

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of overlapping triangles in shades of gray, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Förköp av flygbiljetter

PM

Växjö kommun

2026-04-08

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Bakgrund	3
2	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
3	Metod	3
4	Några centrala rättsregler	4
5	Resultat	6
5.1	<i>Beslut om förköp av flygbiljetter</i>	6
5.1.1	Slutsatser	7
5.2	<i>Grunderna för förvaltningsrättens upphävande</i>	7
5.3	<i>Verkställighet och rättelse</i>	8
5.3.1	Slutsatser	9
6	Sammanfattning	9

1 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Växjö kommuns revisorer fått i uppdrag att analysera kommunstyrelsens beredning och beslut att köpa flygbiljetter på en flyglinje mellan Växjö och Stockholm.

Årsskiftet 2024/2025 upphörde flyglinje till Stockholm från Växjö. Region Kronoberg gick ut den 11 februari 2025 via regionens externa webb med en möjlighet för aktörer att inkomma med en intresseanmälan för att återuppta trafiken mellan Växjö och Stockholm. En extern aktör lämnade den 6 mars 2025 in en intresseanmälan för att återuppta flygtrafiken. En förutsättning för igångsättandet av linjen var att organisationer från näringslivet och offentlig sektor förköpte biljetter.

Den 11 mars 2025 beslutade kommunstyrelsen att kommunen skulle köpa 1 000 flygbiljetter om flyglinje mellan Växjö och Stockholm etablerades. Biljetterna skulle vara giltiga i minst ett år. Några ledamöter i kommunstyrelsen reserverade sig mot beslutet. Beslutet överklagades och förvaltningsrätten i Växjö laglighetsprövade beslutet i enlighet med kommunallagen. Förvaltningsrätten meddelade i dom i juni 2025 att rätten biföll överklagandet och upphävde kommunstyrelsens beslut.

2 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet är att analysera kommunstyrelsens beredning och beslutsfattande gällande förköp av flygbiljetter.

Följande revisionsfrågor har besvarats.

- Fanns ett ändamålsenligt beredningsunderlag inför kommunstyrelsen beslut om att köpa flygbiljetter?
- På vilka grunder upphävde förvaltningsrätten kommunens beslut?
- Har kommunstyrelsen vidtagit erforderliga åtgärder för att avbryta verkställigheten av det upphävda beslutet?
- I vilken omfattning används de förköpta biljetterna?
- Har nya förköp av biljetter genomförts efter domen och finns avsikter att göra några?

3 METOD

Arbetet har genomförts genom dokumentstudier och intervju. Dokument till ärendet om förköp av biljetter och överklagandet har gått igenom och analyserats. Vidare har litteratur gällande kommunallagens regler om framför allt kommunala kompetensen analyserats. Intervju har genomförts med kommunens chefsjurist.

Rapporten är faktakontrollerad av...

4 NÅGRA CENTRALA RÄTTSREGLER

Nedan följer ett sammandrag av några relevanta rättsregler.

Stöd till andra näringsverksamheter

2 kap. 8 § KL

Kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

När beslut får verkställas

13 kap. 14 §

Ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel får verkställas innan det har fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas.

Bestämmelsen innebär att ett beslut som överklagats som huvudregel får verkställas innan det vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl mot omedelbar verkställighet är att det kommunala beslutet i något avseende framstår som rättsligt tveksamt. Andra omständigheter som kan tala för vilande verkställighet är att eventuell rättelse framstår som svår eller rentav omöjlig att genomföra. Om domstolen beslutar om inhibition får beslutet inte verkställas.

Andra meningen betonar att frågan om rättelse av ett beslut är möjlig eller inte alltid ska utgöra en del av bedömningen när kommuner och regioner tar ställning till om beslut ska verkställas före eller efter det fått laga kraft. Det faktum att det kan bli kostsamt eller krångligt för kommunen eller regionen att rätta ett beslut betyder inte att det inte går att rätta. För det fall att kostnaderna för att rätta ett beslut framstår som orimliga bör detta dock tala för att beslutet inte verkställs.¹ Det finns ändå fall när verkställighet måste ske skyndsamt även av beslut som inte kan rättas. En aspekt som talar för verkställighet trots att beslutet inte fått laga kraft är att beslutet annars skulle sakna verkan. Det kan t.ex. handla om tillfälliga anställningar som inte kan vänta eller att en fastighet som kommunen vill förvärva säljs på exekutiv auktion.²

