kommer att variera lika mycket. Samtidigt kan identifierade "problem" relativt enkelt mötas genom förändrade lagar och regler.

I detta pseudoautonoma system riskerar invånarna att tappa förtroendet för räddningstjänsten om de främst upplever att de blir "straffade" och att systemet uppfattas som överförmyndaraktigt. Det skapar en lydnadskultur snarare än en säkerhetskultur, vilket riskerar att urholka motivationen till frivillig beredskap, utbildning och lokalt engagemang – både inom räddningstjänstorganisationerna och ute i samhället. Det kan även skapa en falsk tillit till staten, där om ett beteende som är riskfyllt inte är förbjudet så är det riskfritt för att staten annars hade förbjudit det. Man kunde se detta initialt när den så kallade "Zebralagen" infördes, där olyckorna vid oöverskådade övergångsställen initialt ökade då det ju fanns en lag att fordonsförare ska stanna, snarare än att man riskbedömde situationen själv.

Kymlickas analys varnar för att ett sådant system tenderar att underminera den moraliska kärnan i autonomin och göra individer till objekt för styrning snarare än aktörer i en gemenskap. Friheten reduceras till en frihet "inom ramen för förnuftet", och inte en frihet att vara oförnuftig.

2.3 Självstyrande kollektivistisk (*autonomous communitarian*)

I denna kvadrant, den självstyrande kollektivistiska, bygger ordningen på frihet under gemensamt ansvar. Till skillnad från de paternalistiska modellerna utgår man här från att människor och samhällen (communities) själva har kapacitet att organisera sin egen säkerhet med minimal central styrning. Ansvar ska här förstås som något kollektivt, inte som något som staten tilldelar juridiskt eller utkräver. McLennan och Eburn beskriver detta som en ordning där individer och grupper är fria att själva fatta beslut om hur man ska utforma och prioritera skyddet mot olyckor i dialog med varandra, baserat på lokal kunskap, social tillit och ömsesidighet.

Staten finns i bakgrunden men fungerar snarare som stöd än som styrande aktör. Detta kan ske genom att tillhandahålla information, kunskap, utbildning och resurser, men utan att fatta tvingande beslut. Modellen betonar, till skillnad från de tidigare, en kommunal och medborgerlig autonomi.

Kymlicka beskriver den kommittära traditionen som ett mellanting mellan individualism och statlig paternalism. Frihet förstås här inte som enbart individuell autonomi, utan som förmågan att delta i gemenskaper som ger livet mening, det han kallar *social liberty*. I den självstyrande kollektivistiska kvadranten motsvarar detta en typ av frihet där människor, om de ges rätt resurser, information och förtroende, själva kan skapa en ordning som balanserar risk och trygghet. Utifrån McLennan och Eburns benämningar innebär detta en polycentrisk styrning, det vill säga att det finns en mängd små beslutscentra snarare än en hierarkisk kedja, och att ansvar är distribuerat snarare än delegerat.

Implikation för svensk räddningstjänst

Inom den självstyrande kollektivistiska synen utformas skyddet mot olyckor i ett system där kommuner, civilsamhälle och lokala nätverk ges ett reellt självstyre inom ramen för statliga mål men utan detaljerad styrning.

Organisation och styrning

- Kommuner tillsammans med olika frivilligorganisationer har huvudansvaret för att planera och hantera skyddet mot olyckor. Staten stödjer men styr inte i detalj.
- Lokala brandvärn och civila insatspersonsgrupper spelar en viktig roll och deltar i utformningen av det lokala skyddet, både förebyggande och skadeavhjälpande, som en del av samhällsgemenskapen.
- Statens roll, genom centrala myndigheter såsom MCF, är att agera kunskapsnav som sprider forskning, statistik och verktyg, men undviker normativt tvång.
- Kommuner och medborgare ställer krav på varandra genom dialog, samråd och överenskommelser. Uppföljning sker främst genom social kontroll snarare än juridiska sanktioner.
- Beslutsfattandet sker så lokalt som möjligt, utifrån principen att de som är närmast situationen bäst kan bedöma den.

För- och nackdelar

Den största fördelen med detta system är dess potential att stärka lokal resiliens, särskilt social resiliens, i synnerhet vid större olyckor såsom skogsbränder, ras, skred eller översvämningar. När människor själva får påverka utformningen av sin säkerhet uppfattas besluten oftare som rättvisa, även när de innebär svåra prioriteringar. Dessutom skapas tillit till den egna och andras förmåga när man är delaktig i planeringen. McLennan och Eburn noterar att ett sådant system kan mobilisera lokalt effektiva lösningar när det gäller kunskap, ledarskap och resurser som inte kan åstadkommas genom mer centraliserad styrning. Särskilt i glesbygdskommuner, där statlig närvaro generellt är svagare, kan detta vara avgörande för en snabb respons.

