

## BCCI en banktoezicht

*De BCCI-affaire maakt eens te meer duidelijk dat internationale banken gemakkelijk aan het toezicht van nationale toezichthouders kunnen ontsnappen. Aanscherping van de regels en een wereldwijde juridische basis is geboden.*

Op 5 juli jl. maakten diverse centrale banken de sluiting bekend van de filialen van de Bank of Credit and Commerce International (BCCI). Op dat moment lijkt de omvang van de frauduleuze praktijken bij deze bank nog niet bekend te zijn geweest. Evenmin konden de autoriteiten op dat moment bevroeden hoe verreikend de consequenties van hun handelen zouden zijn. In dit artikel wordt betoogd dat de toezichthouders hun werk beter moeten doen. In de eerste plaats moet een heldere politiek geformuleerd worden ten aanzien van dubieuze bankpraktijken. In de tweede plaats moet deze politiek daadwerkelijk gehandhaafd worden. De BCCI-affaire leert dat de autoriteiten niet goed met dubieuze zaken omgaan. Ook blijkt dat de bestaande afspraken niet nageleefd worden.

Inmiddels is de actieve rol van de BCCI bij het witwassen van drugsgelden en de financiering van illegale wapentransporten evident. Andere verwijten zijn nog niet hard gemaakt, zoals de rol van de bank bij diverse activiteiten van geheime diensten en het verstrekken van ongedekte leningen aan relaties. De Britse premier Major raakte door de sluiting van de bank in de beklagdenbank. Slechts de president van de Bank of England, Leigh-Pemberton, kon de smet op Major verwijderen. Tegelijkertijd werd zijn instelling zelf het mikpunt van kritiek. In de VS lopen senatoren te hoop tegen de rol van overheidsdiensten bij illegale activiteiten. De Panamese dictator Noriega ontving mogelijk vergoedingen van de CIA via de BCCI. De bank was waarschijnlijk ook betrokken bij 'Irangate'. In enkele landen, onder andere Hongkong en Pakistan, ontstonden beperkte 'runs' op Angelsaksische banken. Het publiek vreesde zijn geld niet terug te zullen krijgen vanwege de omvangrijke interbancaire relaties van hun bank met de BCCI. In verschil-

lende ontwikkelingslanden (Pakistan, Zambia, Peru) liepen autoriteiten te hoop tegen de drastische ingreep van de westere monetaire en financiële autoriteiten. Jaloezie zou de grondslag vormen van dit handelen. De BCCI zou wat betreft haar activiteiten niet afwijken van andere banken. Haar sluiting zou hoofdzakelijk mensen in en migranten uit de ontwikkelingslanden duperen. Een belangrijke vraag in het BCCI-schandaal is waarom het bankmanagement zo lang zijn frauduleuze handelingen kon voortzetten. Hier zijn twee onderling samenhangende redenen voor aan te voeren: de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de aard van het toezicht.

### Thuislandprincipe

Met het oog op het efficiënt kunnen uitvoeren van haar werkzaamheden had de BCCI een ingewikkeld web gesponnen van vestigingen. De bank was opgericht met Pakistaans en Arabisch kapitaal. De meerderheidsaandeelhouder was gevestigd in Abu Dhabi. De meeste activiteiten liepen via Londen. De locatie van de juridische hoofdvestiging was zeer vaag. In feite waren er hoofdzetels in Luxemburg en op de Kaaimaneilanden. Volgens het document 'International convergence of capital measurement and capital standards' van juli 1988 van het Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices van de Bank voor Internationale Betalingen (BIB) berust de verantwoordelijkheid voor het toezicht in eerste instantie bij de autoriteiten in het moederland; het thuislandprincipe. Dit principe was reeds eerder door het comité verwoord in 1975 en 1983. In 1988 werd het echter gepreciseerd voor de solvabiliteit. De overkoepelende vergadering van organen van internationale toezichthouders onderschreef de doelstelling van het document. De solvabiliteit is gericht op het kunnen

voldoen aan de verplichtingen door de instelling als zich onverwachte gebeurtenissen voordoen die de waarde van de activa negatief beïnvloeden. Zo tast het bekend worden van frauduleuze activiteiten de solvabiliteit in negatieve zin aan.

