

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

### Innehållet i förslaget

I remissen föreslås att ansvaret för handläggning, prövning och kontroll av areal- och djurbaserade EU-stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket och ansvaret för länsstyrelsernas handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till sex länsstyrelser. Vidare föreslår utredningen en koncentration av ansvaret för hanteringen av Europeiska regionala utvecklingsfonden och ett flertal andra fonder till Tillväxtverket. Det föreslås också införas en lagstadgad anmälningsskyldighet för förvaltande myndigheter vid misstänkt brottslighet med EU-medel. Förslaget beskrivs närmare i betänkandets sammanfattning (sidorna 19 – 24). Mer utförligt beskrivs de i kapitlet 7 (sidorna 295 – 390) och 10, framför allt avsnitt 10.5 (sidorna 505-536).

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att utredningens uppdrag anges ha varit att utreda förvaltningen av EU-medel i Sverige. Syftet med utredningen anges ha varit att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel. Utifrån den kartläggning av dagens förvaltning som utredningen genomfört anges det stå klart att det finns såväl fondövergripande som fond- och myndighetsspecifika utmaningar och problem med dagens förvaltning av EU-medel. Samtidigt finns det områden som i stort fungerar väl, men där det kan finnas samordningsfördelar. Utredningens förslag anges syfta till att komma till rätta med utmaningarna samtidigt som utredningen vill kunna dra nytta av möjliga synergier och skapa en förvaltningsstruktur som bygger på principer som ska vara hållbara över tid. Bakgrund och syfte med förslaget beskrivs bland annat på sidorna 19 – 21 i betänkandets sammanfattning. Mer preciserade beskrivningar av hur utredningen bedömt att dagens förvaltning av EU-

medel fungerar och vilka problem som utredningen ser med detta återfinns i andra delar av betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig och tydlig beskrivning av det som utredningen finner behöver åtgärdas i dagens organisation och varför.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

## **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I betänkandets avsnitt 7.10 anges bland annat följande. Hanteringen av EU-medel med delad förvaltning är i dag huvudsakligen organiserad utifrån en logik om sakområdesansvar. Utifrån utredningens uppdrag att analysera samtliga fonder med delad förvaltning anges lösningar med grund i en annan ansvars- och organisationslogik vara möjliga. I avsnitt 7.10 redogör utredningen för alternativa lösningar som analyserats, men som utredningen valt att inte gå vidare med. Alternativerna som utredningen övervägt är för det första att samla hanteringen av alla fonder med delad förvaltning i en myndighet, för det andra att samla hanteringen av alla fonder med gemensamt regelverk (CPR) i en myndighet och för det tredje en organisatorisk samordning av vissa uppgifter och funktioner. Utöver dessa alternativ innehåller avsnitt 7.10 också en analys av alternativa lösningar till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. Övriga alternativ till utredningens organisationsförslag presenteras också i några fall i de avsnitt där huvudförslagen presenteras (avsnitt 7.3–7.9).

Lösningen med en myndighet anges ha vissa fördelar, bland annat kunna innebära ökad överskådlighet och skalfördelar. Den anges emellertid också ha nackdelar på så sätt att det är stora skillnader mellan de olika verksamheter som EU-medlen finansierar, vilket påverkar förutsättningarna för att uppnå ökad ändamålsenlighet, effektivitet och rättssäkerhet. Alternativet med en samlad hantering av alla fonder som regleras inom CPR anges ha fördelen just att det är samma regelverk som gäller för alla verksamheterna och bedöms ha motsvarande fördelar som alternativet med en myndighet för allt. Även denna lösning anges emellertid ha nackdelar, delvis överlappande med idén om en myndighet för alla medel, bland annat i form av en stor bredd i vilken sakfrågekompetens som krävs i förvaltningen. Det framhålls också att stödmottagarna inte har efterfrågat en sådan organisatorisk lösning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig och tydlig redovisning av vilka alternativa lösningar som har övervägts, vilka för- och nackdelar de anses ha och varför de inte har blivit valda. Sett ur de aspekter som Regelrådet har att särskilt beakta är det inte minst relevant att det framgår att stödmottagarnas syn har övervägts.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I konsekvensutredningen anges bland annat att bakgrunden till dagens strukturfondspartnerskap är EU-krav på flernivåstyre och partnerskapsprincipen. Det anges inte finnas några formkrav för hur partnerskapen ska organiseras och utredningen bedömer att dess förslag underlättar för förvaltande myndighet att fullgöra sitt uppdrag och att leva upp till de krav som ställs i såväl det nationella som det gemenskapsrättsliga regelverket.