Systemet är samtidigt beroende av lokala resurser och socialt kapital. Detta skapar ett ojämlikt och ojämnt skydd mot olyckor. Kommuner med stark ekonomi och högt lokalt engagemang kan klara sig relativt väl, medan glesbygd och socioekonomiskt svaga områden riskerar att få ett sämre skydd. Skyddsnivån blir beroende av den lokala offentliga förmågan till stöd och styrning. Kymlicka diskuterar också hur gemenskapsstyrning riskerar att domineras av starka minoritetsröster, där de mest resursstarka grupperna får definiera vad som utgör det *gemensamma bästa*. Detta kan skapa legitimitetsproblem och ojämlikhet även inom en och samma kommun.

Ett lokalt självstyrt system fungerar ofta bäst vid hanterbara, småskaliga händelser. Vid större kriser, såsom stormar, omfattande skogsbränder eller större olyckor, kan resurserna och förmågan snabbt bli otillräckliga om inte ytterligare stöd tillförs utifrån. Detta kan bli särskilt problematiskt om närliggande kommuner och regioner är lika hårt ansträngda.

2.4 Självstyrande individualistisk (*autonomous individual*)

Den sista kvadranten utgör den mest frihetsorienterade och statsskeptiska ytterligheten. Här prioriteras valfrihet framför statlig kontroll och privata intressen framför offentliga värden. Ansvar är fullt ut individualiserat och varje person anses bäst kunna avgöra sin egen risknivå, vilka åtgärder som behövs och i vilken omfattning dessa ska vidtas och finansieras. McLennan och Eburn uttrycker idealtypen som en ordning där alla uppmuntras att fatta sina egna bästa beslut om hur de ska skydda sig och sin egendom och hur de ska agera vid ett hot.

Rent politisk-filosofiskt förankras denna kvadrant i klassisk liberalism och libertarianism, där individen är den primära moraliska enheten och staten existerar enbart för att skydda grundläggande rättigheter (valfrihet, rättvisa avtal/transaktioner), inte för att främja några särskilda värden. Kymlicka visar, med utgångspunkt i Nozicks tolkning, att en påtvingad riskreglering betraktas som ett intrång i individens rätt till självbestämmande, där friheten är både medel och mål. Samtidigt pekar han på att detta bygger på en stark, och möjligen övertro på marknadens och individens rationalitet, vilket blir problematiskt i frågor som rör kollektiva beroenden såsom brand- eller katastrofberedskap. McLennan och Eburn illustrerar detta genom att konstatera att endast de som har råd att betala för privata brandstyrkor skulle få hjälp vid en större brand.

Implikation för svensk räddningstjänst

I en svensk kontext skulle en självstyrande individualistisk modell innebära att säkerhet och räddningstjänst betraktas som en personlig angelägenhet snarare än en offentlig rättighet.

Organisation och styrning

- Offentlig räddningstjänst skulle delvis ersättas av privata bolag, kooperativ eller försäkringsfinansierade aktörer.
- Staten skulle inte ha någon skyldighet att ingripa vid olyckor eller bränder om individen själv valt att inte teckna något skydd.
- Den som väljer att bo i riskutsatta områden, exempelvis i hus med bristfälligt brandskydd eller långt ute i skogen, får själv "stå sitt kast" och vidta nödvändiga åtgärder. Staten tar inte ansvar för att "utjämna" risk eller skyddsnivåer.
- Ansvar regleras huvudsakligen genom civilrätt, inte offentlig rätt. Om någon orsakar skada för annan genom vårdslöshet hanteras detta genom skadestånd snarare än myndighetsingripande.
- Ingen myndighet motsvarande MCF eller lag så som LSO behövs, eftersom skyddet mot olyckor betraktas som en marknadssektor snarare än ett offentligt ansvar.

För- och nackdelar

En uppenbar fördel är att varje individ har full kontroll över sina val och sin egen riskbild. Människor kan själva avgöra vad de är villiga att acceptera och har frihet att leva i enlighet med egna principer, även när dessa är riskfyllda eller irrationella. Samtidigt är ansvarsfördelningen entydig: individen bär själv ansvaret. Människor vet att de måste agera och behöver inte invänta statliga lösningar. Ett marknadsbaserat

system kan också skapa incitament för teknisk innovation och effektivare resursanvändning. Privata aktörer som konkurrerar på en fri marknad om att erbjuda snabbare, billigare och mer specialiserade brandskyddstjänster kan i vissa fall leda till effektivare resursfördelning.