Bij de BCCI-affaire lijken de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg de verantwoordelijkheid te dragen voor het toezicht. Het VK en Luxemburg, via de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, maken deel uit van de groep landen die zitting hebben in het BIB-comité. De tweejaarlijkse internationale conferentie van banktoezichthouders stemde in met het document. Ook het toezichthoudende orgaan van de Kaaimaneilanden was hier vertegenwoordigd, zij het indirect via het gezamenlijke overleg van toezichthouders in vijftien off-shore centra: de Off-shore Supervisors Group. Hier wreekt zich het feit dat de internationale conferentie noch het comité dwingende bevoegdheden hebben. Via de richtlijnen van de Europese Commissie worden de BIB-methoden en -standaarden in de nationale wetgevingen geïmplementeerd. Aldus zijn ze wel in rechte afdwingbaar. Toezichthouders in landen buiten de EG, die de strekking van het document onderschrijven, hoeven het document niet in hun wetgeving onder te brengen. De banken in deze landen hoeven dan ook niet te voldoen aan de eisen van de BIB. Het lijkt er in ieder geval op dat de toezichthouders in Luxemburg en het VK gefaald hebben bij het solvabiliteitstoezicht op de BCCI. In beide landen waren de autoriteiten reeds lange tijd bekend met een aantal kwalijke praktijken bij de BCCI. De autoriteiten zouden hebben moeten weten dat dit de solvabiliteit van de bank ingrijpend aantast. Op grond hiervan hadden zij maatregelen moeten nemen. Uit de BCCI-affaire blijkt dat het thuislandprincipe geen waterdichte garantie is voor adequaat toezicht.

### Kwaliteit management

De tweede belangrijke reden voor het schandaal is de aard van het toezicht. In Nederland, en in veel andere landen, verstrekken de autoriteiten banken een vergunning. Zij mogen hun activiteiten ontplooiën als zij aan de vergunningsvereisten voldoen. De vereisten zijn in Nederland vastgelegd in de Wet toezicht Kredietwezen (WtK). Eisen zijn bijvoorbeeld een minimum aantal direc-

tieleiden, een minimum eigen vermogen en een programma van werkzaamheden. Artikel 3 van de WtK bepaalt dat verlening van de vergunning verder afhankelijk is van de deskundigheid en de betrouwbaarheid van een of meer personen die het dagelijkse beleid van de instelling bepalen en van de antecedenten van de personen. Dit om de belangen van de crediteuren of van toekomstige crediteuren niet in gevaar te brengen. De Nederlandsche Bank zal gemeend hebben dat het BCCI-filiaal in Amsterdam aan de vergunningseisen voldoet, anders was geen vergunning verleend.

Door de internationale toezichthouders is besloten de verantwoordelijkheid voor het algemene toezicht te leggen bij de autoriteiten in het land van de hoofdzetel van de bank, het reeds gememoreerde thuislandprincipe. Maar het is niet altijd duidelijk waar dat is. Daarnaast is er lang niet overal een vergunningstelsel.

Evenmin worden er overal eisen gesteld aan de kwaliteit van het bankmanagement. Aldus kon de BCCI gebruik maken van de discrepanties in het toezicht tussen verschillende landen.

Ondanks het gegeven dat het Amsterdamse BCCI-filiaal vermoedelijk voldoet aan de eisen in de WtK, leidt de juridische verbondenheid met minder goed bewaakte vestigingen elders tot faillering. Er lijkt nog geen reden tot twijfel aan de wijze waarop de Nederlandsche Bank artikel 3 van het WtK hanteert. In het recente verleden is ze bij voorbeeld opgetreden bij twijfel over de kwaliteit van bestuur, bij voorbeeld bij Staal Bankiers en Crédit Lyonnais Bank Nederland. Wel kan men vraagtekens plaatsen bij het moment waarop de toezichthouder ingrijpt. Het vertrouwen van de Nederlandsche Bank in het toezicht in het moederland van de BCCI bleek ongegrond.

### Risico's

Aan kredietverlening zijn talloze risico's verbonden. De rente kan bij voorbeeld plotsklaps veranderen, de debiteur kan failleren, of de crediteuren kunnen onverwachts hun tegoe-den opvragen. Het is niet mogelijk om volledige zekerheid te garanderen ten aanzien van alle risico's; ze zijn inherent aan elk financieel systeem.

Toezichthouders kunnen uiteraard niet verantwoordelijk gesteld worden voor het bestaan van fraude. Wel kunnen ze procedures opstellen

waarmee de mogelijkheid van fraude beperkt wordt. De roep van het gedupeerde BCCI-publiek om schadevergoeding van de toezichthouders lijkt dan ook niet geheel gerechtvaardigd. In de meeste industrielanden bestaat trouwens een regulier depositoverzekeringstelsel, dat in werking treedt bij faillering van een bank. Hiermee wordt beoogd kleine crediteuren te beschermen en het vertrouwen in het financiële systeem te handhaven. Bij voorbeeld naar rato van de deposito's wordt met premies een garantiefonds gevormd. Ook de Nederlandse Bank heeft een dergelijk verzekeringmechanisme in werking gesteld. Ze is namelijk het uitvoerend orgaan van de zogenaamde Collectieve Garantieregeling. Rekeninghouders krijgen bij deze regeling voor op naam staande deposito's maximaal f 40.000 schadevergoeding uitgekeerd. Het risico dat je je geld niet terugkrijgt, dat bestaat door geld op een bank te zetten, wordt onvoldoende onderkend door het publiek. Van dit risico gaat een onvoldoende disciplinerende werking uit. Maar al te gemakkelijk richt men zich tot de overheid als het eigen gedrag onverstandig geweest blijkt te zijn.

Sinds de jaren zestig vindt een sterke internationalisering van het bankwezen plaats. De internationale kredietverlening en het aantal buitenlandse vestigingen zijn fors uitgebreid. Zo betreft bij voorbeeld bijna een derde van de balans van de Nederlandse banken buitenlandse vermogenstelsels. Het aantal buitenlandse banken in Nederland nam toe van 1 in 1960 tot 47 in 1990. Volgens het meest recente jaarverslag van de BIB bedroeg de omvang van de internationale financiering in 1990 \$ 465 miljard. Blijkens het jaarverslag is de omvang van de internationale vorderingen van de aan de BIB rapporterende banken ultimo 1990 \$ 5.900 miljard. Een bedrag van \$ 1.300 miljard betreft vorderingen in vreemde valuta. Voor een belangrijk deel betreft het hier interbancaire vorderingen. De BIB becijfert de netto internationale financiering aan het eind van 1990 op een bedrag van \$ 4.375 miljard.

Op deze omvangrijke bedragen is moeilijk vat te krijgen omdat ze zich onttrekken aan de verschillende nationale jurisdicties. De BCCI-affaire bewijst dat eens te meer. Met nieuwe activiteiten of met verplaatsing ervan kunnen banken de regels van de toe-

zichhouders ontwijken. Zo lang er ontsnappingsroutes bestaan zullen er instellingen zijn die ze volgen. Het is de taak van de toezichthouders de belangrijkste routes te traceren en onbegaanbaar te maken. Alle risico's uitbannen is onmogelijk. De inspanningen op het gebied van het internationale toezicht kunnen echter zonder meer geïntensiveerd worden. Behalve een tweejaarlijkse bijeenkomst van organisaties van toezichthouders gebeurt er buiten de industrielanden nog zeer weinig op dit terrein. Handhaving van de verschillende afspraken over het toezicht op financiële instellingen is blijkens de BCCI-affaire onvoldoende verzekerd. Om dat te bewerkstelligen lijkt het verschaffen van een wereldwijde juridische basis geboden. Zonder dwangmiddelen zijn de internationale afspraken veel te vrijblijvend en geven ze aanleiding tot laksheid bij de naleving ervan.

### Bert Scholtens

De auteur werkt bij de vakgroep macro-economie van de Universiteit van Amsterdam.