

Bestuurlijke oplossingen voor de beheersing van exportcontrolesrisico's in internationale toeleveringsketens: theoretisch en praktisch geduid

Gert Demmink, Tom De Schryver

Received 28 April 2023

| Accepted 4 September 2023

| Published 25 September 2023

Samenvatting

Exportcontrolregelgeving laat zich niet meer wegdenken uit de wereld van internationale handel. Het verplicht zakenpartners om na te gaan met wie en hoe men zakendoet. Bij internationale toeleveringsketens zijn de compliance-uitdagingen veel groter dan voor een individuele exporteur, vanwege de steeds uitdijende relaties die in een keten worden aangegaan. Omdat ketenpartners vaak uiteenlopende en tegenstrijdige belangen nastreven, zijn extra prikkels nodig om alle ketenpartijen te overtuigen van het naleven van de regelgeving. Deze prikkels, die theoretisch geduid kunnen worden als “Contract-Boundary Spanning Governance mechanismen” (CBSGM) vullen de bestaande regelgeving aan en bieden een houvast om ketenpartijen te prikkelen tot meer compliance-inspanningen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de complexe toeleveringsketen van de F-35, waar de prikkels de weg voor de Amerikaanse overheid hebben voorbereid om noodzakelijk preventieve en detectieve compliancecontroles uit te voeren.

Relevantie voor de praktijk

Het managen van compliance in internationale toeleveringsketens is complex. Ketenpartners hebben doorgaans verschillende percepties rond het nemen van compliancerisico's. Er kunnen gerichte prikkels worden gegeven om de ketenpartners de juiste kant op te laten bewegen. Aan de hand van de toeleveringsketen van de F-35 wordt geïllustreerd wat er van die prikkels mag worden verwacht.

Trefwoorden

Exportcontrolesrisico's, prikkels, toeleveringsketen

1. Inleiding

Door geopolitieke spanningen en militaire innovatiedrang zijn exportcontrole en sanctiewet- en regelgeving niet meer weg te denken uit de wereld van internationale handel. Exportcontrolregels proberen een halt toe te roepen aan het ongeautoriseerde gebruik van – of toegang tot – goederen, technologieën, diensten en/of software, met een potentieel militaire toepassing. De focus ligt op het eindgebruik van specifieke technologieën die een nationaal, regionaal of internationaal veiligheidsrisico inhouden. Sanctiewetgeving verbiedt de handel met bepaalde buitenlandse entiteiten. De focus ligt op disciplineren

van specifieke buitenlandse entiteiten (personen, ondernemingen, organisaties). De wetgeving is bijzonder complex. Er wordt binnen verschillende juridische kaders verwacht dat eenieder die internationaal zakendoet, alert is en zijn zakenpartners en goederen screent. Deze opdracht is vergelijkbaar met de poortwachtersrol van banken in het kader van de bestrijding van witwaspraktijken. Vanuit de exportcontrolregels wordt niet alleen verwacht dat ondernemingen zich houden aan de wet, maar er wordt ook van deze ondernemingen verwacht dat ze een deel van de naleving van de wetgeving zelf

organiseren. Het niet naleven van de regelgeving houdt een maatschappelijk veiligheidsrisico in en kan ernstige financiële en juridische gevolgen hebben. Hoewel de meeste wetgeving zich niet specifiek richt op de toeleveringsketen maar op de individuele juridische entiteiten daarin, is het noodzakelijk om de aandacht te richten op de compliance-uitdagingen op ketenniveau. Verschillen in marktpositie en nationale achtergronden tussen ketenpartijen kunnen leiden tot verschillen in perceptie rond het al of niet accepteren van compliancerisico's.

Verschillende risicopercepties

In een toeleveringsketen kan men soms niet om bepaalde spelers heen. Ze zijn vaak nodig of zelfs onmisbaar. De onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen ketenpartijen kunnen soms leiden tot lastige situaties in een toeleveringsketen. Vaak is het zo dat toeleveranciers van bepaalde onderdelen ver van het eindgebruik staan en meerdere markten bedienen. Aangezien deze markten weinig van doen hebben met de defensietoepassingen – en dus exportcontrolewetgeving – zien ze de toepasselijkheid of zelfs de noodzaak niet in van de regelgeving. Daardoor kunnen ze mogelijk in gebreke blijven op compliancegebied. De oorzaken daarvan kunnen velerlei zijn:

- ze hebben niet de middelen om te investeren in compliance;
- ze zijn zich niet bewust van hun eigen compliancerisico's; of
- ze zijn bereid (te) grote veiligheidsrisico's te nemen.

Hun standpunt is vaak begrijpelijk vanuit hun perspectief, maar onwenselijk vanuit een groter geheel. Zeker omdat er ook vanuit de defensie-industrie en vanuit diverse geopolitieke instanties steeds meer een beroep gedaan wordt op grote spelers met internationale ketens voor het realiseren van bepaalde publieke platforminvesteringen. Zowel militaire overheden als defensie-industriële conglomeraten zijn daardoor in toenemende mate afhankelijk geworden van wereldwijde *supply chains* met daarin bedrijven die hun brood niet primair verdienen in de defensie-industrie. Het is belangrijk dat ook daar de wetgeving wordt nageleefd. Maar het opleggen van de naleving van de exportcontroleregelgeving binnen een internationale toeleveringsketen is niet evident.

Weerstand tegen naleving

Er kan weerstand ontstaan wanneer een opdrachtgever vraagt om naleving. Een stap in de goede richting is het vergroten van de bewustwording in de keten. Daarnaast moeten, waar het kan, procedures worden ontwikkeld die het de ketenpartners zo gemakkelijk mogelijk maken om zich door de complexe materie van exportcontroleregelgeving heen te worstelen. Er kan bijvoorbeeld ondersteuning worden geboden door duidelijke en toegankelijke controlelijsten op te stellen. De overheid kan

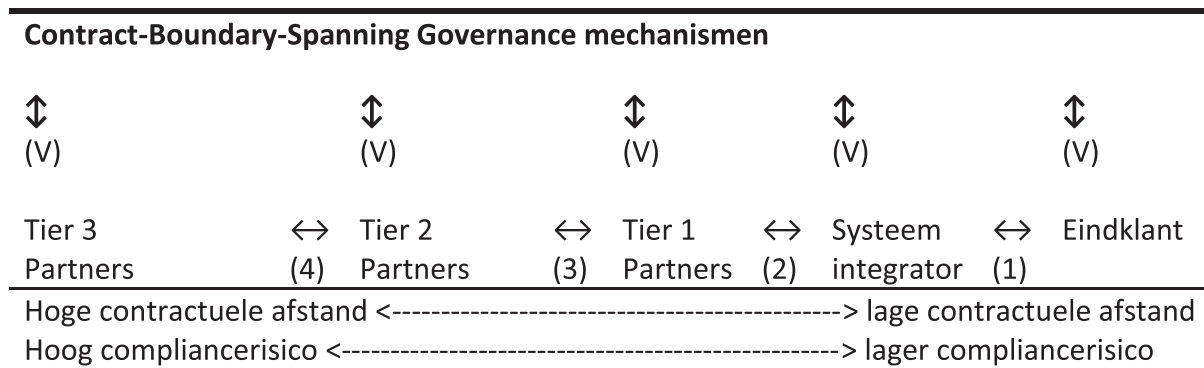
lean licensing-procedures aanbieden. Ook binnen de keten kan een hele trits van technologische oplossingen worden bedacht om de toepassing van de complexe regelgeving zo toegankelijk mogelijk te maken. Commerciële partijen bieden daartoe geautomatiseerde oplossingen aan die in bestaande *enterprise resource planning* (ERP)- en/of *customer relationship management* (CRM)-systemen van de individuele onderneming worden geïmplementeerd. Maar dit staat nog vaak in de kinderschoenen (Baier et al. 2020). Deze technologische oplossingen bieden voornamelijk bescherming aan de individuele onderneming in een toeleveringsketen. Doorgaans worden deze technologieën slechts door enkele partijen gebruikt en is er dus geen integrale aanpak. Hoewel dit initiatieven in de goede richting zijn, zal een oplossing alleen maar werken als men in het ontwerp van de controleomgeving van een organisatie ook rekening houdt met de uitdagingen die exportcontroleregelgeving meebrengt voor de ketenpartners. In dit artikel richten we ons op dit lastige stuk. Deze managementuitdagingen worden in de volgende sectie theoretisch gekaderd en vervolgens aan de hand van de praktijk verdiept.

