

## Lokalpolitikens legitimitet. Individuella och kontextuella variationer

ANDERS LIDSTRÖM,  
KATARINA ERIKSSON<sup>1</sup>

### Forskningsproblem och syfte

Hur legitima är de svenska kommunerna som politiska system? Detta projekt avser att utveckla teori och empiriskt analysera variationer i fråga om de svenska kommunernas legitimitet. Legitimiteten ses som de egna medborgarnas acceptans av kommunernas utövning av auktoritet inom sitt territorium. Medan staten ger kommunerna legalitet grundar sig legitimiteten främst på att systemet gillas av de egna medborgarna. Trots legitimitetsbegreppets betydelse inom samhällsvetenskaperna saknas forskning om den lokalpolitiska legitimitetens speciella villkor. I detta projekt undersöks både teoretiska och empiriska aspekter på detta: Vad skiljer lokalpolitisk legitimitet från andra former av legitimitet? I vilken utsträckning, hur och varför varierar kommuners legitimitet, såväl mellan kommuner av olika karaktär som mellan olika individer?

### Områdesöversikt

Legitimitet är ett av samhällsvetenskapernas allra viktigaste begrepp. Grundfrågan gäller hur det kan komma sig att medborgare accepterar att underordnas ett politiskt styre och begreppet har främst utvecklats med avseende på statens rätt att utöva auktoritet. Max Webers (1947) studier gällde bl.a. hur olika typer av politisk auktoritet kan legitimeras. Jürgen Habermas (1975) studerade staters legitimitetskriser. David Eastons (1965) systemteori lade grunden till studier av politiska systems legitimitet. Med Europeiska Unionens tilltagande betydelse har legitimitetsbegreppet även kommit till användning vid studier av dess medborgerliga förankring och acceptans (jfr t.ex. Arnulf & Wincott 2002, Kohler-Koch & Rittberger 2007).

Studier av legitimiteten hos lokala politiska system har emellertid i stort sett lyst med sin frånvaro i den internationella forskningslitteraturen. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att vi lever i politiska system som i allt högre grad präglas av flernivåstyrning, och att den lokala nivån i många länder har stor betydelse både för självständigt lokalt beslutsfattande och för förverkligandet av nationell välfärds politik. Det kan finnas flera orsaker till denna brist. Eftersom kommuner till skillnad från stater saknar suveränitet är de måhända mindre intressanta att studera och kanske har man antagit att de enbart avspeglar statens legitimitet. Även kommuner med begränsad autonomi har emellertid beslutsfattare som är valda av medborgarna och ansvariga inför dessa. I åtskilliga europeiska stater har kommunerna en egen maktställning och svarar för viktiga uppgifter i medborgarnas vardag (Lidström 2003). I de flesta stater, däribland Sverige, bör man förvänta sig

1 Professor Anders Lidström och fil dr Katarina Eriksson är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. E-post: anders.lidstrom@pol.umu.se katarina.eriksson@pol.umu.se

att kommuner har en egen legitimitetsgrund som är separat från statens, och som därmed också borde kunna skilja sig åt mellan kommuner.

Frågan om legitimitet knyter an till en omfattande litteratur om förtroende för och tillit till politiska beslutsfattare och det politiska systemet. Forskare inom denna tradition har ofta anknutit till de senaste årens debatt om misstroende mot politiker och politiska institutioner när de problematiserat vilka betingelser som ligger bakom förtroende resp misstroende (jfr t.ex. Listhaug 1995, Norris 1999, Warren 1999). Studier av politiskt förtroende har främst gällt den nationella politiska nivån, men även den lokala nivån har undersökts (Denters 2002, Norén Bretzer 2005, Rahn & Rudolph 2005 och Van Ryzin 2005). Legitimitetsbegreppet erbjuder ett sätt att föra dessa analyser vidare, bl.a. genom att det gör det möjligt att skilja mellan olika grunder för och typer av medborgerlig acceptans av den politiska auktoriteten.

Studier av lokalpolitiska systems legitimitet är inte bara relevanta i sig utan kan också bidra med mer generella insikter om legitimitetens karaktär. Med Peter Johns (2006) vokabulär präglas kommunerna av både *numerosity* och *propinquity*. Genom att ett stort antal sådana enheter befinner sig inom en och samma nationella kontext kan analyser av variation ligga till grund för mer generella slutsatser om betingelserna för legitimiteten. Genom sin hanterbarhet och begränsade omfattning lämpar sig samtidigt kommuner mycket väl för nära fallstudier.