¹Lena Dalman, Ylva Lindblom, Germund Persson och Staffan Wikell. *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. 6. uppl. (Adda AB och SKR 2021). s.545

² Prop. 2016/17:171 s.270

Rättelse av verkställda beslut

13 kap. 15 §

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som fått laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten av det rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Som framgår ovan kan den omständigheten att ett kommunalt beslut blivit överklagat för laglighetsprövning hindrar i princip inte att beslutet verkställs av kommunen. Det kan därför inträffa att ett kommunalt beslut, som blir upphävt i mål om laglighetsprövning, redan har verkställts när processen väl är slutförd. I en sådan situation åligger det enligt 15 § det organ som har fattat det upphävda beslutet att se till att rättelse sker i den utsträckning som det är möjligt. I vissa situationer är en fullständig återgång (rättelse) inte möjlig att genomföra men en kommun är ändå i enlighet med ett upphävande av det kommunala beslutet tvungen att i möjligaste mån vidta rättelse.³ En svårighet kan vara att kommunen genom verkställigheten gjort sig civilrättsligt bunden till något genom avtal. För att undkomma dylika situationer bör kommunen villkora avtalet med att beslutet vinner laga kraft. En fråga som kan uppkomma är om avtalet är bindande om motparten är i ond tro, dvs. medveten om att ett fel har begåtts. Den svåra frågan blir att avgöra om ond tro föreligger eller ej.⁴

Paragrafens sista mening infördes med syfte att stävja kommunalt domstolstrots. Den innebär att kommunens ställningstagande i frågan om rättelse ska ske i ett formellt beslut och att detta ska ske utan dröjsmål. Orsaken till kravet om ett formellt beslut är att endast ett sådant beslut går att överklaga. Rätten att överklaga innebär att domstol ånyo kan pröva om kommunen uppfyllt kraven om rättelse (återgångskravet). På detta sätt motverkas en kommuns passivitet i rättelsefrågan. Om en sådan passivitet ändå skulle förekomma har den kommunala revisionen skäl att granska det inträffande⁵.

³ Mandell, M., Lundin O. (2026), *Kommunallagen, En kommentar*, 2026, kommentarer till 3 kap. 15 §

⁴ Lena Dalman, Ylva Lindblom, Germund Persson och Staffan Wikell. *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. 6. uppl. (Adda AB och SKR 2021). s.546-547

⁵ Lena Dalman, Ylva Lindblom, Germund Persson och Staffan Wikell. *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. 6. uppl. (Adda AB och SKR 2021). s.546

5 RESULTAT

5.1 BESLUT OM FÖRKÖP AV FLYGBILJETTER

Ärendet om förköp av flygbiljetter väcktes som ett initiativärende av en kommunstyrelseledamot den 4 februari 2025. Dennes förslag var att ge kommunchefen i uppdrag att bereda ett ärende om förköp av 1 000 flygbiljetter och att ett förslag skulle läggas fram till kommunstyrelsen för avgörande senast den 11 mars 2025. Ledamöter från MP, V och S reserverade sig mot beslutet men förslaget gillades av styrelsen.

Ärendet bereddes av arbetsutskottet den 11 mars och överlämnades till kommunstyrelsen samma dag. Bland handlingarna till ärendet återfanns en handling, en tjänsteskrivelse upprättad av kommunchefen och chefsjuristen. Skrivelsen innehåller en analys av ärendet utifrån främst ett rättsligt perspektiv men saknar förslag till beslut. Av analysen framgår bland annat att det inte är lagligt för en kommun att upphandla flygtrafik. Att förköpa flygbiljetter bedömdes principiellt som lagligt förutsatt att förköpet motsvarar ett reellt behov och inte medför ett omotiverat stöd till viss aktör. Annars var risken att beslutet skulle uppfattas stå i strid mot kommunallagen. Av utredningen framgick vidare att det under 2024, under vilket BRA trafikerade flyglinjen, hade företagits 1 200 tjänsteresor till Stockholm och att 40 av dem hade skett med flyg.⁶ Slutsatsen blev då att köpet kunde ifrågasättas utifrån att antalet flygresor historiskt hade varit betydligt lägre än vad som föreslogs köpas in. Det framförs att det emellertid var möjligt att prioritera en viss resform framför andra och att det då fanns möjlighet att uppmuntra till mer flygresor. Detta skulle kunna göra beslut enligt förslaget mer lagligt. Vidare lyftes det fram att förköpet måste vara förenligt med EU:s statsstödsregler. Någon analys huruvida det var det eller vad som talade för eller emot framgår inte av skrivelsen.