2. Theorie

Internationaal wordt steeds meer samengewerkt door middel van mondiaal opererende toeleveringsketens. Daardoor worden er zowel op bilateraal niveau als op ketenniveau nieuwe bestuursvormen uitgedokt (zie bijvoorbeeld Gereffi et al. 2005). In deze bijdrage beperken we ons tot de bestuurlijke innovaties op ketenniveau. We maken daarbij gebruik van de door Salminen (2016) geïdentificeerde prikkels, die ertoe kunnen leiden dat de fragiele verstandhouding tussen partners in de keten wijzigt in de richting van concrete besturingsinitiatieven. Zijn raamwerk is nuttig om zowel de *trade compliancerisico's* als de oplossingsruimte in een keten te beschrijven. De theoretische inzichten van Salminen (2016) zijn gevisualiseerd in Figuur 1.

Het raamwerk in Figuur 1 is een simplificering van de werkelijke zakenrelaties in een toeleveringsketen. Het raamwerk ordent deze relaties op basis van de afstand tot de eindklant. Figuur 1 begint rechts bij de eindklant die producten of diensten afneemt van een systeemintegrator. De horizontale lijn (1) in Figuur 1 vertegenwoordigt deze transactie. Er is geen contractuele afstand tussen de twee partijen; maar als de transactie tussen internationale partners is, dan is hier wel mogelijk exportcontroleregelgeving op van toepassing. Zeker voor grote platforminvesteringen zal de systeemintegrator een beroep doen op andere partijen. De systeemintegrator onderhoudt dan verschillende contacten met (Tier-1) partners om de uitvoering van het *business-to-consumer*-contract waar te maken. De situatie wordt complexer door twee factoren:

1. De bilaterale contracten tussen de systeemintegrator en Tier 1-partners kunnen op zichzelf nieuwe exportbewegingen inhouden, wanneer de Tier 1-partners en

Figuur 1. Het ketenprobleem en de ketenoplossingen volgens Salminen (2016).

Legenda: horizontale volle lijnen (↔): bilaterale contracten; verticale volle lijnen (↕): contract-boundary-spanning governance

Bron: aangepast met permissie van De Schryver en Demmink (2022)

systeemintegrator zich in verschillende landen bevinden. Deze transacties worden weergegeven door de horizontale lijn (2) in Figuur 1.

2. Er ontstaat contractuele afstand tussen de Tier 1-partner en de eindklant, omdat de Tier 1-partner geen directe contractuele relatie heeft met de eindklant. Mocht er sprake zijn van directe communicatie tussen de Tier 1-partner en de eindklant, dan wordt altijd rekening gehouden met het contract met de systeemintegrator.

De Tier 1-partners zullen zelf ook nieuwe contractuele relaties met andere partners moeten aangaan, zoals extra arbeidsrelaties, investeringsrelaties, et cetera. Zo ontstaat een nieuw organisatienetwerk. Wanneer deze partners de waardeketen betreden, noemen we ze Tier 2-partners vanwege de grotere afstand tot de eindklant. Ze hebben geen directe bilaterale relatie met de systeemintegrator noch met de eindklant. Ze zijn bij het project betrokken bij gratie van de Tier 1-partner. We geven deze transacties weer met de horizontale lijn (3) in Figuur 1. Dit proces zal zich blijven herhalen totdat het organisatienetwerk voltooid is. De Tier 2-partners onderhouden daarbij een contractuele relatie met de Tier 3-partners (horizontale lijn (4) in Figuur 1). Bij elk nieuw contact kunnen zich nieuwe zorgen manifesteren over de exportcontrole. Er is immers contractuele afstand met de eindklant, de systeemintegrator en de Tier 1-partner. Het risico zal groter worden met de afstand tot het eindgebruik (zie ook Villena and Gioia 2018).

Naarmate het ontwerp en de productie van complexe eindproducten groter wordt, zal dit proces zich verder herhalen. Hierdoor neemt het risico op ongevoeligheid voor exportcontrole- en sanctiewetgeving toe, omdat de toeleverancier geen goed zicht meer heeft op het eindgebruik of de eindgebruikers. Om de conceptuele duidelijkheid van het theoretisch kader te behouden, beperken we de weergave in Figuur 1 tot drie Tier-partners met vier stappen tot het eindgebruik. Alle horizontale lijnen – (1) tot (4) – in Figuur 1 vertegenwoordigen de bilaterale contracten die zijn ondertekend om het eindproduct op te leveren.

Bij elke handelsrelatie kan, afhankelijk van de aard van het product, exportcontrole (en/of sanctie-) wetgeving gemoeid zijn. Kortom, door de losse aaneenschakeling en de toenemende contractuele afstand ontstaan er compliancerisico's die kunnen uitmonden in out-of-control-situaties, ketenonderbrekingen of juridische procedures. Ook strafrechtelijke risico's zijn niet uitgesloten. Deze risico's kunnen worden gevoed indien de partij met de grootste marktmacht tussen twee aanpalende partijen in een keten gaat bepalen hoe er met elkaar wordt omgegaan (bijvoorbeeld Gereffi et al. 2005). Hierdoor kan er steeds defensief of opportunistisch gedrag in de keten optreden. In de meest extreme gevallen kunnen ketens verbroken worden en zullen andere marktpartijen de vrijgevallen plaatsen moeten innemen.

Het probleem voor de systeemintegrator is al eerder latent aanwezig, omdat er vaak geen helikopterview op alle betrokken partijen is. Doordat men het bredere perspectief kwijt is, ontstaan vanuit exportcontrolewetgeving ernstige compliancerisico's op ketenniveau. Men verliest potentieel het zicht op het eindgebruik uit het oog. Het slechts losgekoppeld zijn van bilaterale contractuele relaties levert doorgaans geen problemen op als alles goed gaat bij win-winsituaties, maar dit is uiterst fragiel bij problemen of win-verliesituaties. De kern van het *trade compliance*-probleem ligt bij de contractuele afstand tussen ketenpartijen waardoor men elkaar – en elkaars beleid en procedures – niet volledig doorgrondt.

2.1. Oplossingen binnen de keten

Ondanks de risico's van internationaal samenwerken in een keten, denkt Salminen (2016) dat er binnen de keten zelf oplossingen te identificeren zijn. Netwerkpartijen in de keten hebben een gemeenschappelijk belang om toeleveringsproblemen te vermijden. Ze proberen doorgaans de schakels zo lang mogelijk in stand te houden. Netwerkpartners zullen daarom tot op zekere hoogte rekening houden met de belangen van andere ketenpartners. Deze fragiele verstandhouding tussen netwerkpartijen laat het toe om met elkaar in gesprek te gaan. Om optimaal

gebruik te maken van deze fragiele verstandhouding, moeten volgens Salminen (2016) netwerkpartners op zoek gaan naar goed werkende besturingsmechanismen, waarbij deze verstandhouding wordt bestendigd in plaats van dat deze *im Frage* wordt gesteld. Salminen (2016) ziet dat in bepaalde sectoren terug. In mondiale ketens in de kleding, *automotive* en de kerncentrale-industrie observeert hij deze initiatieven. Deze initiatieven nemen we in Figuur 1 op door boven de reeks aaneenschakelde bilaterale contracten een extra laag met verticale lijnen (V) toe te voegen. Hiermee duiden we visueel aan dat de keten op bepaalde punten wordt verstevigd door extra besturingsinitiatieven. Salminen noemt deze initiatieven *Contract-Boundary-Spanning Governance Mechanisms* (CBSGM). Het zijn prikkels om de partijen in een keten in de goede richting op te laten bewegen. Deze initiatieven worden genomen in de privaatrechtelijke sfeer en zijn gericht op het aansturen van gekende partijen (bijvoorbeeld De Schryver and Demmink 2022).