### Projektbeskrivning

Fritz Scharpf (1999) har föreslagit två grunder för hur demokratiska politiska system blir legitima: Den första gäller systemens *inflödeslegitimering* vilket avser i vad

mån det politiska systemet handlar i överensstämmelse med medborgarnas preferenser. Den andra gäller systemens *utflödeslegitimering*, dvs i vad mån de förmår lösa kollektiva problem och tillhandahålla services med god kvalitet (jfr även Rothstein 2001). Heinelt och Haus (2005) menar att man dessutom måste ta hänsyn till hur de procedurer ser ut som omvandlar inflödet till ett utflöde, och ifall dessa är öppna och genomskinliga. Detta kallas systemens *genomflödeslegitimering* (för de svenskspråkiga beteckningarna, se Bäck & Larsson 2006). Idealt bör politiska system ha höga värden på alla tre former av legitimering men i praktiken kan detta variera. System kan t.ex. ha stark genomförande- och utflödeslegitimering men svag inflödeslegitimering. Heinelt och Haus indelning i tre legitimeringsgrunder kommer att användas som analysinstrument i denna studie.

Weber (1947) menade att medborgarnas uppfattningar är avgörande för legitimiteten medan hans kritiker, bl.a. Beetham (1991) hävdade att det även finns andra förhållanden som bör beaktas, bl.a. lagarnas ställning och förekomsten av aktivt stöd. Stater blir knappast legitima enbart för att de accepteras av de egna medborgarna. I dagens läge måste de också vinna acceptans i världssamfundet. För kommuner, vars legala ställning definieras av staten, gäller emellertid legitimiteten i allt väsentligt relationen till de egna medborgarna. Medan grannstater kan betrakta en nybildad utbrytarstat som illegitim, är detta knappast relevant i relationen mellan kommuner. Ett studium av lokala politiska systems legitimitet bör därför baseras på medborgarnas bedömningar.

Ett grundläggande antagande i denna undersökning är därmed att de lokalpolitiska systemens legitimitet kan variera – i fråga om olika legitimitetsgrunder, mellan kommuner och mellan individer. Efter-

som det inte finns några tidigare studier av lokalsystems legitimitet av detta slag får denna undersökning betraktas som explorativ. Ett av våra syften är också att utveckla teori. Detta hindrar emellertid inte att vi redan inledningsvis kan precisera några antaganden som skall prövas i analysen:

1. *Variationer mellan legitimitetsgrunder:* Eventuella variationer i detta avseende antas avspegla specifika lokala förhållanden. I kommuner med lågt valdeltagande och svagt civilsamhälle, t.ex. med låg aktivitet i medborgarsammanslutningar, borde man förvänta sig svag inflödeslegitimering. Genomflödeslegitimering är sannolikt svagare i kommuner som är dåliga på att informera om hur de bedriver sin verksamhet. Utflödeslegitimeringen borde vara svagare i kommuner med dokumenterat dåliga resultat i fråga om t.ex. skolans prestationer, äldreomsorgen, miljöverksamhet, etc.

2. *Variationer mellan kommuner:* Skillnader mellan kontexterna antas ha olika betydelse för olika legitimitetsgrunder (se ovan under punkt 1). Utöver detta antas också mer generellt system med god tillgång på resurser (god kommunal ekonomi samt med medborgare som har goda inkomster och hög utbildningsnivå) vara mer legitima än andra. Politiskt-institutionella variabler, t.ex. förekomst av lokalt politiskt konsensus och stabilt politiskt styre, antas också ha betydelse för legitimiteten (jfr Lidström 2008).

3. *Flernivåfrågan: Är variationen i första hand kontextuell eller individuell?* Betydelsen av det lokala sammanhanget har redan understrukits och vi antar att detta kvarstår, även i en multilevel-analys. Erfarenheter från tidigare studier visar emellertid att individegenskaper tenderar att vara mest betydelsefulla. Exempelvis brukar de som nyttjar offentlig verksamhet vara mer po-

sitivt inställd till denna än andra oberoende av i vilken kontext dessa befinner sig (Nilsson 2006).

## Genomförande och metod

Under hela projektets gång pågår teoriutveckling och empiriska analyser parallellt. Teoriarbetet utgår ifrån en bred genomgång av den existerande litteraturen i syfte att utveckla teori om de speciella villkor som kännetecknar lokala politiska systems legitimitet, hur dessa skiljer sig från andra tillämpningar av begreppet och hur man kan förstå att legitimitet varierar mellan individer och lokala kontexter.

