

De Crime Harm Index en de politie(praktijk)

Teun van Ruitenburg (NSCR)

Stijn Ruiter (NSCR; Universiteit Utrecht)

Sommige misdrijven zijn ernstiger en daarmee schadelijker voor de samenleving dan andere. Het is om die reden ook een open deur te stellen dat het belangrijk is om bij de analyse van criminaliteit niet alleen te kijken naar *aantallen*, maar ook de *verschillen* tussen delicten in termen van ernst of zwaarte in oenschouw te nemen. We vinden het om dezelfde reden immers ook vanzelfsprekend dat de politie in veel gevallen prioriteit geeft aan zwaardere delicten, bijvoorbeeld door voor een moordzaak een Team Grootschalige Opsporing (TGO) op te tuigen of door prioriteit te geven aan delicten met een grote impact op slachtoffers of samenleving, zoals de zogeheten High Impact Crimes woninginbraak, straatroof en overvallen. Tegelijkertijd worden in veel trend- en ondermijnings-beelden, jaaroverzichten, of andere rapportages van de politie en andere instanties regelmatig analyses of basis van ruwe tellingen gepresenteerd, zoals bijvoorbeeld in het Trendbeeld 2021 van de politie, eenheid Amsterdam, waar het totaal aantal misdrijven 2019-2020 per stadsdeel wordt vergeleken (Dienst Regionale Informatie Organisatie, 2021, p. 3).

Buitenlands onderzoek

Recent hebben verschillende onderzoekers in het buitenland een nieuwe methode ontwikkeld voor het berekenen van de aan criminaliteit gerelateerde schade. Ze gebruiken daarvoor de in hun land of jurisdictie gehanteerde strafvorderingsrichtlijnen. Op deze manier zijn onder meer de *Cambridge Crime Harm Index* (Sherman et al., 2016), *Danish Crime Harm Index* (Andersen & Mueller-Johnson, 2018) en de *California Crime Harm Index* (Mitchell, 2019) ontwikkeld. Daarnaast zijn er onderzoekers die gebruik hebben gemaakt van informatie over daadwerkelijk opgelegde straffen, zoals het geval is in de *Swedish Crime Harm Index* (Kärrholm et al., 2020) en de *New Zealand Crime Harm Index* (Curtis & Walton, 2017). Op vergelijkbare wijze rapporteert *Statistics Canada* (het Canadese CBS) al jaren naast de 'traditionele' tellingen óók de uitkomsten van wat daar de *Crime Severity Index* wordt genoemd (zie bijv. Moreau, 2022).

In Nederland is nog beperkt aandacht voor deze recente ontwikkeling en de Nederlandse Crime Harm Index (hierna CHI) bestaat dan ook nog niet. Om deze recente internationale ontwikkeling in kaart te brengen, hebben we een grote systematische literatuurstudie verricht waarin we in verschillende online databanken hebben gezocht naar alle vanaf 2007 verschenen Engelstalige (wetenschappelijke én grijze) literatuur over de CHI (zie Van Ruitenburg & Ruiter, 2022). Het bleek te gaan om wel 141 publicaties. Literatuurstudies zijn interessant en belangrijk, maar bij een index als deze is het in het bijzonder van belang om ook zicht te krijgen op de praktische waarde en ervaringen vanuit de politie(praktijk)

Is een CHI echt van toegevoegde waarde of toch vooral een academische exercitie?

Om hier beter zicht op te krijgen hebben we in een online vragenlijst gericht aan de auteurs van de 141 publicaties onder meer gevraagd of de CHI door de politie in het betreffende land of jurisdictie daadwerkelijk is geadopteerd.

Op basis van bovenstaand onderzoek leggen we in deze bijdrage uit wat de CHI is en wat de potentiële meerwaarde is voor de Nederlandse politie. We sluiten af met een blik op de toekomst van de *Dutch Crime Harm Index*.