2.2. Twee soorten prikkels

Salminen (2016) onderscheidt in zijn empirisch onderzoek twee soorten prikkels. In de harde variant wordt een extra contract tussen meerdere private actoren in de keten ondertekend waarin extra afspraken worden gemaakt. Een bekend voorbeeld daarvan is het zogenoemde Dacca-akkoord in de kledingindustrie. De harde variant van CBSGM kan uiteindelijk leiden tot rechtszaken tussen netwerkpartners. De tweede soort prikkel, de zachte, richt zich op het vergroten van bewustwording. Partijen worden dan vooral op een positieve manier aangesproken om hun eigen verantwoordelijkheid op te nemen. Dat gebeurt bijvoorbeeld via informatiesessies.

In beide gevallen gaat het om gerichte acties die worden genomen om elkaar bekende partijen met elkaar te verbinden. Deze prikkels zijn specifiek gericht op netwerkpartijen en voegen daarom iets toe aan het oplossingsarsenaal. Ze zetten immers algemeen geldende wet- en regelgeving om in concrete acties of proberen obstakels bij ketenpartijen weg te nemen om naleving van de regels te stimuleren. Omdat deze initiatieven gericht zijn op specifieke doelgroepen, kunnen ze ook sneller worden geïmplementeerd dan regels die door een democratische beslissingsmolen heen moeten. Door de gerichtere en snellere aanpak kan de keten met CBSGM een extra stapje zetten richting systeemcompliance. Deze prikkels zijn noodzakelijke schakels om partners te wijzen op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheden en om soms zaken toe te laten ten koste van hun individuele prioriteiten.

3. Onderzoeksmethode en casuïstiek

Aan de hand van casuïstiek uit de militaire logistiek zullen wij aantonen dat harde en zachte prikkels een voedingsbodem kunnen bieden voor meer collectief gedrag

binnen het organisatienetwerk. We passen het theoretisch raamwerk toe op de internationale toeleveringsketen van het paradegevechtsvliegtuig van de NAVO-alliantie, de F-35. De F-35 is een vijfde generatie gevechtsvliegtuig dat gelijktijdig verschillende taken kan uitvoeren. Het is daarenboven minder zichtbaar op de radar dan de voorgaande generatie gevechtsvliegtuigen (bijvoorbeeld de F-16) door inzet van *stealth*-technologie. Conform de kwalitatieve onderzoekstraditie beginnen we met een beschrijving van de toeleveringsketen alvorens het theoretisch model erop toe te passen.

3.1. Totstandkoming internationale toeleveringsketen voor de F-35

Hoewel wij het Nederlands perspectief zullen benadrukken in deze tekst, is het belangrijk om aan te geven dat de aanzet tot de ontwikkeling van de F-35 vooral een Amerikaanse aangelegenheid is geweest (bijvoorbeeld Chapman 2019; Rekenkamer 2022, voor aanvullende details over de toeleveringsketen). Het F-35-programma werd gelanceerd met als doel om een ultiem gevechtsvliegtuig voor toekomstige bedreigingen te ontwikkelen (bijvoorbeeld Migone et al. 2023). In 1994 startte het Amerikaanse Ministerie van Defensie (MOD) formeel het F-35-programma. In 1995 ondertekenden de MOD's van de VS en het Verenigd Koninkrijk een samenwerkingsverband. In 1996 selecteerde deze alliantie Lockheed Martin en Boeing om een prototype verder uit te werken. Pas daarna richtte de militaire alliantie zich op andere NAVO-landen. Zowel Lockheed Martin als Boeing heeft daarop samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de industrie uit die landen. In 2001 werd het door Lockheed Martin's geleide demonstratiemodel gekozen. Sinds de keuze voor het Lockheed Martin-consortium heeft ook de keten over de jaren heen nieuwe en vastere vormen gekregen en dijde die met meerdere partners verder uit. Lockheed Martin trachtte vooral hoogwaardige, langdurige relaties aan te gaan met voornamelijk Amerikaanse, maar ook enkele andere internationale toeleveranciers in verschillende landen. Deze partnerschappen tussen bondgenoten, met overloopeffecten naar hun nationale industrieën, leverden een schat aan acquisitie- en operationele expertise op. Tegelijkertijd borrelden er ook spanningen op over bijvoorbeeld de eigendom van de technologie (Moore et al. 2011; Nones and Maronni 2009). Het project bevatte veel als gevoelige aangemerkte technologie, die vanuit beveiligingsoogpunt goed moest worden beschermd voor buitenlandse bedreigingen (Gertler 2014).

In Tabel 1 worden de mijlpalen beschreven die relevant zijn voor de Nederlandse staat als partner in het F-35-programma. Het eerste "*Concept Demonstration Phase*" (CDP)-partnerschap tussen de VS en de MOD van Nederland, Denemarken en Noorwegen trad in 1997 in werking. Met de ondertekening van de CDP "Memorandum of Understanding" (MOU) doet de Nederlandse staat sinds 1997 mee aan de ontwikkeling van de F-35. Dat was de start van een proces waarbij de

Tabel 1. Tijdlijn van het F-35-programma zoals afgesproken in phase MOU's (vanuit een Nederlands perspectief).

Start Datum	1995	1997	2002	2006/2021	2014
Fase	Voorbereiding	Product & ketenontwikkeling		Oplevering en doorontwikkeling: geregeld in meerdere MOU's	
MOU (met geplande eind datum)	Joint Advanced Strike Technology Program	Concept Demonstration Phase* (CDP) (2001)	Supplement System Development Demonstration (SDD) (2019)	Production Sustainment Follow on Development (PSFD) (2052)	Initial Operation Test & Evaluation (IOT&E) (2019)
Contract ondertekend door volgende naties/MOU's	VS & Verenigd Koninkrijk	VS & Verenigd Koninkrijk Nederland, Norway, Denmark	Verenigde Staten & Verenigd Koninkrijk annex onder meer met Nederland	2006: Australië, Canada, Denemarken, Italië, Nederland , Noorwegen, Turkije, Verenigd Koninkrijk en de VS 2021: Alle participanten stappen uit de vorige MOU en treden toe tot een nieuwe MOU zonder Turkije naar aanleiding van de Turkse aanschaf van een Russisch luchtafweersysteem.	Australië, Nederland , Verenigd Koninkrijk en de VS Nederland stelt geld ter beschikking voor de aanschaf van F-35's. Eerste levering in 2019

*) Formeel gezien heet de CDP een Memorandum of Agreement, geen MOU. Vooral de Amerikaanse overheid maakt een onderscheid tussen MOU's en MOA's. Voor de Amerikaanse overheid gelden MOA's als executive verdragen. Vandaar dat ook in deze passages bijvoorbeeld het werkwoord “*shall*” is opgenomen, terwijl in de daaropvolgende MOU's het werkwoord “*will*” is opgenomen. (bijvoorbeeld Aust 2013).

Nederlandse staat zich steeds intensiever committeerde aan het F-35-programma. Zonder dat de politiek zich had uitgesproken voor de aanschaf van de F-35, werd al belastinggeld beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling hiervan. Er ontstond hiermee feitelijk een *lock-in*. Met de keuze voor Lockheed Martin startte vervolgens de “*System Development and Demonstration*” (SDD)-fase. Acht partnerlanden engageerden zich door de ondertekening van deze MOU tot het uitwerken, integreren, verfijnen en testen van het demonstratiemodel van Lockheed Martin. Nederland trad in 2002 formeel toe. De productiefase (PSFD) van de F-35 startte formeel al in 2007; nog voor de F-35 al volledig was ontwikkeld. Nederland ondertekende de “*Production Sustainment and Follow-on Development*” (PSFD) MOU in 2006. De eerste vliegtuigen hadden beperkte functionaliteiten, die later moesten worden aangepast (zie onder andere Rekenkamer 2022; GAO 2006). Doordat de productie al gestart werd voordat het product volledig was uitgekristalliseerd, werd ook in een “*Initial Operational Test & Evaluation*” (IOT&E) MOU afgesproken hoe de uitkomsten van de evaluaties en verdere doorontwikkelingen kunnen worden meegenomen in systeemupdates en -upgrades. Nederland heeft deze vierde MOU in 2008 ondertekend. De laatste MOU werd in 2021 ondertekend toen naar aanleiding van geopolitieke spanningen besloten werd om Turkije uit de F-35-coalitie te zetten (bijvoorbeeld Oguz 2023).