En övergripande beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten återfinns på sidorna 563-564 i betänkandet. Det finns beskrivningar och resonemang om hur förslaget förhåller sig till EU-rätten när det gäller enskildheter i förslaget på många andra ställen i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten som är tydlig. Det är värdefullt att det framgår vad som är obligatoriskt enligt EU-rätten respektive i vilka avseenden det finns nationellt handlingsutrymme.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I avsnitt 7.11 anges bland annat följande. De organisatoriska förändringar som föreslås ska vara fullt genomförda i samband med att nästa programperiod startar 2028. Undantaget är partnerskapen under sammanhållningspolitiken där utredningen föreslår ett stegvist införande genom en övergång till fristående strategiska samverkansgrupper till den 1 juli 2025 och därefter integrerade regionala referensgrupper med start 2028, när övriga organisatoriska förändringar träder i kraft.

Som skäl för huvudregeln att förändringar ska vara genomförda när nästa programperiod startar anges bland annat att förslagen är omfattande och kräver betydande förberedelser. Det tidigare genomförandet av ändringar avseende partnerskapen motiveras med att detta bör genomföras snarast möjligt och att det är möjligt att göra stegvis, vilket även beskrivs mer specifikt hur det kan göras. För beskrivningen i sin helhet hänvisas till sidorna 386 – 390 i betänkandet.

När det gäller informationsinsatser anges det på sida 536 att myndigheterna kommer att behöva informera sökanden om det krav som föreslås att ansökningar ska undertecknas ”på heder och samvete” och om följdverkningar av detta (att straffansvar kan inträda). Utöver detta finns inga beskrivningar avseende behov av informationsinsatser i samband med genomförande av utredningens förslag, även om det i och för sig finns beskrivningar av informationsbehov och informationsdelning i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Denna beskrivning är tydlig och utförlig. När det gäller behovet av informationsinsatser till följd av genomförandet av utredningens förslag är detta mindre tydligt beskrivet. Det framgår emellertid att det behövs informationsinsatser till sökanden i vissa avseenden. Eftersom utredningen föreslår en förhållandevis stor organisatorisk förändring anser Regelrådet att det borde angetts något tydligare hur och till vilka utredningen anser att informationsinsatser ska riktas mer generellt om förändringarna.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges, när det gäller företag som ansöker om stöd ur jordbruksfonderna anges följande. Totalt finns det cirka 58 000 jordbruksföretag i Sverige, varav cirka 53 000 drivs som enskild firma. I stort sett samtliga jordbruksföretag ansöker varje år om gårdsstöd. Antalet ansökningar om andra areal- och djurbaserade stöd varierar. Det

näst största stödet är ett stöd för nötkreatur som söks av cirka 14 300 företag per år. Projekt- och investeringsstöd söks av cirka 1 700 företag per år.

Avseende företag som ansöker om stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF+) anges följande. Ett stort antal företag söker stöd från Eruf och ESF+. Det hänvisas till avsnitten 4.4.3 och 4.4.4. för ytterligare information. Där står bland annat att regionalfondsmedel beviljades till närmare 1 500 projekt hos omkring 500 olika stödmottagare. Ungefär 40 procent av de medel som betalades ut åren 2015–2022 gick till aktiebolag och ekonomiska föreningar. Det anges att många av de stödmottagande företagen har namn som tyder på att de är offentligt ägda. Till denna kategori hör exempelvis kommunala eller regionala utvecklingsbolag samt regionala dotterbolag till statliga Almi Företagspartner AB och Almi Invest AB. Europeiska socialfonden (ESF+) finansierar åtgärder som syftar till att främja sysselsättning och social delaktighet. Åtgärderna riktas till offentliga, privata och ideella organisationer och ger stöd till insatser på individnivå för bland annat sysselsättning, kompetensutveckling, integration och fattigdomsbekämpning. Socialfondsmedel beviljades till mer än 900 projekt hos omkring 700 olika projektägare, varav drygt 40 procent gick till nationella insatser. Den största enskilda stödmottagaren är Arbetsförmedlingen vars olika projekt fick drygt en femtedel av Socialfondsprogrammets utbetalningsvolym åren 2015–2022. Andra större grupper av stödmottagare var kommuner och regioner som tillsammans stod som mottagare av cirka hälften av programmets utbetalningar. I diagram på sida 132 i betänkandet går det att utläsa att knappt 9 procent av stödberättigade utgifter åren 2015 – 2022 avsåg kategorin företag bland stödmottagarna.