Den största svagheten med det självstyrande individualistiska systemet är strukturell: risker är sällan helt individuella. En persons val och risktagande påverkar andras säkerhet. Om en granne väljer att lagra stora mängder brännbart material på sin tomt i skogen utgör detta en risk även för omgivningen, utan att det nödvändigtvis finns effektiva verktyg att påverka beteendet förrän efteråt genom skadestånd när skadan redan inträffat. Vidare gynnar systemet dem som redan har resurser; endast de som har råd får ett kvalificerat skydd. I praktiken etableras ett pris på liv och egendom, i stark kontrast till dagens formulering om likvärdigt skydd i LSO. En sådan ordning riskerar dessutom att leda till riskförskjutning och underfinansiering på vissa områden. Vissa risker är helt enkelt inte lönsamma för någon aktör att hantera, exempelvis skydd av miljö vid långsiktiga eller lågfrekventa hot såsom klimatrelaterade bränder.

3 Reflektion

Poängen med att beskriva dessa hypotetiska modeller är inte att föreslå en ideal lösning, utan att synliggöra de värdeavvägningar som alltid görs, ofta omedvetet, när ansvar och resurser fördelas. När debatten handlar om exempelvis centralisering, regional samordning eller individens beredskap, handlar den i grunden om hur samhället värderar frihet kontra trygghet samt kollektivt kontra individuellt ansvar. Att förstå dessa underliggande värdekonflikter är en förutsättning för att utforma ett räddningstjänstsystem som inte bara fungerar tekniskt, utan också uppfattas som moraliskt legitimt och socialt förankrat.

Det hade varit intressant att analysera och identifiera samhällstrender över tid och hur dessa speglas i olika versioner av räddningstjänstlagstiftning. Ett exempel är att den tidigare räddningstjänstlagen (före lagen om skydd mot olyckor) i högre grad kan tolkas som kommunitaristisk, i linje med de politiska traditioner som dominerade i Sverige då, medan LSO representerar en förskjutning mot lokalt anpassat och individuellt ansvar i enlighet med mer liberala eller libertarianska synsätt som fått större genomslag under senare tid. Sett i kvadrantperspektivet kan man se det som en förskjutning från ett tidigare system med statligt kollektivistiska (2.1) mot en självstyrande individualistiskt system (2.4) via det självstyrande kollektivistiska (2.3).

En värderingsförskjutning behöver inte alltid innebära att en lag eller en grupp lagar skrivs om i grunden; det kan räcka att tolkningar av begrepp eller skyldigheter justeras inom ramen för vad som är tillåtet, eller att angränsande lagar successivt förändras och därigenom påverkar den tillämpade tolkningen. En målstyrd lagstiftning är särskilt mottaglig för sådana förskjutningar, som kan vara svåra att upptäcka, eftersom det ofta finns många olika sätt att tolka och uppnå målen över tid utan att lagtexten som sådan ändras. Dessa tolkningar görs i regel i ett större sammanhang med andra angränsande (nyligen uppdaterade) lagstiftningar som bakgrund samt samhällsklimatetsom sådant i stort.

Samtidigt visar denna utveckling hur värdefullt kvadrantperspektivet är för att förstå vad som faktiskt står på spel i den organisatoriska fragmenteringen som nu pågår. I McLennan och Eburns ramverk beskrivs hur det självstyrande individualistiska scena-

riot (2.4) innebär att ansvar allt mer förskjuts till individuella aktörer och marknadsliknande arrangemang, ofta motiverat av valfrihet, flexibilitet och effektivitet snarare än av kollektiva nyttor eller socialt sammanhang. När liknande tendenser syns i svensk räddningstjänst kan de därför tolkas som uttryck för en underliggande värderingsförskjutning snarare än som tekniskt neutrala organisationsval. Det är ytterst ett uttryck för att privata preferenser och lokala ekonomiska kalkyler börjar väga tyngre än gemensamma normer och politiskt fastställda uppfattningar om likvärdighet, solidaritet eller rättvisa. Historiskt sett har alltför många sådana här avtal och samarbeten i Sverige ingåtts baserat på beslutsfattares preferenser som ibland handlat om personliga kontakter och samspel snarare än vad som är bäst för medborgarna.