Dit overzicht illustreert dat Nederland slechts een van de betrokken partijen is. Het F-35-programma is uitgegroeid tot een door de VS geleide internationale operatie, met ongeveer 2.000 industriële partners in tien landen. De internationale samenwerking in het F-35-project is daardoor zeer complex. Het is zowel vanuit een financierings-, management-, technologisch als politiek veiligheidspectief een enorme uitdaging om het F-35-project in goede banen te leiden. In deze internationale keten spelen vele en vaak ook tegenstrijdige belangen. Op nationaal politiek niveau zijn er zowel gemeenschappelijke veiligheidsbelangen om samen te werken als lokale economische belangen om deel te nemen aan het project (Nones et

al. 2009; Moore et al. 2011). Doordat de werkelijke ontwikkeling en productie van de gevechtsvliegtuigen werd uitbesteed aan de defensie-industrie, moest er niet alleen met publieke belangen rekening worden gehouden bij het naleven van de wetgeving, maar ook met de belangen van internationale bedrijven en hun toeleveranciers.

Eigen aan platforminvesteringen als deze is dat de eindgebruikers bepalen hoe het gevechtsvliegtuig ontwikkeld en geproduceerd moest worden (Migone et al. 2023). Het daadwerkelijke ontwerp en de productie werden in opdracht van deze gebruikers belegd bij de defensie-industrie. Zij ontwikkelden een toeleveringsketen waarin kennis, goederen en diensten tussen diverse partijen werden uitgewisseld. Om dat in goede banen te leiden, werden de internationale afspraken geformaliseerd middels MOU's. MOU's zijn internationale, op schrift vast gelegde beleidsafspraken tussen overheidsautoriteiten in een internationale context (Ministerie van Buitenlandse Zaken¹ 2021). Ze worden doorgaans ondertekend door een bevoegde minister. MOU's bevatten bijgevolg politiek bindende afspraken. De naleving van deze afspraken is internationaal gezien niet juridisch opeisbaar. MOU's kunnen worden aangegaan zonder dat ze publieke bekendmaking of democratische goedkeuring vereisen. Het zijn handige politieke instrumenten met de nodige flexibiliteit.

Onze propositie is dat deze MOU's op papier dienden als CBSGM, omdat de ministers zich niet alleen engageerden als eindklant, maar ook als “*soft-regulator*” van de toeleveringsketen. Meer specifiek stellen we dat door de ondertekening van MOU's formeel contract-boundary governance mechanismen (CBSGM) worden geïnitieerd om de *trade compliance*-uitdagingen in de keten van de F-35 op te lossen.

4. Resultaten

Aan de hand van een documentanalyse van de MOU's gaan we eerst na of de CBSGM-mechanismen in deze ministeriële documenten zijn opgenomen. Vervolgens

kijken we naar de praktische uitwerking van deze ministeriële afspraken om te bezien hoe deze een verdere uitwerking krijgen buiten de politieke arena en in het organisatienetwerk. Deze praktijkervaring draagt eraan bij om de werkelijke waarde van de zachte en harde mechanismen beter in te schatten.

4.1. Documentanalyse

Voor de documentanalyse hebben we alle artikelen van de vier verschillende MOU's gecodeerd aan de hand van de concepten uit het theoretisch model. De concepten die we relevant achten, staan vermeld in de eerste kolom van Tabel 2 (zie Appendix). Ten eerste gingen we in de MOU's op zoek naar verwijzingen over het bestaande patchwork aan exportcontrolewetgeving. Dit geeft aan dat er rekening gehouden moest worden met *trade compliance issues* in de MOU's. Ten tweede zochten we naar concrete besturingsinitiatieven met betrekking tot *trade compliance*. Ten derde classificeerden we de besturingsinitiatieven als harde of zachte prikkels. Dit wordt weergegeven in Tabel 2. De tweede kolom van Tabel 2 bevat de letterlijke artikelbepalingen uit de MOU's die overeenkomen met de theoretische concepten. De derde kolom dient ertoe om de navolgbaarheid van de analyse te vergroten.²

4.2. Een lappendeken aan exportcontrolewetgeving

Hoewel er slechts met ingang van de PSFD MOU expliciet gerefereerd wordt aan exportcontrolewetgeving, wordt er vanaf het begin rekening gehouden met de regelgeving rond het delen van gevoelige informatie. In de eerste MOU wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan een NAVO-overeenkomst inzake de communicatie van technische informatie voor defensiedoeleinden (CDP9.6.2³). In de tweede MOU wordt gerefereerd aan de Algemene Veiligheidsovereenkomst tussen Nederland en de Verenigde Staten van Amerika van 1960, gewijzigd in 1981. Verder wordt er ook impliciet in deze MOU aan de nationale wetgevingen gerefereerd over de vraag hoe kennisuitwisseling moet worden geregeld (bijvoorbeeld SDD 8.5.1.3.) Pas in de productiefase wordt er expliciet gerefereerd aan nationale exportcontrolewetgeving. Citaten in de eerste rij in Tabel 2 tonen aan dat de exportbewegingen in de keten van de F-35 onderhevig zijn aan alle vigerende internationale exportwetgeving. Er wordt bijvoorbeeld afgesproken dat kennisuitwisseling in het F-35-programma “*will be consistent with the furnishing Participant's applicable export control laws and regulations.*”, wat vaak inhoudt dat er rekening gehouden moet worden met “*the conditions established in licenses or other approvals issued by the Government of the former Participant in accordance with its applicable export control laws and regulations.*”

Samengevat tonen deze artikelen drie zaken aan:

1. De internationale kennisoverdracht in de defensie-industrie is sterk gereguleerd.
2. De verwijzingen naar verschillende verdragen en wetten tonen aan dat het institutionele landschap erg complex is. Het is dus legitiem in deze context om te spreken van een lappendeken.
3. Er was vanaf de start van het F-35-project bij de opdrachtgevers oog voor voorzichtigheid rond kennisuitwisseling.

4.3. Contractoverschrijdend toezicht

In alle MOU's staat expliciet dat er zowel op statenniveau als binnen de toeleveranciers verwacht wordt dat iemand verantwoordelijk wordt gesteld voor veilig gebruik van gevoelige informatie, zoals in “*For any facility wherein Classified Information or material is to be used, the responsible Participant or Contractor shall approve the appointment of a person or persons to exercise effectively the responsibilities for safeguarding ...*” Op nationaal niveau komt men overeen dat een nationale *contracting agency* en een nationale *contracting officer* worden aangesteld. Op bedrijfsniveau wordt verwacht dat bij elke ketenpartner iemand verantwoordelijk is voor het nemen van enforceable measures; “*enforceable measures are in effect to ensure that nationals or other entities of a Third Party shall not have access to Classified Information.*” Uit deze artikelen blijkt dus dat de opdrachtgevers de verwachting uiten dat de keten zijn verantwoordelijkheid neemt. Deze verwachtingen krijgen concreet vorm door de harde en zachte prikkels in de MOU's.

4.3.1. Harde prikkels

De harde prikkels in de F-35-toeleveringsketen houden in dat dat de nationale overheid erop toeziet dat exportcontrole-informatie bij elke nationale speler in de keten op een verantwoorde manier wordt opgeslagen en dat deze informatie pas wordt gedeeld als het legitiem eindgebruik en de legitieme eindgebruiker formeel is vastgesteld. De harde prikkels die oproepen tot exportcompliance in de MOU's gaan dus uit van een proactieve houding van de overheid. Er wordt afgesproken dat de overheden toezicht gaan houden op (*to ensure*) de ingezeten ketenpartijen en ze wijzen op hun wettelijke verplichtingen tot naleving van de exportcontrole regelgeving (*to legally bind en to insert into contracts*).

De verplichting om kennis alleen in het kader van de uitvoering van hun contract aan een vergunningplichtige door te geven, komt duidelijk tot uiting in bijvoorbeeld: “*Each Participant will legally bind its Contractors to a requirement that the Contractor will not retransfer or otherwise use export-controlled Information furnished by another Participant for any purpose other than the purposes authorized under this MOU. The Contractor will also be legally bound not to retransfer the export-controlled Information to another Contractor or subcontractor unless that Contractor or subcontractor has been legally bound to limit use of the Information to the purposes authorized under this MOU.*” Projectinformatie kan

alleen maar doorgegeven worden als bedrijven over de juiste vergunningen beschikken, die verstrekt zijn door de overheid. Via vergunningen zullen landen ervoor moeten zorgen dat de kennistransfer op een gecontroleerde manier plaats vindt. Doordat deze vergunningen doorwerkingen in artikelbepalingen in de contracten tussen ketenpartijen, is er dus sprake van harde contractoverstijgende prikkels.