På sid 124 i betänkandet anges att målgrupperna för Europeiska havs- fiskeri och vattenbruksfonden inkluderar yrkesfiskare, vattenbruksföretagare, beredningsindustrin för fiskeriprodukter samt producentorganisationer. De flesta företag i dessa branscher anges vara mindre. Det anges på flera ställen att Sametinget ger stöd till rennäringföretag och andra delar av samiskt näringsliv och att Skogsstyrelsen ger stöd till skogsföretag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att förslagets direkta effekter kommer att träffa myndigheter och de aktörer som ingår i partnerskapen. Samtidigt har utredningen i sin konsekvensutredning angett att företag kan påverkas av förslaget indirekt och det är tydligt att det finns företag bland stödmottagarna. Det är således relevant att beskriva berörda företag. När det gäller den andel av fondmedlen som handlar om jordbruksstöd finns det en tydlig beskrivning av berörda företags bransch och antal. Även när det gäller andra delar av de fondmedel som berörs av förslaget finns det information om branschtillhörighet. Däremot är det mindre tydligt hur många de berörda företagen är bland de andra fondernas målgrupper och det finns viss storleksmässig beskrivning av berörda företag men den är långtifrån heltäckande. Sammantaget finner Regelrådet att berörda företags bransch kan anses vara tillräckligt tydlig beskriven. Det är visserligen inte heltäckande information i detta avseende, men det framstår som att en förhållandevis stor andel av berörda företag beskrivs utifrån branschtillhörighet. När det gäller antal så är det tydligt för jordbruksföretagen och det är bra att något anges om storleksordningen för andelar stöd i andra avseenden, men bilden är inte tillräckligt tydlig. Företagens storlek är inte heller särdeles tydligt beskriven även om viss information finns.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på "heder och samvete" berör enskilda bolagsföreträdare som undertecknar ansökan, såtillvida att den föreslagna lagen kan medföra straffansvar för osann försäkran. Utredningen bedömer dock inte att bestämmelsen innebär någon praktisk skillnad vad gäller administrativ börda jämfört med hur ansökningsförfarandet ser ut i dag.

När det gäller företag som söker medel från jordbruksfonderna anges att företagens administrativa bördor i första hand beror på regelverket för den gemensamma jordbrukspolitiken och hur Sverige har valt att utforma stöden och det nationella kontroll- och sanktionssystemet. Utredningen bedömer däremot inte att utredningens förslag om ny organisation för hanteringen av stöd från jordbruksföretagen kommer att påverka företagens administrativa bördor eller kostnader, bland annat eftersom stöden även fortsättningsvis kommer att sökas via Jordbruksverkets e-tjänster. Utredningen bedömer att det blir enklare för jordbruksföretagen om hanteringen av areal- och djurbaserade stöd hålls ihop av en och samma myndighet. Utredningen har också gjort bedömningen att förutsättningarna för likvärdiga bedömningar ökar genom koncentrationen av hanteringen av projekt- och investeringsstöd till sex länsstyrelser. Utredningen har emellertid inte gjort några försök till kvantitativa beräkningar av sådana effekter.