De Crime Harm Index

Het idee om bij het analyseren en prioriteren van criminaliteit rekening te houden met de ernst van criminaliteit is niet nieuw. Binnen de wetenschap zijn al enkele initiatieven geweest om de ernst van delicten in een index te vangen. Zo hebben onderzoekers van het WODC al in 2015 onderzocht of de duur of hoogte van opgelegde straffen kan worden aangewend als maat voor de ernst of zwaarte van de delicten (Beerthuizen e.a., 2015). In de literatuur worden verschillende met elkaar samenhangende argumenten genoemd voor het ontwikkelen van een index voor de ernst of zwaarte van een delict. De grondgedachte is dat ruwe tellingen van criminaliteit, waarbij dus geen rekening gehouden wordt met de ernst van de delicten, geen ‘betekenisvolle meting van criminaliteit’ en dus ook geen goede basis voor het vormgeven van criminaliteitsbeleid opleveren (Sherman et al., 2016; Ignatans & Pease, 2016, p. 184). Een sterke daling van veelvoorkomende maar relatief lichte vormen van criminaliteit kan in ruwe tellingen immers een stijging van meer zeldzame maar ernstigere vormen van criminaliteit maskeren.

Dit argument geldt voor het analyseren van geografische eenheden, zoals landen of politieregio's, maar ook wanneer je onderzoek doet naar personen, zoals in het geval van (groepen) daders en slachtoffers. Daders verschillen niet alleen van elkaar in termen van het aantal gepleegde delicten, maar natuurlijk ook in termen van de ernst van de door hen gepleegde delicten. Dit impliceert dan ook dat een dader met evenveel delicten op de kerfstok als een ander mogelijk (veel) meer schade aan de samenleving heeft berokkend. Dit inzicht is relevant omdat onderzoek laat zien dat de ‘ernst’ of ‘schade’ nogal scheef is verdeeld.

Er bestaat een relatief kleine groep daders die het overgrote deel van de totale schade in de samenleving veroorzaakt.

Iets soortgelijks geldt voor slachtoffers of geografische gebieden: een relatief kleine groep ervaart een buitenproportioneel deel van de criminaliteit. De CHI, zo is de gedachte, kan helpen bij het prioriteren van deze ‘*power few*’ groepen of locaties. Het is van belang om hier te benadrukken dat de auteurs met de CHI *niet* pretenderen de daadwerkelijk geleden schade in een samenleving in kaart te brengen. De term ‘*crime harm index*’ is in dat opzicht enigszins misleidend. Het gaat hier enkel om een index die, beter dan bij het turven van aantallen het geval is, de *relatieve* ernst van delicten zichtbaar kan maken.

Om tot deze relatieve ernst te komen, wordt met een CHI aan alle verschillende delicten een gewicht gehangen. Waar voor eerdere pogingen om deze relatieve ernst te operationaliseren gekeken werd naar de economische kosten van criminaliteit of naar burgeroordelen op basis van enquêtes, maken de recente indices gebruik van strafvorderingsrichtlijnen zoals we die in Nederland kennen van het Openbaar Ministerie, de strafmaat zoals weergegeven in het wetboek van strafrecht, of de (gemiddelde) lengte van daadwerkelijk opgelegde straffen. Het idee achter deze recente methoden

is dat deze op democratische (via het wetgevingsproces) en systematische (na rechterlijke toetsing) wijze uiting geven aan wat 'we' in de samenleving ernstig en minder ernstig vinden.

Toepassingen

Wanneer aan alle delicten CHI-gewichten zijn toegekend, kunnen alle soorten analyses worden gedaan die met ruwe tellingen ook kunnen worden uitgevoerd. In onze literatuurstudie kwamen we veel verschillende toepassingen tegen, zoals trendanalyses, maar ook analyses van individuele en/of groepen daders en slachtoffers, geografische eenheden, interventies en verschillende toepassingen gericht op georganiseerde misdaad.

Nieuw licht op criminaliteitstrends

Samenvattend kan worden gesteld dat het gebruik van een CHI in aanvulling op criminaliteitscijfers nieuw licht kan laten schijnen op criminaliteitstrends in verschillende regio's, bijvoorbeeld door aan te tonen dat stijgende criminaliteitscijfers niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met een stijging van de schade door criminaliteit, en omgekeerd (zie bijv. Kärholm et al., 2020). Een CHI helpt ook bij het identificeren van de 'power few' daders en slachtoffers die de meeste schade veroorzaken of lijden. Zo toonden Morgan et al. (2020) aan dat slechts 5% van leden outlaw motorcycle gangs (OMCG's) in Australië ongeveer 70% van de door leden veroorzaakte schade voor hun rekening namen (tegenover 42% van alle misdrijven) en dat 5% van de OMCG *chapters* verantwoordelijk was voor 39% van alle schade (tegenover 33% van alle misdrijven). Deze uitkomsten geven de politie extra inzicht in daderschap en helpen zodoende bij het prioriteren van de meest problematische daders/groepen. In dit kader kan hier ook worden verwezen naar een studie over huiselijk geweld, uitgevoerd door een politiemedewerker van Thames Valley Police (UK). Barnham et al. (2017) analyseerden 140.998 incidenten van huiselijk geweld en vonden dat slechts 3% van de daders verantwoordelijk was voor 90% van de totale schade veroorzaakt door dit type geweld.