4.3.2. Zachte prikkels

Er wordt in elke MOU ook duidelijk verwacht dat de naties via de *contracting officers* een adviserende rol naar ingezeten ketenpartijen opnemen (*“shall/will advise”*). De zachte prikkel tot sensibiliseren komt het meest expliciet tot uiting in het citaat dat naties *“will use their best efforts and encourage their Contractors to use their best efforts, to address export control issues in a timely”*. Er zijn dus ook afspraken gemaakt in de MOU's die als zachte prikkels kunnen worden bestempeld.

4.3.3. Bewustzijn noodzaak beheersing trade compliancerisico's

Samengevat toont de tekstanalyse van de MOU's aan dat de participerende landen zich bij de aanvang voldoende bewust waren van de noodzaak om de beheersing van *trade compliancerisico's* bij de F-35 goed in te regelen. Er is daarbij afgesproken om de taken breed uit te smeren. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt om de gehele keten te wijzen op hun verantwoordelijkheid. Ten eerste werden er zowel verantwoordelijkheden op bedrijfs- en ministerieel niveau belegd. Ten tweede zien we prikkels vanuit de overheid om de bedrijven te sensibiliseren en te

informerend. Zoals Figuur 2 illustreert, zijn alle elementen van ons raamwerk terug te vinden in de toeleveringsketen. Doordat defensie en de luchtvaartindustrie van nature een sterk gereguleerde omgeving kennen, schetsen we bovenaan in Figuur 2 de omgeving via *“lappendeken aan exportwet- en regelgeving”*. De MOU's spelen de rol van de CBSGM's, die zorgen voor een concrete vertaling van de wetgeving naar de keten.

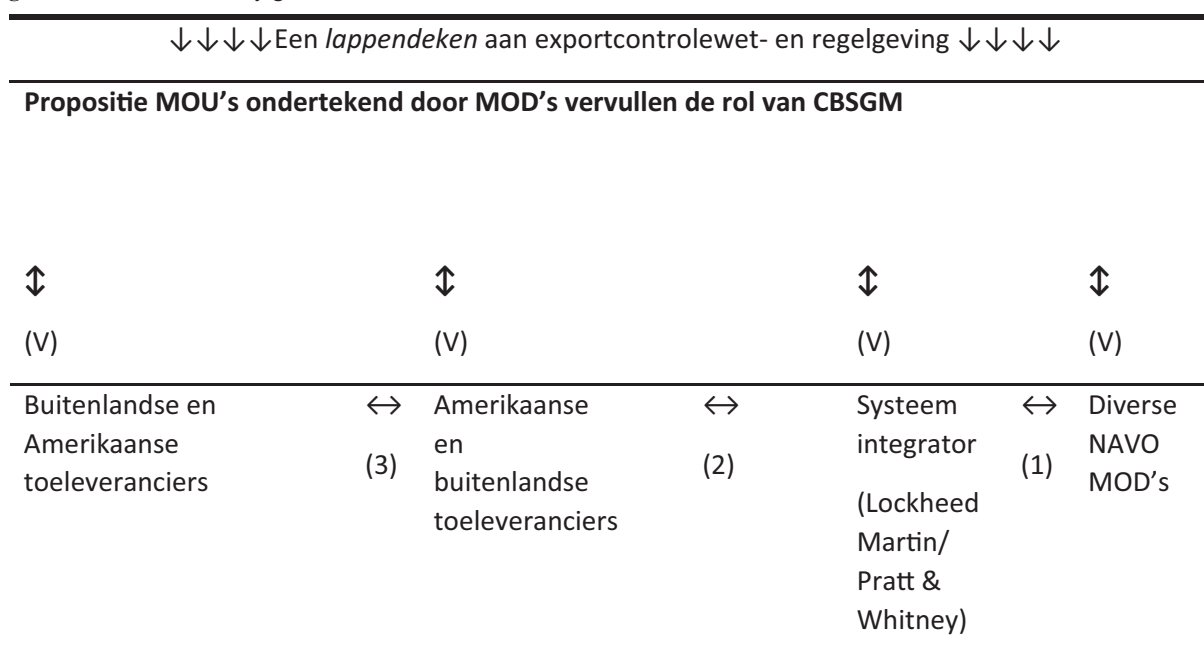
4.4. Uitwerking in de praktijk

MOU's houden een stevig politiek commitment in, maar ze zijn niet juridisch bindend. Over het algemeen zijn MOU's eenzijdig en onmiddellijk opzegbaar. Toch zullen de andere ondertekende partijen gepaste politieke tegenmaatregelen nemen bij niet-naleving van de afspraken (Austen 2013; Ministerie van Buitenlandse Zaken 2021). Er moet dus nagegaan worden in welke mate de ministeriele afspraken in de praktijk werden nageleefd. Ook omdat het alleen maar om afspraken gaat tussen ministeries van Defensie moet gekeken worden wat de impact is voor de participerende industrie.

4.4.1. Harde prikkels in de praktijk

Uit diverse contacten van de eerste auteur met Defensie in de jaren 2008–2010 blijkt niet dat er een Nederlandse *“contracting agency”* is ingericht. In plaats daarvan contracteerden de Nederlandse ketenpartijen in het programma rechtstreeks met de Amerikaanse hoofdaannemers. Er werd dus op een andere manier invulling gegeven aan de harde prikkels; met name door middel van de vergunningvereisten in *“technical assistance*

Figuur 2. Contract boundary governance mechanismen in de F-35-keten.



Legenda: horizontale lijnen: bilaterale contracten; verticale lijnen: *contract-boundary-spanning governance*

agreements” (TAA’s) en “manufacturing license agreements” (MLA’s) tussen de Amerikaanse ‘hoofdaannemers’ en de Nederlandse contractors en het Directorate of Defense Trade Controls (DDTC) van het Departement of State van de VS. Hierdoor zijn de bij de Amerikaanse overheid geregistreerde Amerikaanse hoofdaannemers in staat om items of technologie te exporteren naar de betrokken Nederlandse onderaannemers, zonder de gebruikelijke Amerikaanse vergunningsverleningsprocessen te moeten doorlopen.

Deze TAA’s en MLA’s zijn in de Nederlandse vergunningverlening ook een soortgelijke rol gaan spelen. Met de introductie in 2016 van de algemene uitvoervergunning NL009 voor doorvoer, uitvoer of overdracht naar partijen die zijn aangesloten bij het F-35-programma heeft de Nederlandse overheid het bestaan van goedgekeurde TAA’s en MLA’s onderkend. Ten aanzien van de reikwijdte van de algemene vergunning is in artikel 3 van de NL009 bepaald dat deze “uitsluitend van toepassing is op doorvoer, uitvoer of overdracht waarop een overeenkomst in het kader van het JSF Lightning II programma tussen een beschikkingsbevoegde en een ontvanger betrekking heeft, dan wel op doorvoer, uitvoer of overdracht in het kader van het JSF Lightning II programma waarvoor de beschikkingsbevoegde gerechtigd is de uitzonderingen van de ITAR te gebruiken.”

Ook de inzet van de “end-use controls” door de Amerikaanse overheid, bijvoorbeeld in het kader van het “Blue Lantern” programma, toont aan dat vooral de Amerikaanse overheid het voortouw nam in de exportcontrole naleving binnen de keten. Conform de MOU-bepalingen – zoals CDP MOU 11.1 – heeft de Amerikaanse overheid gebruikgemaakt van verificatie van “end-users” en eindgebruik van door de Amerikaanse overheid goedgekeurde exports van technologie, en post-shipment checks (in rond de 50% van alle checks). Het Blue Lantern-programma wordt wereldwijd uitgevoerd door Amerikaans ambassadepersoneel in samenwerking met het ‘gastland’. Dit programma, dat sinds 1990 op grond van Amerikaanse wetgeving bestaat, is ook goed bekend bij de Nederlandse industrie.