I förlängningen riskerar detta att skapa ett system där den formella ansvarsfördelningen enligt lag och den praktiska förmågan att säkerställa ett likvärdigt skydd glider isär. McLennan och Eburn påpekar att ansvar i governance-system inte bara handlar om formella regler, utan om legitimitet, förtroende och vilka aktörer som faktiskt har inflytande över beslutsprocesserna. När räddningstjänsterna organiseras genom avtal, förbund och upphandlade tjänster uppstår en situation där invånarnas representation blir otydlig och där avståndet mellan besluten och de som berörs ökar. Detta är inte en fråga om effektivitet, utan om vilket slags samhälle som speglas i arrangemanget.

En sådan utveckling kan också påverka hur likvärdighet uppfattas i praktiken. Om vissa kommuner har möjlighet att köpa mer omfattande eller mer specialiserade tjänster medan andra begränsas av ekonomi eller politiska prioriteringar, kan resultatet bli ett risklandskap där det geografiskt och socioekonomiskt varierar hur snabbt, kompetent eller förutsägbart räddningstjänsten agerar. I McLennan och Eburns termer skulle detta motsvara en förskjutning där privata intressen och individuella preferenser ges företräde framför de offentliga värden som traditionellt legitimerat gemensamma riskreducerande system.

Personligen är jag oroad över den utveckling som sker mot den självstyrande individualistiska kvadranten (2.4) där räddningstjänsten och skyddet mot olyckor allt mer styrs av en påhittad marknad. Detta exemplifieras genom att kommunerna som är ansvariga köper olika delar av räddningstjänsten och förvaltningen genom att ingå avtal, bilda förbund med olika former av regionala samverkansområden som mest bygger på "vilka aktörer (grannar) som är bäst på marknaden". För Södertörns brandförsvarsförbunds räkning är detta tydligt när Nacka kommun väljer att byta räddningstjänstförbund av rent ekonomiska skäl för att man tror att man får en bättre, eller snarare bättre prissatt, produkt, eftersom motiveringarna varit att båda förbunden är likvärdiga i övrigt. Samtidigt ska man ha klart för sig att kommunen i sig, enligt dagens lagstiftning, inte kan avsäga sig ansvaret men genom uppläggen hamnar långt ifrån en situation där de kan redogöra för eller kravställa hur de uppfyller ett likvärdigt och tillfredsställande skydd mot tillsynsmyndigheter samt invånare. Rent demokratiskt är detta ett problem då olika upplägg gör att invånare i vissa kommuner har en representativ representation av politiska ideologier i utformandet av räddningstjänsten, medan man i andra har sålt ut detta helt och hållet till en specialkommun", det vill säga ett räddningstjänstförbund där man på sin höjd har en politisk representant från sin kommun som per definition inte kan vara representativ för sammansättningen av de politiska synsätten som lokalt röstats fram.

Det centrala är därför inte huruvida kommuner formellt får organisera sig genom förbund, avtal eller upphandling, utan vilka normativa principer som de facto styr besluten. Om utvecklingen drivs av ekonomisk konkurrenslogik snarare än av gemensamma

riskbedömningar och politiskt förankrade värdeprioriteringar, kan resultatet bli att den kollektiva förmågan att hantera samhällsrisker och skyddet mot olyckor i allmänhet försvagas. På ett djupare plan väcker detta frågor om demokratisk kontroll och ansvarstagande: vem definierar vad ett tillfredsställande skydd är, vem kan ställas till svars om det inte uppnås, och vem har möjlighet att påverka utvecklingen?

Att synliggöra dessa värden är därför inte ett akademiskt sidospår, utan en förutsättning för att upprätthålla ett system som är både legitimt och robust. Oavsett hur organisationen av räddningstjänsten utvecklas framöver behöver diskussionen hållas på en nivå där de bakomliggande filosofiska spänningsfälten behandlas öppet. Annars riskerar förändringar att framstå som tekniska eller ekonomiska rationaliseringar, när de i själva verket innebär ett skifte i samhällets grundläggande syn på ansvar, risk och det gemensamma.

Referenser

- Kymlicka, W. (2002), *Contemporary political philosophy : an introduction*, Oxford University Press.
- McLennan, B. och Eburn, M. (2015), 'Exposing hidden-value trade-offs: Sharing wild-fire management responsibility between government and citizens', *International Journal of Wildland Fire* **24**, 162–169.
- SFS (2003), 'Lag (2003:778) om skydd mot olyckor'.
URL: <https://lagen.nu/2003:778>