Kommunstyrelsen beslutade på sitt möte den 11 mars nedanstående.

- Ge kommunchefen i uppdrag att förköpa 1 000 flygbiljetter om flyglinje mellan Växjö och Stockholm etableras. Kostnaden för biljetterna ska vara marknadsmässiga och ske på samma villkor som andra aktörer köper biljetter. Biljetterna ska vara giltiga i minst ett år. Kostnaden får inte överstiga 2,5 miljoner kronor.
- Kommunstyrelsen beslutar att kommunchef inom ramen för gällande resepolicy verkar för att biljetterna kommer till användning inom kommunkoncernen

De ledamöter som hade reserverat sig mot att utreda ärendet reserverade sig även mot beslutet.

Kommunens resepolicy reviderades senast i februari 2024 och av den framgår ingen uttrycklig prioritering av en resform före en annan. Gällande val av resform framgår endast att det ska göras så att resan blir så miljövänligt, kostnads- och resurseffektivt som möjligt. Resepolicyn poängterar att det alltid ska övervägas om resan i sig verkligen är nödvändig eller om det finns andra alternativ, t.ex. digitala mötesformer. Av våra intervjuer framgår att

⁶ Vid den senaste genomgången av användandet av de flygbiljetter som förköptes framgår att 52 flygbiljetter hade nyttjats fram till 2025-12-31, dvs. halva tiden för nyttjandet.

förvaltningen har verkat för att biljetterna ska komma till användning, bland annat genom att information om de förköpta flygbiljetterna har förmedlats till kommunens personal.

5.1.1 Slutsatser

Vår bedömning är att beredningsunderlaget inför kommunstyrelsen beslut om att köpa flygbiljetter i allt väsentligt var ändamålsenligt.

Vi grundar vår bedömning på att skrivelsen analyserade relevanta rättsliga frågeställningar för det framlagda förslaget. Detta då underlaget i allt väsentligt fångat de frågeställningar som förvaltningsrätten behandlade i sin dom, se avsnitt 6.2. Vi bedömer samtidigt att skrivelsen även borde ha innehållit en tydligare analys av förslaget utifrån EU: statsstödsregler och riskerna för återkrav om beslutet skulle bedömas som ett olagligt stöd. Av underlaget framgår att den rättsliga grunden för förslaget var osäker. Vi bedömer att skrivelsen med fördel kunde ha kompletterats med en ännu tydligare avslutande slutsats utifrån den rättsliga analysen.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det av underlaget framgår att den rättsliga grunden för förslaget var osäker. Av skrivelsen framgår bland annat att genom att prioritera flyg framför andra resformer skulle förslaget göras mer lagligt. Det kan konstateras att någon sådan ändring i resepolicy inte genomfördes. Ett beslut av mindre styrande karaktär fattades, att uppmana kommunchefen att verka för att biljetterna skulle användas.

5.2 GRUNDERNA FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS UPPHÄVANDE

Kommunstyrelsens beslut om förköp av flygbiljetter överklagades av några kommunmedlemmar i enlighet med reglerna för laglighetsprövning i kommunallagen. Laglighetsprövning innebär att lagligheten i beslutet prövas och en förvaltningsdomstol kan upphäva beslutet. Domstolen kan inte sätta ett nytt beslut i stället för kommunens beslut. Förvaltningsrätten i Växjö meddelade dom i juni 2025. Förvaltningsrätten biföll överklagandena och upphävde beslutet.

De klagande framförde flera skäl till att beslutet var olaglig. Skälet för rättens avgörande var att kommunstyrelsens beslut var ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare och stod i strid mot regeln om stöd till andra näringsverksamheter i 2 kap. 8 § 2 st. KL. Domstolen valde att inte behandla övriga grunder, bland annat om det rörde sig om ett otillåtet stöd enligt EU:s statsstödsregler.

Stöd till andra näringsverksamheter

2 kap. 8 § KL

Kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. SFS 2019:835.