Hoewel er dus op papier – via MOU’s – afgesproken werd dat de lokale overheden hun steentje gingen bijdragen aan het regelen van de exportcontrole wetgeving, leert de praktijk dat vooral de Amerikaanse overheid een effectieve controle uitoefent over de export van gevoelige technologie en geen middel onbenut laat om zich ervan te verzekeren dat de Amerikaanse exportcontroles op correcte wijze worden nageleefd. De Amerikaanse overheid maakte daarbij gebruik van een bestaand instrumentarium (TAA’s, MLA’s, het Blue Lantern programma) om handen en voeten te geven aan de overeenkomsten uit de MOU’s. Dit doet geenszins af aan de controles die de Nederlandse overheid uitvoerde en uitvoert bij Nederlandse exporteurs van strategische goederen. Zij moeten een effectief intern complianceprogramma (ICP) hebben opgesteld indien zij gebruikmaken van een mondiale vergunning voor de uitvoer van strategische goederen. Bedrijven die zo’n ICP hebben opgetuigd, houden

daarmee goed hun exportcontroleverplichtingen in de gaten en handelen daarnaar. Hoewel dit ICP niet per se de Amerikaanse exportcontroles in scope heeft, moeten we er op basis van vaststellingen in de praktijk van uitgaan dat de bedrijven die daarmee te maken hebben, ook deze tot onderdeel van dat ICP hebben gemaakt. Dit ondanks het feit dat het ICP ziet op Nederlandse exportcontroles en niet op de Amerikaanse in het kader van de algemene vergunning NL 009. Deze controles dekken dus deels die verplichtingen af.

4.4.2. Zachte prikkels in de praktijk

De zachte prikkels zoals die werden gemandateerd in de MOU’s zien we duidelijk in de praktijk terug. De Nederlandse overheid stelde middelen beschikbaar voor “outreach” seminars vanaf 2008. De Nederlandse overheid heeft zich zo ingezet om de Nederlandse (sub)contractors aan te moedigen hun best te doen om exportcontrole-issues tijdig te adresseren. Deze seminars werden verzorgd door de Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV). Uit persoonlijke ervaring (de eerste auteur leidde veel van deze bijeenkomsten) weten wij dat deze bijeenkomsten openstonden voor deelnemers in de NIDV, met het oog op het overdragen van kennis en technologie, het ondersteunen van Nederlandse industrie bij het betreden van nieuwe markten en het bevorderen van de industriële participatie. De scope werd uiteindelijk verbreed naar onder meer “contracting”, sancties & embargo’s, industriële spionage en intellectuele eigendom. In al deze bijeenkomsten zijn de TAA’s en MLA’s en de end-use monitoring telkens volop aan bod gekomen. In deze bijeenkomsten is ook veel gesproken over de inzet van geautomatiseerde oplossingen. Sanctie- en exportcontrole-oplossingen, te implementeren in ERP- en CRM-systemen, bieden deeloplossingen voor de individuele ondernemingen en contractoverstijgende complianceproblemen. De transactionele benadering in beide systemen tackelt niet de issues in de toeleveringsketen. Dit zou slechts het geval zijn indien alle partijen hetzelfde systeem gebruiken. Uploaden van TAA’s en MLA’s in de systemen is dan voor de hand liggend. De “outreach” seminars legden echter geen compliancepraktijken aan de deelnemers op. Er werd enkel besproken wat mogelijke oplossingen waren.

Samengevat: ongeacht wie er nu in de praktijk het heft in eigen handen neemt, het is duidelijk dat er zowel harde als zachte prikkels over de gehele internationale F-35-leveringsketen aanwezig zijn. Het gaat om de bepalingen in de MOU’s in:

- het gebruik van de TAA’s en MLA’s;
- de inzet van het de internationale toeleveringsketen overstijgende ‘Blue Lantern’ programma door de Amerikaanse overheid;
- de door de Nederlandse overheid bevorderde controle- en outreach-activiteiten door de industrie;
- de door de Nederlandse overheid afgegeven – de internationale toeleveringsketen overstijgende – algemene vergunning NL009.

Samen zorgen deze bepalingen ervoor dat zowel de industrie als de betrokken overheden de naleving van de exportcontrolewetgeving opvolgen. Daarmee zijn door de betrokken partijen de vereiste redelijke maatregelen genomen.

Er kan daarom worden gesteld dat er in de praktijk misschien niet naar de letter maar wel in de geest van de bepalingen in de MOU's is gehandeld. De CBSGM hebben de weg voor de Amerikaanse overheid voorbereid om daadwerkelijke preventieve en detectieve controles uit te voeren. We concluderen dus dat de prikkels in de MOU's noodzakelijk maar onvoldoende zijn. De zachte prikkels helpen om weerstand te verminderen en de harde prikkels bieden een kader waarbinnen een risicomanager de nodige acties kan nemen.

5. Conclusie

Exportcontrolewetgeving neemt aan belang toe om twee redenen:

- Ten eerste: de internationale handel speelt zich af in een steeds complexer wordend geopolitiek speelveld – niet in een vacuüm. Er wordt om steeds meer *trade compliance*-inspanningen in de internationale toeleveringsketens gevraagd.
- Ten tweede: militaire innovaties zijn in toenemende mate internationaal belegd. Ze gaan gepaard met publiek noodzakelijke platforminvesteringen. Deze vragen om nieuwe, selecte samenwerkingsverbanden met partijen die complementaire competenties hebben en die slechts gedeeltelijk overlappende belangen hebben. Alleen via samenwerking bereikt men resultaten die geen van de individuele partijen afzonderlijk tot stand kan brengen. De samenwerking zorgt echter voor nieuwe uitdagingen op ketenniveau.

Bij internationale toeleveringsketens zijn *trade compliance*-uitdagingen veel groter dan voor een individuele exporteur door de steeds uitdijende relaties die in een keten aangegaan worden. Doordat de afstand van de laatste schakels in de keten tot het eindgebruik steeds groter wordt, is het managen van compliance in internationale toeleveringsketens een complex probleem. De uitdagingen nemen toe doordat de industriële organisatie binnen de toeleveringsketen verandert naarmate men stroomopwaarts gaat. De markt voor het eindproduct is overzichtelijk. Zowel het aantal klanten als het aantal aanbieders is zeer beperkt. De legitieme spelers zijn zich daarenboven bewust van hun bijdrage aan de naleving van de regelgeving. Deze intentie verzwakt echter stroomopwaarts in de toeleveringsketen omdat de wetten van de markt aan kracht toenemen. Voor markten voor zeldzame grondstoffen en kleine componenten speelt internationale marktwerking een veel grotere rol. Noch de overheid, noch de systeemintegrator heeft volledig zicht op de

compliance-inspanningen die de lagere leveranciers in het organisatienetwerk zich getroosten. Zo ontstaan fundamentele veiligheidsrisico's, die de keten in gevaar kunnen brengen. Een integrale aanpak is vereist.

Het is een uitdaging om een integraal exportcontrolebeleid door te voeren dat van toepassing is voor de hele keten. Simpele oplossingen bestaan niet, maar prikkels dragen bij aan het creëren van een compliancecultuur in de keten. Aan de hand van *het concept van "Contract-Boundary Spanning Governance mechanismen" (CBSGM)* dat we toepassen op de F-35-casus concluderen we dat deze prikkels noodzakelijk maar onvoldoende zijn. We vonden dat er harde prikkels en zachte prikkels waren opgenomen in de veiligheidsverdragen en intentieverklaringen die het F-35-project omringen. Ze bieden een mandaat waarbinnen een risicomanager de nodige acties kan nemen. Hoewel de taken meer verdeeld lijken op papier, nam de Amerikaanse overheid in de F-35-toeleveringsketen het voortouw. Ze liet geen middel onbenut om zich ervan te verzekeren dat de Amerikaanse exportcontroles op correcte wijze worden nageleefd. We kwamen tot de conclusie dat er voldoende veiligheidsmaatregelen zijn genomen om de ontwikkeling en de productie van de F-35 in veilige banen te (bege)leiden. Uiteindelijk zorgden de harde en zachte prikkels in de keten ervoor dat iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt; óók de partijen die verder van de oorspronkelijke platforminvestering of exportcontrolevereisten af staan. Daarnaast vonden we harde prikkels die zorgen voor een stok achter de deur, maar deze zijn vaak moeilijk op te leggen en na te leven in een internationale context. Daarom is het van belang om de rol van de risicomanager te onderkennen. Zachte prikkels zijn wel makkelijker lokaal te implementeren en leiden tot bewustwording, acceptatie en minder verwarring. Ze leiden echter niet onmiddellijk of automatisch tot andere gedrag. Hooguit brengen ze nieuwe inzichten met zich mee over te nemen maatregelen.