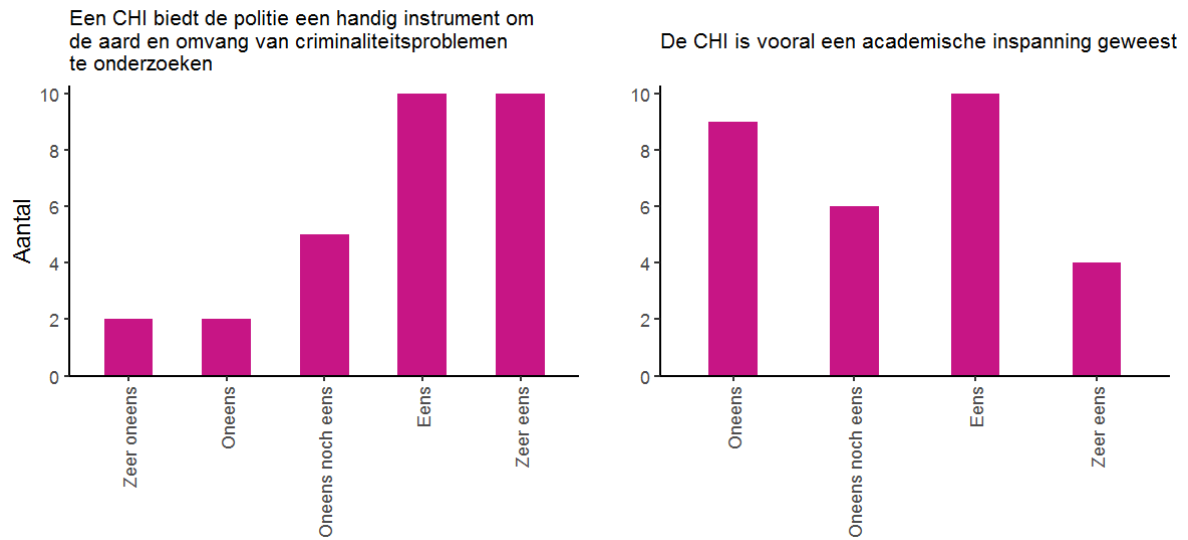
Geografische analyses en evaluatiestudies

Zoals gezegd kan de CHI ook worden gebruikt voor geografische analyses. In de literatuur komt het beeld naar voren dat de welbekende *hot spots*, die zijn gebaseerd op waar criminaliteit het meeste voorkomt, zich niet noodzakelijkerwijs concentreren in de gebieden waar criminaliteit de meeste schade veroorzaakt. Deze inzichten zijn interessant omdat het de politie en andere instanties mogelijk ook in staat stellen om meer schade te voorkomen, door óók of méér aandacht te hebben voor *harm spots*. Ten slotte biedt een CHI een interessante en nieuwe maatstaf voor evaluatiestudies. Traditioneel worden recidive en het succes van interventies gemeten door te onderzoeken of daders opnieuw in de fout gaan, en zo ja, hoe vaak? Met een CHI wordt het mogelijk om na te gaan of een programma ook de schade door criminaliteit heeft verminderd, wat tot onverwachte en relevante inzichten kan leiden. Zo evalueerden Walton en Brooks (2019) voor de politie in Nieuw-Zeeland een programma gericht op het verminderen van familiegeweld in Māori en Pasifika gemeenschappen. De auteurs vonden dat het aantal misdrijven en slachtoffers weliswaar toenam, maar dat het programma de schade door crimineel gedrag juist met 15% verminderde.

CHI in de praktijk

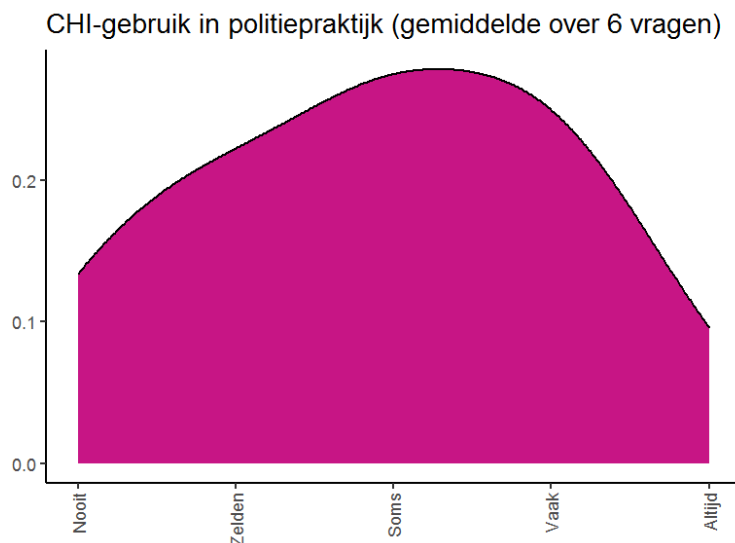
Om beter zicht te krijgen op de praktische toepassingen van de CHI binnen de politie hebben we de verschillende auteurs van bovenstaande studies benaderd met een online vragenlijst. Het is gelukt om 108 van de auteurs via e-mail te benaderen, waarvan uiteindelijk 29 personen de vragenlijst volledig hebben ingevuld (respons 27%). Zoals weergegeven in Figuur 1, zien verreweg de meeste

‘CHI-auteurs’ nut in de CHI, maar veel van hen erkennen ook dat het vooralsnog bij een academische exercitie is gebleven.



Figuur 1 Mening van CHI-auteurs over nut en gebruik van CHI

We hebben de auteurs niet enkel om hun meningen over de CHI gevraagd, maar ze ook zes vragen voorgelegd over de mate waarin de CHI daadwerkelijk gebruikt wordt voor: (a) criminaliteitsanalyses, voor het (b) prioriteren van inzet, (c) het maken van trendrapportages, het bepalen van gerichte inzet op (d) daders, (e) slachtoffers, en als (f) toevoeging op de hotspotanalyses. Hoewel de meeste respondenten aangaven niet precies te weten hoe vaak de CHI in hun land/jurisdictie voor die toepassingen wordt gebruikt, zien we – wanneer we de antwoorden op de afzonderlijke vragen over het feitelijk gebruik van CHI samennemen – het volgende beeld ontstaan. Figuur 2 laat zien dat sommige auteurs rapporteren dat de CHI zelden tot nooit wordt gebruikt, terwijl anderen juist aangeven dat het altijd wordt gebruikt. De massa van de verdeling ligt rechts van het midden, waarmee feitelijk gebruik gemiddeld tussen soms en vaak in ligt.



Figuur 2 Gemiddeld CHI-gebruik volgens CHI-auteurs

Tot slot hebben we de auteurs gevraagd te reflecteren waarom de CHI nog niet altijd volledig is omarmd. Ze geven aan dat dit onder meer te maken heeft met een gebrek aan *institutionele ondersteuning* en *'sceptis'* binnen de politieorganisatie voor het adopteren van de index, het probleem van het integreren van de index in verschillende politiestructuren en een gebrek aan middelen om de tool daadwerkelijk te kunnen adopteren. Ook werd als belangrijke reden genoemd dat er misvattingen bestaan over wat de CHI nu precies zegt, en ook wat de precieze betekenis is van *harm*. In dit verband merkten we hierboven al op dat een CHI géén zicht geeft op de daadwerkelijk geleden schade in een samenleving, maar 'enkel' de *relatieve* ernst van delicten zichtbaar maakt.

Conclusie en toekomst

In de literatuur wordt het gebruik van een CHI door politie aangemoedigd. Niet alle vormen van criminaliteit zijn aan elkaar gelijk, en dus is het belangrijk om hier bij het analyseren van criminaliteit rekening mee te houden – of het nu gaat om het rapporteren van landelijke of regionale jaarcijfers, het analyseren van dader- en slachtoffer(groepen), geografische analyses of het vaststellen van de effectiviteit van interventies. Wij zijn het met de auteurs van de verschillende studies eens dat een CHI een veelbelovende *aanvulling* vormt op de huidige analysemethoden van de politie.

De komende periode zal uitwijzen in hoeverre de Dutch Crime Harm Index dan ook andere, interessante en vooral waardevolle inzichten oplevert.