En tänkbar konsekvens anges vidare vara att kontinuiteten i företagens upparbetade kontakter med kontrollpersonal från länsstyrelsen i länet kan komma att brytas, när Jordbruksverket tar över uppgiften. Detta gäller även kontrollpersonalens lokalkännedom. Under en övergångsperiod kan sådana aspekter komma att påverka hur mindre företag uppfattar sina arbetsförutsättningar. På längre sikt är bedömningen som tidigare nämnts att myndighetskontakterna blir enklare genom färre motparter. Utredningens förslag får i övrigt inga konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till de större jordbruksföretagens förutsättningar.

När det gäller stödmottagare från Eruf och ESF+ anges det inte finnas någon samlad kunskap kring företagens syn på förvaltningen av fonderna och relationen till förvaltande myndigheter. Företag uttrycker däremot ett generellt behov av förenkling och låg administrativ börda i relation till hantering av stöd som administreras av staten. Det anges att förslagen ger förutsättningar för ett mer enhetligt ansökningsförfarande, gemensam regeltolkning och en minskning av antalet aktörer som hanterar EU-stöd vilket sammantaget bedöms gagna företagen och förenkla deras kontakt med ansvarig myndighet.

Avseende förändringar för strukturfondspartnerskapen anges att förändringen av partnerskapens roll innebär ökade möjligheter att involvera och ta hänsyn till det lokala och regionala näringslivets behov tidigt i processen. Härigenom finns det också möjligheter att ha en tydligare koppling mellan å ena sidan utlysningssplaner och utlysningstexter och å andra sidan exempelvis näringslivsstrategier och strategin för smart specialisering. Det anges ha framkommit uppgifter om att det vid prioriteringen i vissa partnerskap har funnits inofficiella riktlinjer avseende geografisk rättvisa beträffande fördelningen av medel. Riskerna för detta slags agerande skulle enligt utredningen upphöra om förvaltande myndighet, i enlighet med utredningens förslag, blir ensamt ansvarig för prioritering och beslutsfattande. Detta kommer enligt utredningen även att innebära att riskerna för jäv och intressekonflikter minskar samtidigt som det blir tydligare för stödsökanden hur roll- och ansvarsfördelningen i hanteringen av EU-medel ser ut. Utredningen bedömer att den ökade graden av transparens och rättssäkerhet främjar näringslivsutvecklingen och det fria företagandet samt skulle kunna

leda till ett större förtroende och intresse för EU-medlen. Att förvaltande myndighet får en mer renodlad hantering och att mängden dubbelarbete minskar kommer att frigöra resurser som potentiellt skulle kunna användas till proaktivt och stödjande arbete, vilket skulle gagna inte minst mindre aktörer eller de som saknar tidigare erfarenheter av EU-stöd. Däremot ser utredningen inte att förslagen angående partnerskapets förändrade roll kommer att ha några effekter för företagens administrativa bördor eller kostnader.

Beskrivningen ovan är ett referat av det som anges på sidorna 560 – 562 i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Som redan nämnts riktar sig utredningens förslag direkt till myndigheter och partnerskap som hanterar EU-medlen och effekter för företag kan väntas bli indirekta. Det hade varit värdefullt om en tydligare bild hade getts av möjliga effekter av de förenklingar som eftersträvas med förslaget. Det slags information som är av störst vikt ur ett riskbaserat perspektiv är emellertid att det framgår om en förslagsställare ser en risk för ökade kostnader för berörda företag. Det finns en kvalitativ beskrivning av hur mindre företag skulle kunna uppleva förändrade arbetsförutsättningar på kort sikt. Enligt Regelrådets uppfattning är det visserligen tydligt att möjligheten till digitala bedömningar av förutsättningar för stöd kan innebära att vikten av lokalkännedom blir mindre. Samtidigt så väcks frågan om vad som skulle ske om en länsstyrelse skulle tolka digital information på ett sätt som det berörda företaget uppfattar som missriktat. I en sådan situation skulle det större avståndet till beslutsfattaren eventuellt kunna få viss betydelse. Att det är möjligt att en sådan situation skulle kunna uppstå innebär emellertid inte per definition att den befintliga beskrivningen i konsekvensutredningen är tydligt otillräcklig, utan det är mer ett exempel på att det skulle kunna finnas fler aspekter än de som har tagits upp. Såvitt Regelrådet kan förstå är det möjligt att utifrån befintlig information dra slutsatsen att det är lite som talar för att förslaget på det stora hela skulle medföra väsentliga försämringar för företag som mottar stöd och att det är möjligt att vissa förenklingar kan uppnås. Mot den bakgrunden kan beskrivningen anses tillräcklig, även om större tydlighet när det gäller de temporära försämringar som utredningen nämnt hade haft ett värde.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Som refererats ovan bedömer utredningen att förslagen till ändrad myndighetsorganisation, utöver den nämnda bristen i kontinuitet i upparbetade kontakter, inte innebär några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till de större jordbruksföretagens förutsättningar. Som refererats anges det samtidigt kunna finnas vissa möjligheter till stöd från myndigheter som kunde vara särskilt gynnsamt för mindre aktörer.