Het is niet verwonderlijk dat in deze specifieke case juist de Amerikaanse overheid een proactieve rol speelt. Zij heeft bij militaire grootschalige projecten als deze doorgaans meerdere petten op. Ze zijn zowel als afnemer, sponsor, investeerder en als regelaar betrokken bij de defensie-industrie. Omdat we concluderen dat de prikkels niet automatisch leiden tot meer compliant gedrag – maar wel een risicomanager in staat stellen om de handschoen op te pakken – is het noodzakelijk om in vervolgonderzoek na te gaan welke risicomanager zich aangesproken voelt om het mandaat in te vullen. Daarbij is het goed om dit onderzoek in verschillende internationale samenwerkingsverbanden te bekijken. Een andere optie voor vervolgonderzoek is om te bekijken hoe nieuwe smarttechnologieën, die gebruikmaken van een gedecentraliseerd systeem van knooppunten, zoals de inzet van de *distributed ledger*-technologie en de *blockchaintechnologie*, kunnen bijdragen tot een betere *helikopterview*, zonder de weerstand tegen top-down opgelegde maatregelen te moeten ervaren.

Tabel 2. CBSGGM als arsenaal voor een risicomanager in een internationale keten.

	Probleem/ uitdaging	Oplossing	Pro	Con
THEORIE	Steeds complexere internationale regelgeving door geopolitieke spanningen + toenemende verwevenheid tussen militaire en niet militaire toepassingen. → zowel unieke waardeproposities als compliancerisico's in de keten op het vlak van exportcontrole + Gefragmenteerde oplossingen voor <i>trade compliance</i>	Behoeft aan meer integrale ketenbenadering; die geen oplossingen oplegt maar prikkelt. Er zijn twee varianten Harde en zachte prikkels	1) Harde prikkels zorgen voor een stok achter de deur maar... 2) Zachte prikkels zijn wel makkelijker lokaal te implementeren en leiden tot bewustwording, acceptatie en minder verwarring maar...	1).... harde prikkels zijn vaak moeilijk op te leggen en na te leven in een internationale context. 2) zachte prikkels leiden niet onmiddellijk of automatisch tot andere gedrag. Ze leiden hooguit tot nieuwe inzichten wat mogelijk is.
PRAKTIJK	Internationale samenwerking tussen publieke en private partijen is nodig en riskant voor de ontwikkeling van een vijfde generatie gevechtsvliegtuigen (F-35)	Op papier: MOU's bieden zachte en harde prikkels om te voldoen aan de complexe exportcontrole wetgeving. In de praktijk: bieden de prikkels slechts een mandaat waarbinnen risicomangers de nodige acties kunnen nemen.		

In Tabel 2 worden de voor- en nadelen geschetst van de diverse prikkels die kunnen aanzetten tot collectief verantwoord gedrag. Het biedt zowel de risicomanager als toezicht-houders een perspectief van te nemen voorzorgsmaatregelen. Het inbouwen en naleven van CBSGGMs in de keten is een redelijke maatregel tegen toegenomen compliancerisico's in internationale ketens. Daarmee kunnen onafhankelijke en externe beoordelaars beter vaststellen of een partij in de toeleveringsketen zich voldoende van zijn taak heeft gekweten op het gebied van naleving van exportcontroles en sancties. Er kan worden nagegaan of de exportcontrolevergunninghouder zich voldoende heeft ingespannen om een effectief exportcontrolecomplianceaamwerk op te zetten. Daardoor zal een uitspraak van de Hoge Raad uit 1993 aan gewicht winnen. Deze uitspraak betrof een handelaar in pinda's die (wegens afwezigheid van alle schuld) strafrechtelijk

vrijuit ging, nadat hij pinda's met een te hoog gehalte aan aflatoxine (een schimmel) in omloop had gebracht. De Hoge Raad overwoog onder meer “dat de verdachte de maximale van haar te vergen zorg heeft betracht [...]”. De Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad spreekt in zijn advies duidelijke taal. Dit advies komt er – in zeer algemene zin – op neer dat allen die bij risicovolle activiteiten betrokken zijn — onder strafbedreiging — verplicht worden om alle voorzorgsmaatregelen te nemen, die redelijkerwijs mogelijk zijn om te voorkomen dat zich negatieve gevolgen openbaren. Dit is de kern van de juridische nalevingsverplichting. Zover moet niet alleen een onderneming maar de hele keten gaan, zodat haar geen verwijt kan worden gemaakt: dus alle voorzorgsmaatregelen nemen die redelijkerwijs mogelijk zijn. Het opvolgen van de prikkels uit de CBSGGM kan als redelijke maatregel worden gezien.

- **Mr. G. Demmink – Gert** is lid van de Adviesraad van Safe Trade Corridors, een onderneming actief in Trade Compliance, rechter-plv. in de Amsterdamse rechtbank en adviseur op het gebied van Handhaving bij de Centrale Bank van de Verenigde Arabische Emiraten.
- **Dr. T. De Schryver – Tom** is als Universitair Hoofddocent, Internal control and Trade Compliance, verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

Noten

- Deze bron is enkel toegankelijk voor Nederlandse rijksambtenaren via het Rijksportaal.
- De MOU's in het F-35-programma zijn geformaliseerde documenten, die bestaan uit verschillende genummerde secties, aangevuld met appendices. Elke sectie bestaat uit meerdere genummerde artikelen die een deelaspect van de samenwerking verder uitlichten. Zowel de artikels, secties als appendices zijn genummerd. Van deze nummering maken wij ook gebruik in onze analyse. Disclaimer: omdat er soms kleine typografische verschillen zijn, geven we in het vet aan welke bron verbatim wordt weergegeven. Hoewel deze typografische verschillen grote juridische interpretatieverschillen kunnen inhouden, zijn deze verschillen voor het doel van deze paper niet relevant voor onze conclusie. In het bijzonder luistert het nauw of een internationale afspraak als een “Letter of Intent”, een verdrag of MOU wordt gezien. Deze verschillen zijn voor onze analyse niet relevant en daarom zijn deze ogenschijnlijk kleine typografische verschillen genegeerd. In de tabel in de bijlage wordt gekozen voor het tijdstip waarop het artikel voor het eerst werd opgenomen.
- Het artikel is niet opgenomen in de tabel in de bijlage, om de tabel zo kort mogelijk te houden.