Tegelijkertijd merken we op dat veel van de CHI-studies lijken te starten vanuit een 'stropopredenering' om de meerwaarde voor de politie te beargumenteren. Veel auteurs starten namelijk door aan te nemen dat de politie misdrijven inderdaad behandelt alsof ze gelijk zijn aan elkaar, om vervolgens alleen nog maar na te gaan hoe de uitkomsten van analyses met de CHI verschillen van die op basis van ruwe tellingen van criminaliteit. Zoals we in de inleiding van deze bijdrage al opmerkten is het echter te gemakkelijk, en simpelweg onjuist, te stellen dat de politie zich enkel zou baseren op simpele tellingen. In werkelijkheid maken politiediensten al gebruik van allerlei classificaties (ook op basis van ervaring) waarmee ze de meest schadelijke daders en locaties proberen te identificeren. Willen we écht zicht krijgen op de meerwaarde van de CHI voor de (Nederlandse) politie(praktijk), dan is het belangrijk om de CHI te vergelijken met reeds bestaande classificaties, *tools*, indices, die al in de (politie)praktijk worden gebruikt. Om deze extra stap te kunnen zetten, werken we binnen het onderzoeksprogramma *What Works in Policing: Towards Evidence-Based Policing in The Netherlands* van het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) samen met de politie om (1) de Nederlandse CHI te ontwikkelen en (2) daadwerkelijk aan de dagelijkse politiepraktijk te toetsen.



Dr. Teun van Ruitenburg is lector Ondernijning op Avans Hogeschool en senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR).

Prof. dr. Stijn Ruiter is senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Hij is hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht.



Literatuur

Andersen, H. A., & Mueller-Johnson, K. (2018). The Danish crime harm index: how it works and why it matters. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 2(1-2), 52–69.

<https://doi.org/10.1007/s41887-018-0021-7>

Barnham, L., Barnes, G. C., & Sherman, L. W. (2017). Targeting escalation of intimate partner violence: evidence from 52,000 offenders. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 1(2–3), 116–142. <https://doi.org/10.1007/s41887-017-0008-9>

Beerhuizen, M.G.C.J., Wartna, B.S.J., Verweij, S., Tollenaar, N., (2015). *De misdrijf-straf index: Op weg naar een maat voor de ernst van delicten afgeleid van de afdoening van strafzaken*. Den Haag: WODC

Curtis-Ham, S., & Walton, D. (2017b). The New Zealand crime harm index: quantifying harm using sentencing data. *Policing: A Journal of Policy & Practice*, 12(4), 455–467.

<https://doi.org/10.1093/police/pax050>

Dienst Regionale Informatie Organisatie. *Trendbeeld 2021. Politiewerk in coronatijd*. Amsterdam: politie eenheid Amsterdam.

<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2021/maart/tb2021def.pdf>

House, P. D. (2017). *Developing a Crime Harm Index for Western Australia*. Master thesis. University of Cambridge.

House, P. D., & Neyroud, P. W. (2018). Developing a crime harm index for Western Australia: The WACHI. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 2(1–2), 70–94.

<https://doi.org/10.1007/s41887-018-0022-6>

Kärrholm, F., Neyroud, P., & Smaaland, J. (2020). Designing the Swedish crime harm index: An evidence-based strategy. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 4(1–2), 15–33.

<https://doi.org/10.1007/s41887-020-00041-4>

Mitchell, R. J. (2019). The usefulness of a crime harm index: Analyzing the sacramento hot spot experiment using the california crime harm index (CA-CHI). *Journal of Experimental Criminology*, 15(1), 103–113. <https://doi.org/10.1007/s11292-017-9318-y>

Morgan, A., Dowling, C., & Voce, I. (2020). Australian outlaw motorcycle gang involvement in violent and organised crime. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice* no. 586, 1–18. Canberra: Australian Institute of Criminology. <https://doi.org/10.52922/ti04282>

Moreau, G. (2022). *Police-reported crime statistics in Canada, 2021*. Ottawa: Statistics Canada.

Ruitenburt, T. van & Ruiters, S. (2022) The adoption of a crime harm index: A scoping literature review. *Police Practice and Research*,

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15614263.2022.2125873>

Sherman, L., Neyroud, P. W., & Neyroud, E. (2016). The Cambridge Crime Harm Index: Measuring total harm from crime based on sentencing guidelines. *Policing*, 10(3), 171–183.

<https://doi.org/10.1093/police/paw003>

Walton, D., & Brooks, R. (2019). *Whāngaia Ngā Pā Harakeke Pilot Counties Manukau District Outcomes Evaluation*. Wellington: Safer Whānau, New Zealand Police.