Fokus för rättens argumentation var begreppen ”individuellt inriktat stöd” och synnerliga skäl”. Vad gäller det första begreppet menade rätten att förköpen av biljetter var ett ”individuellt inriktat stöd”. Detta då det endast kom att finnas en aktör som skulle driva flyglinjen mellan Växjö och Stockholm (individuellt riktat). Den omständighet att det vid tidpunkten för beslutet inte fanns en utpekad aktör påverkade inte bedömningen. Vidare grundades bedömningen på att inköpet inte hade baserats på ett konkret identifierbart behov av flygbiljetter och att inköpet hade vida överstigit tidigare behov av flygbiljetter. Likaså lyftes det fram att kommunen tidigare inte hade förköpt resor på detta sätt och att beslutet hade tagits innan det fanns en flyglinje. Detta talade för att det var fråga om ett stöd och inte ett inköp (stöd), menade rätten.

Gällande begreppet ”synnerliga skäl” framförde rätten att det vilade en tung bevisbörda på kommunen. Rätten slog fast att kommunen i sitt yttrande inte hade framfört något om att synnerliga skäl hade funnits, varför rätten bedömde att några sådana inte hade funnits.

5.3 VERKSTÄLLIGHET OCH RÄTTELSE

I och med att kommunstyrelsens beslut överklagades hann det inte vinna laga kraft efter den sedvanliga treveckorsregeln. I sina överklaganden yrkade de klagande på inhibition, dvs. att rätten skulle besluta att kommunen i väntan på dom inte fick verkställa sitt beslut. Förvaltningsrätten beslutade att inte meddela inhibition.

I denna situation hade kommunen möjlighet att verkställa beslutet efter en bedömning i enlighet med 13 kap. 14 § KL. Av våra intervjuer framgår att en diskussion om detta lyftes på tjänstepersonsnivå i april 2025. Frågan varken kommunicerades eller lyftes för avgörande till politisk nivå. Av mejlkorrespondens mellan tjänstepersoner framgår att bedömningen gjordes att beslutet inte gick att rätta och att överklagandet inte var obefogat. Detta bedömdes tala mot omedelbar verkställighet. Samtidigt gjordes bedömningen att vilande verkställighet skulle göra kommunstyrelsens beslut meningslöst. Detta då domstolens avgörande kunde vänta på sig och att det bedömdes att flyglinjens inrättande delvis var beroende av att Växjö kommun i närtid förköpte biljetter. Vidare ansågs beslutet varken innebära ingrepp i någons enskilda rättigheter eller avse större summor.

Av våra intervjuer framgår att det inte upprättades något avtal eller skriftlig beställning med flygbolaget. Vidare framgår att det under våren togs kontakt med den resebyrån kommunen använder för att ordna med ett system för användandet av biljetterna från flygbolaget. En särskild lösning fick väljas eftersom biljetterna förköpts. Den 12 juni var lösningen på plats och information lades ut på intranätet om hur beställning skulle ske. Den 24 juni meddelade förvaltningsrätten sin dom genom vilket beslutet upphävdes. Den 4 juli 2025 betalades fakturan från flygbolaget. Som underlag för attesten fanns endast ett protokollsutdrag från kommunstyrelsens beslut.

Av vår genomgång framgår att kommunen efter domen vunnit laga kraft inte vidtog några försök att rätta verkställigheten på något sätt, till exempel att kontakta flygbolaget för att

efterhöra om möjligheterna att häva köpet. I våra intervjuer framgår att det på tjänstepersonsnivå gjordes bedömningen att det rörde sig om en mindre summa samt att kommunen faktiskt ändå hade fått något för sina pengar. Vidare bedömdes det som osäkert om det var möjligt att häva köpet. Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll framgår att frågan om rättelse inte lyftes till styrelsen för formellt beslut, vilket är ett krav enligt 13 kap. 15 § KL.

Av våra intervjuer framgår att nya förköp av biljetter inte har genomförts efter förvaltningsrättens dom. Vidare framgår att det inte finns några uppdrag gällande ytterligare köp framöver.

5.3.1 Slutsatser

Vi konstaterar att det inte förelåg formellt verkställighetsförbud för kommunstyrelsens beslut när det verkställdes. Detta då domstolen inte beviljade inhibition. Beslutet började verkställas i samband med att kommunen genom resebyrån byggde upp ett system för användandet av biljetterna. Trots detta bedömer vi att det finns vissa brister i kommunens hantering.

Detta då vi bedömer att kommunen borde ha upprättat en skriftlig beställning eller ett skriftligt avtal med flygbolaget som reglerade köpet, exempelvis pris. Vidare anser vi att underlaget till attestering av fakturan från flygbolaget var bristfälligt.

Vi bedömer också att det är en brist att varken frågan om verkställighet innan lagakraftträdande eller rättelse av verkställighet lyftes för politisk behandling. För den senare frågan finns en uttrycklig sådan skyldighet angiven i kommunallagen. Någon analys gällande möjligheten till rättelse genomfördes aldrig och några försök att häva köpet gjordes inte.

6 SAMMANFATTNING

Syftet med detta PM har varit att analysera kommunstyrelsens beredning och beslutsfattande gällande förköp av flygbiljetter.

Den sammanfattande slutsatsen är att trots att det av beslutsunderlaget framgått att den rättsliga grunden för det framlagda förslaget var osäker beslutade kommunstyrelsen att genomföra köpet. Förvaltningsrätten fann sedan att beslutet stod i strid mot regeln om stöd till näringsverksamheter och upphävde beslutet. Vi konstaterar att det inte förelåg något formellt verkställighetsförbud när beslutet verkställdes. När väl domstolens avgörande vunnit laga kraft behandlade kommunstyrelsen inte frågan om rättelse av verkställigheten, vilket är en brist då det föreskrivs av kommunallagen. Vidare bedömer vi att kommunen borde ha upprättat en skriftlig beställning eller ett skriftligt avtal med flygbolaget. Vi anser att underlaget till attestering av fakturan från flygbolaget var bristfälligt.

Ovanstående slutsats grundas på att vi bedömer att beredningsunderlaget inför kommunstyrelsens beslut om att köpa flygbiljetter i allt väsentligt var ändamålsenligt. Vi grundar vår bedömning på att skrivelsen analyserade relevanta rättsliga frågeställningar gällande det framlagda förslaget. Detta då underlaget i allt väsentligt fångat de frågeställningar som förvaltningsrätten behandlade i sin dom, se avsnitt 6.2. Vi bedömer samtidigt att skrivelsen även borde ha innehållit en tydligare analys av förslaget utifrån EU: statsstödsregler och riskerna för återkrav om beslutet skulle bedömas som ett olagligt stöd. Vi bedömer att skrivelsen med fördel kunde ha kompletterats med en ännu tydligare avslutande slutsats utifrån den rättsliga analysen.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det av underlaget framgår att den rättsliga grunden för förslaget var osäker. Av skrivelsen framgår bland annat att genom att prioritera flyg framför andra resformer skulle förslaget göras mer lagligt. Det kan konstateras att någon sådan ändring i resepolicy inte genomfördes. Ett beslut av mindre styrande karaktär fattades, att uppmana kommunchefen att verka för att biljetterna skulle användas.

Skälet för rättens avgörande att upphäva kommunstyrelsens beslut var att beslutet var ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare och stod i strid med regeln om stöd till andra näringsverksamheter i 2 kap. 8 § 2 st. KL.

Vi konstaterar att det inte förelåg formellt verkställighetsförbud för kommunstyrelsens beslut när det verkställdes. Detta då domstolen inte beviljade inhibition. Beslutet började verkställas i samband med att kommunen genom resebyrån byggde upp ett system för användandet av biljetterna från flygbolaget. Trots detta bedömer vi att det finns vissa brister i kommunens hantering.

Detta då vi bedömer att kommunen borde ha upprättat en skriftlig beställning eller ett skriftligt avtal med flygbolaget som reglerade köpet, exempelvis pris. Vidare anser vi att underlaget till attestering av fakturan från flygbolaget var bristfälligt.

Vi bedömer också att det är en brist att varken frågan om verkställighet innan lagakraftträdande eller rättelse av verkställighet lyftes för politisk behandling. För den senare frågan finns en uttrycklig sådan skyldighet angiven i kommunallagen. Någon analys gällande möjligheten till rättelse genomfördes aldrig och några försök att häva köpet gjordes inte.

Av våra intervjuer framgår att nya förköp av biljetter inte har genomförts efter förvaltningsrättens dom. Vidare framgår att det inte finns några uppdrag gällande ytterligare köp framöver.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Ottosson

Certifierad kommunal revisor