Literatuur

- Aust A (2013) Modern Treaty Law and Practice (Third Edition). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139152341>
- Baier C, Beckmann M, Heidingsfelder J (2020) Hidden allies for value chain responsibility? A system theory perspective on aligning sustainable supply chain management and trade compliance. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 50(4): 439–456. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-02-2019-0037>
- Chapman B (2019) Global defense procurement and the F-35 joint strike fighter. (Palgrave Macmillan). <https://doi.org/10.1007/978-3-030-01367-7>
- De Schryver T, Demmink G (2022) Contract-Boundary-Spanning Governance Initiatives in the International Defense Supply Chain of the F-35 Program. In: NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2021. TMC Asser Press, The Hague, 219–242. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-471-6_12
- GAO [Government Accountability Office] (2006) JOINT STRIKE FIGHTER. DOD Plans to Enter Production before Testing Demonstrates Acceptable Performance. <https://www.gao.gov/products/gao-06-356>
- Gereffi G, Humphrey J, Sturgeon T (2005) The governance of global value chains. *Review of International Political Economy* 12: 78–104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Gertler J (2014) F-35 Joint strike fighter (JSF) Program. CRS Report RL 30563. 55. Congressional Research Service, Washington, DC.
- Hoge Raad (1993) Hoge Raad (HR 02-02-1993, ECLI:NL:PHR:1993:AB7899 Aflatoxinepinda's). <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:1993:AB7899>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Juridische Zaken Afdeling Internationaal Recht (oktober 2021) Memoranda of Understanding. Geraadpleegd op 2 december 2022, van. <https://rijksportaal.overheid.nl/onderwerpen/juridisch/artikelen/europees-en-internationaal-recht/overige-onderwerpen/memoranda-of-understanding-mou.html> [bron toegankelijk voor rijksambtenaren via het Rijksportaal]
- Migone A, Howlett A, Howlett M (2023) Procurement and Politics: Strategies of Defence Acquisition in Canada and Australia. Springer Nature, [IX +] 156 pp. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-25689-9>
- Moore D, Ito P, Young S, Burgess K, Antill P (2011) Impact of US Export Control and Technology Transfer Regime on the Joint Strike Fighter (JSF) Project: A UK Perspective. Acquisition Sponsored Research Reports, 1–103. <https://dair.nps.edu/handle/123456789/2490>
- Nones M, Gasparini G, Marrone A (2009) Europe and the F-35 joint strike fighter (JSF) program. *Instituto affari internazionali*. https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_e_16.pdf
- Oğuz Ş (2023) F-35 Crisis between the US and Türkiye. *Insight Turkey* 25(1): 75–91. <https://doi.org/10.25253/99.2023251.5>
- Salminen J (2016) Contract-boundary-spanning governance mechanisms: Conceptualizing fragmented and globalized production as collectively governed entities. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 23: 709–742. <https://doi.org/10.2979/indjglolegstu.23.2.0709>
- Rekenkamer (2022) Nederland als partner in het internationaal JSF programma. <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/joint-strike-fighter/nederland-als-partner/internationaal-jsf-programma>
- Villena VH, Gioia DA (2018) On the riskiness of lower-tier suppliers: Managing sustainability in supply networks. *Journal of Operations Management* 64: 65–87. <https://doi.org/10.1016/j.jom.2018.09.004>

Bijlage 1

Tabel A1. Harde en zachte prikkels in de F-35-keten in de MOU's.

Theoretisch concept	Citaat	Bron
Een patchwork aan wetgeving	“Transfer of Project Information will be consistent with the furnishing Participant’s applicable export control laws and regulations . Unless otherwise restricted by duly authorized officials of the furnishing Participant at the time of transfer to another Participant, all export-controlled Information furnished by that Participant to another Participant may be retransferred to the other Participant’s Contractors, subcontractors, Prospective Contractors, and prospective subcontractors.	PSFD9.1.2.1 IOT&E 8.1.2
	[...]Export-controlled Information may be furnished by Contractors, subcontractors, Prospective Contractors, and prospective subcontractors of one Participant’s nation to the Contractors, subcontractors, Prospective Contractors, and prospective subcontractors of another Participant’s nation pursuant to this MOU subject to the conditions established in licenses or other approvals issued by the Government of the former Participant in accordance with its applicable export control laws and regulations. ”	
	“Any other Project Background Information which is generated by Contractors and which is in the possession of one Participant will be made available promptly and without charge to another Participant, upon its request, provided the following conditions are met:....Any disclosure or transfer of such Contractor Project Background Information to Contractors is consistent with the furnishing Participant’s export control laws and regulations. ”	PSFD9.5.1.4 IOT&E 8.5.1.4
Contract-Overstijgend toezicht	“ In the event the Contracting Officer [...] or is notified by Contractors or potential Contractors of any restrictions on the disclosure and use of information, the matter shall be referred to the EC for resolution. “	CDP 6.4 SDD 6.4 PSFD 6.9 IOT&E 6.4
	Each Participant shall/will permit visits to its Government establishments, agencies and laboratories, and Contractor industrial facilities by employees of the other Participants or by employees of the other Participants’ Contractors, provided that the visit is authorized by all Participants that are involved in the visit and the employees have any necessary and appropriate security clearances and a need-to-know. “	CDP 11.1 SDD 10.1 PSFD11.1 IOT&E 10.1

Theoretisch concept	Citaat	Bron
Contract-Overstijgend toezicht	Contractors, prospective Contractors, or subcontractors which are determined by DSAs to be under financial, administrative, policy or management control of nationals or entities of a Third Party, may participate in a Contract or subcontract requiring access to Classified Information provided or generated pursuant to this MOA only when enforceable measures are in effect to ensure that nationals or other entities of a Third Party shall not have access to Classified Information.	CDP12.6 SDD 11.7 PSPD 12.7 IOT&E 11.7
	For any facility wherein Classified Information or material is to be used, the responsible Participant or Contractor shall/will approve the appointment of a person or persons to exercise effectively the responsibilities for safeguarding at such facility the information or material pertaining to this MOA."	CDP12.7 SDD11.8 PSFD 12.8 IOT&E 11.8
Harde prikkels	"The Contracting Officer shall/will insert into prospective Contracts (and require its Contractors to insert in subcontracts) suitable provisions to satisfy the requirements of this MOA, including Article IX (Disclosure and Use of Project Information), Article X (Controlled Unclassified Information), Article XII (Security) and Article XIII (Third Party Sales and Transfers)"	CDP 6.3 SDD 6.3 PSFD 6.8 IOT&E 6.5
	"Each Participant will legally bind its Contractors to a requirement that the Contractor will not retransfer or otherwise use export-controlled Information furnished by another Participant for any purpose other than the purposes authorized under this MOU. The Contractor will also be legally bound not to retransfer the export-controlled Information to another Contractor or subcontractor unless that Contractor or subcontractor has been legally bound to limit use of the Information to the purposes authorized under this MOU".	PSFD6.10 IOT&E 6.6
	"Each Participant will legally bind its Prospective Contractors to a requirement that the Prospective Contractor will not retransfer or otherwise use export-controlled Information furnished by another Participant for any purpose other than responding to a solicitation issued in furtherance of the purposes authorized under this MOU. Prospective Contractors will not be authorized use for any other purpose if they are not awarded a Contract. The Prospective Contractors will also be legally bound not to retransfer the export-controlled Information to a prospective subcontractor unless that prospective subcontractor has been legally bound to limit use of the export-controlled Information for the purpose of responding to the solicitation. Export-controlled Information furnished by one Participant under this MOU may only be retransferred by another Participant to its Prospective Contractors if the legal arrangements required by this paragraph have been established. Upon request by the furnishing Participant, the receiving Participant will identify its Prospective Contractors and prospective subcontractors receiving such export-controlled Information. "	PSFD6.11 IOT&E 6.7
	"Prior to authorizing the release of Controlled Unclassified Information to Contractors, the Participants shall/will ensure the Contractors are legally bound to control such information in accordance with the provisions of this Article."	CDP 10.4 SDD 9.4 PSFD 10.4 IOT&E 9.4
	"Prior to the release to any Contractors, prospective Contractors, or subcontractors of any Classified Information received under this MOA, the DSA shall/will: Ensure that such Contractors, prospective Contractors, or subcontractors and their facilities have the capability to protect the information adequately. "	CDP 12.5.1 SDD11.5.1 PSFD12.6.1 IOT&E11.6.1
Zachte prikkels	"During the Contracting process, the Contracting Officer shall/will advise prospective Contractors of their responsibility to immediately notify the Contracting Agency, before Contract award, if they are subject to any license or agreement that will restrict their freedom to disclose information or permit its use. The Contracting Officer shall/will also advise prospective Contractors to employ their best efforts not to enter into any new agreement or arrangement that will result in restrictions."	CDP 6.3 SDD 6.4 PSFD6.8 IOT&E 6.3
	"In order to ensure that industrial opportunities are open to industry in all of the Participants' nations, the Participants will use their best efforts and encourage their Contractors to use their best efforts, to address export control issues in a timely manner that promotes the maximum degree of industrial cooperation among the Participants' nations, consistent with their national laws and regulations."	PSFD 7.5

Legenda: Jargon met een specifieke definitie aangeduid in de eerste sectie van het MOU, staat in hoofdletters. De belangrijkste definities voor deze paper vind je in deze terug. Participants = statelijke actoren (ministeries) die de MOU onderschrijven. Contractors = bedrijven die een contract voor de uitvoering van werkzaamheden rond de F-35 aangaan. Tweede Kolom (MOU): Vet = link met theoretische eigenschap Derde Kolom (bron): vet = letterlijk overgenomen; niet vet = kleine redactionele aanpassingen/ wijzigingen zijn door staten mogelijk aangebracht.