De empiriska analyserna genomförs i två steg. I det första utförs analyser av SCB:s *Medborgarundersökningar*, som gjorts tillgängliga för detta projekt för forskningsändamål. Sedan 2005 genomför SCB på beställning av intresserade kommuner standardiserade medborgarundersökningar bland slumpmässiga urval om 500 eller 1000 medborgare (de större urvalen i de större kommunerna). Undersökningen innehåller frågor om bl.a. den lokala servicen, förtroende för beslutsfattare och påverkansmöjligheter och kan användas för att fånga in medborgarnas bedömningar om de tre legitimitetsgrunder som analyseras i detta projekt. Frågor har också ställts om de individer som besvarat enkäten, t.ex. om deras kön, ålder, boendeort, serviceutnyttjande, kontakter med politiker och tjänstemän samt hur länge de bott i kommunen. Undersökningen har hittills genomförts i 156 kommuner och omfattar enkätsvar från ca 100 000 individer. För varje år ansluter sig ytterligare kommuner, samtidigt som andra valt att upprepa undersökningen med ett eller två års mellanrum. Trots självselektionen råder ingen bias, varför urvalet kan anses representera landets

kommuner som helhet. Materialet ger således en grund för att analysera variationer både mellan individer och mellan kommuner. Eftersom många kommuner undersökts vid flera tillfällen kan dessutom variationen över tid analyseras.

De kvantitativa analyserna görs genomgående med multi-level regressionsanalys, vilket gör det möjligt att särskilja variationen mellan kommuner från variationen mellan individer (Eriksson 2007). Denna typ av analys tar hänsyn till att individer klustras i grupper, i detta fall kommuner, och tillhandahåller ett effektivt sätt att modellera variation både på individ- och kommunnivå (Hox 2002, Snijders and Bosker 2004).

Analysens andra steg består av fallstudier i ett urval om 8-10 kommuner. På basis av den kvantitativa analysen väljs kommuner som är utpräglat starka resp svaga i fråga om olika legitimeringsgrunder samt kommuner i vilka legitimiteten förändrats över tid. Syftet är att skapa djupare förståelse för den lokala kontextens betydelse för kommunal legitimitet. Förklaringar kan t.ex. utgöras av traditioner, vanor eller dominerande värderingar i lokalsamhället. Även det politiska ledarskapets karaktär och specifika händelser (t.ex. kommunala skandaler) kan ha betydelse.

Projektets resultat antas vara intressanta för förståelsen av den lokala legitimitetens speciella villkor – både teoretiskt och empiriskt – för det internationella forskarsamhället. Vi räknar också med att studierna ska ge värdefulla bidrag till diskursen om legitimitet mer generellt. Utöver detta är resultaten viktiga för praktiker, t.ex. för lokala politiker som i en tid av global konkurrens kan tänkas vilja få svar på frågan hur man kan öka den egna kommunens attraktionskraft. Projektet skall utmynna i artiklar för publicering i internationella

tidskrifter men också i mer populärt hållna översikter.

## Referenser

- Arnall, Anthony & Wincott, Daniel (eds), 2002. *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Beetham, David, 1991. *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, 2006. *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.
- Denters, B, 2002. Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol 20, pp. 793-812.
- Easton, David, 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: the University of Chicago Press.
- Eriksson, Katarina, 2007. *Spelar adressen någon roll? En studie av områdeseffekter på medborgares politiska deltagande*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Habermas, Jürgen, 1975. *Legitimation Crisis*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Heinelt, Hubert & Haus, Michael, 2005. How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on the complementarity of urban leadership and community involvement. I Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red) *Urban overnance and Democracy: Leadership and community involvement*. London & New York: Routledge.
- Howard, Joanna & Sweeting, David, 2007. Addressing the legitimacy of the council-manager executive in local government. *Local Government Studies*, vol 33 (5), pp. 633-656.
- Hox, J., 2002. *Multilevel Analysis. Techniques and Applications*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- John, Peter, 2006. Methodologies and Research Methods in Urban Political Science. In Balderheim, Harald & Wollmann, Helmut (eds) *The Comparative Studie of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich.
- Kohler-Koch, Beate & Rittberger, Berthold (eds), 2007. *Debating the Democratic Legitimacy of*

- the European Union*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Listhaug, Ola, 1995. The Dynamics of Trust in Politicians, in Kingemann, H.D & Fuchs, D. (eds) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. 2 uppl. Malmö: Liber.
- Lidström, Anders, 2008. Political Trust and the local business climate – evidence from Sweden. *Scandinavian Political Studies*, vol 31 (4), pp 384-407.
- Nilsson, Lennart, 2006. Servicedemokratis återuppståndelse. I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart *Du stora nya värld*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Norén Bretzer, Ylva, 2005. *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Norris, Pippa (ed.) 1999. *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahn, Wendy M, & Rudolph, Thomas J., 2005. A Tale of Political Trust in American Cities. *Public Opinion Quarterly*, vol 69 (4), pp. 530-560.
- Rothstein, Bo, 2001. Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, Bo, (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Scharpf, Fritz, W., 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Snijders, T.A.B & Bosker, R.J., 2004. *Multilevel Analysis. An introduction to basic and advanced multi-level modelling*. London, Thousand Oaks, New Helhi: SAGE Publications.
- Van Ryzin, Gregg, G., 2005 Testing the Expectancy disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 16, pp 599-611.
- Warren, Mark E., (ed.) 1999. *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max, 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.