Regelrådet noterar att bedömningen om effekter på konkurrensförhållanden synes i hög grad vila på effekter för just jordbruksföretagen. Detta kan framstå som rimligt såtillvida att jordbruksstöd utgör en icke oväsentlig andel av vad EU-medlen finansierar. Samtidigt ger redovisningen ett intryck av att andra företag överlag är mindre väl kända. Regelrådet har uppfattningen att en mer utvecklad beskrivning av påverkan på konkurrensförhållanden hade varit motiverad.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för en påverkan på företagen i andra avseenden och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som refererades ovan ser utredningen en möjlighet att brott i kontinuiteten i upparbetade kontakter upplevas som att de påverkade arbetsförutsättningarna för mindre företag. På längre sikt bedömer utredningen, som nämnts, att färre kontakter innebär förenkling. Som också nämnts ovan anges det att möjlighet till mer proaktivt och stödjande arbete skulle kunna gagna inte minst mindre aktörer och/eller sådana som saknar tidigare erfarenhet av EU-stöd. I övrigt tas inget upp med koppling till särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om hur förslaget skulle kunna ge varierande effekter för företag av olika storlek. Detta är värdefullt. Samtidigt är mycket lite känt om den storleksmässiga fördelningen bland de företag som berörs, vilket är en aspekt som gör det svårt att tolka hur stor betydelse de aspekter som nämns kan få. Regelrådet finner att frågan om särskilda hänsyn till små företag borde ha utvecklats mer i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Förslaget innebär förändringar i myndighetsorganisationen för förvaltning av EU-medel ser ut. Generellt innebär förslaget en viss centralisering i några avseenden och att färre myndigheter föreslås ha en roll i förvaltningen.

Regelrådet finner att bakgrund och syfte med förslaget har beskrivits tillräckligt tydligt och detsamma gäller för alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd. Även beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten håller tillräcklig kvalitet och detsamma gäller särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. De berörda företagens branschtillhörighet har beskrivits tillräckligt tydligt och utifrån förutsättningarna i ärendet är beskrivningen av påverkan på företagets tidsåtgång, kostnader och verksamhet tillräcklig. Det är, utifrån förutsättningarna i ärendet, acceptabelt att det saknas information om påverkan på företagen i andra avseenden.

Samtidigt är det inte tydligt hur många och hur stora företagen som berörs är. Även om det finns viss information om påverkan på konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag hade dessa aspekter behövts beskrivas mer utvecklat. Inte heller behovet av speciella informationsinsatser har beskrivits tillräckligt tydligt, även om viss information finns.

När Regelrådet bedömer konsekvensutredningen i detta ärende, beaktar Regelrådet att förslaget i sig avser myndighetsorganisationen och att effekter för företag, i den mån de

uppstår, blir indirekta. Det är visserligen fallet att beskrivningen av påverkan för företag i några avseenden borde ha varit tydligare men det är samtidigt möjligt att utifrån befintlig information sluta sig till att det inte förefaller troligt att det skulle bli betydande kostnadsökningar och att det kan bli förenklingar för företag i vissa avseenden. Givet dessa förutsättningar finner Regelrådet att de brister som i och för sig finns inte blir avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 juni 2024.

I beslutet deltog: Lennart Renbjer, ordförande, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström



Lennart Renbjer  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande