

Local counterterrorism policing

Verfaillie, Kristof; Hanard, Estelle; De Kimpe, Sofie

Publication date:
2022

Document Version:
Accepted author manuscript

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Verfaillie, K., Hanard, E., & De Kimpe, S. (2022). *Local counterterrorism policing*. Belgian Science Policy.

Copyright

No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form, without the prior written permission of the author(s) or other rights holders to whom publication rights have been transferred, unless permitted by a license attached to the publication (a Creative Commons license or other), or unless exceptions to copyright law apply.

Take down policy

If you believe that this document infringes your copyright or other rights, please contact openaccess@vub.be, with details of the nature of the infringement. We will investigate the claim and if justified, we will take the appropriate steps.

Summary

In this report we have seen that while Belgium advocates holistic approaches to terrorism, its police strategy is highly focused on criminal law enforcement. Because of this strategic choice, much of the police's time and resources are spent on highly traditional forms of policing. Such police practices are mainly focused on uncovering ongoing terrorist activities or investigating and responding to terrorism once it has occurred, although a criminal law enforcement approach does entail two faces of prevention: deterrence and (informal) processes of risk assessment.

We examined how a counterterrorism strategy is performed at the local level, and we focussed specifically on the role of the local police. Based on ethnography, focus groups, and (life-story) interviews in three local police forces, we found that a counterterrorism strategy is the outcome of a process of situated problem-solving. As such, the past years, specific ways of dealing with terrorism have emerged at the local level, adaptations that are felt to be useful to counter terrorism and that have fundamentally changed the way policing is performed: (i) the emergence of a professional intelligence-led approach; (ii) more awareness about the importance of good information management and (iii) more focus on multi-agency work and cooperation between security agencies.

We found that these adaptations have raised new issues and challenges in the field: (i) local counterterrorism policing continues to struggle with significant conceptual difficulties; it remains unclear how pathways to terrorism should be understood, what a close follow-up approach entails, when surveillance should end and which strategy to give priority to: criminal law enforcement or intelligence gathering; (ii) local counterterrorism policing relies too much on personal relationships and (iii) is too dependent on the presence – or absence – of a sense of urgency.

Our most fundamental observation, then, is that the present counterterrorism policy relies too much on informal processes. The current approach is the outcome of a process of trial and error and while that organically grown practice has allowed us to adapt and respond to the new challenge that was terrorism, it is clear today that that approach entails a lot of risks and potentially undermines the effectiveness of a counterterrorism policy. For that reason, the most urgent question at this time seems to be how to shape the future of our counterterrorism policy in ways that are much more structural and democratic.

Samenvatting

In dit rapport hebben we gezien dat België weliswaar een holistische aanpak van terrorisme voorstaat, maar dat zijn politiestrategie sterk gericht is op strafrechtelijke handhaving. Door deze strategische keuze wordt een groot deel van de tijd en middelen van de politie besteed aan zeer traditionele vormen van politiewerk, m.n., het opsporen van terroristische activiteiten of het onderzoeken van, en reageren op, terrorisme wanneer het eenmaal heeft plaatsgevonden. Die strafrechtelijke benadering van terrorisme is niet louter reactief; ze beoogt preventie door afschrikking en door participatie in, vaak informele, processen van risicobeoordeling.

Op basis van etnografie, focusgroepen en (life-story) interviews in drie lokale politiekorpsen in België hebben we onderzocht hoe de bestrijding van terrorisme vorm krijgt vanuit het perspectief van de lokale politie. We hebben moeten vaststellen dat die aanpak in de eerste plaats het resultaat is van concreet probleemoplossend gedrag. De afgelopen jaren zijn politionele actoren op lokaal niveau met een reeks nieuwe, opeenvolgende uitdagingen geconfronteerd. Ze hebben oplossingen moeten zoeken om met die uitdagingen om te gaan en dit proces heeft geleid tot een aantal fundamentele innovaties in lokaal politiewerk: (i) de opkomst van een professionele inlichtingengestuurde aanpak; (ii) meer bewustzijn omtrent het belang van goed informatiebeheer en (iii) meer draagvlak voor multi-agency werk en samenwerking tussen veiligheidsdiensten.

Die innovaties brengen echter (nieuwe) uitdagingen met zich mee: i) de politionele aanpak van terrorisme blijft worstelen met aanzienlijke conceptuele problemen; zo blijft het onduidelijk hoe radicalisering moet worden begrepen, wat een aanklappende benadering concreet inhoudt, wanneer surveillance moet worden beëindigd en aan welke strategie in de praktijk prioriteit moet worden gegeven: strafrechtelijke handhaving of een inlichtingenbenadering; ii) de politionele aanpak van terrorisme is te afhankelijk van informele, persoonlijke relaties tussen mensen en van iii) de aanwezigheid – of net het ontbreken - van een gevoel van urgentie.

Onze meest fundamentele vaststelling is dat de lokale politionele aanpak van terrorisme te veel berust op informele processen. Hoewel dit initieel een belangrijke sterkte leek, is vandaag duidelijk dat hierdoor een organisch gegroeide praktijk is ontstaan, de uitkomst van een proces van vallen en opstaan, waar heel wat risico's aan verbonden zijn en die de doeltreffendheid van terreurbestrijding kan ondermijnen. Daarom lijkt de meest urgente vraag op dit moment hoe we de toekomst van ons contraterreurse beleid vorm kunnen geven op een manier die veel structureler en democratischer is.

Résumé

Dans ce rapport, nous avons vu que si la Belgique prône une approche holistique du terrorisme, sa stratégie policière est fortement axée sur l'application du droit pénal. En raison de ce choix stratégique, une grande partie du temps et des ressources de la police est consacrée à des formes très traditionnelles de maintien de l'ordre. Ces pratiques policières sont principalement axées sur la découverte d'activités terroristes en cours ou sur l'enquête et la réponse au terrorisme une fois qu'il s'est produit, bien que l'approche de l'application du droit pénal comporte deux aspects de la prévention : la dissuasion et les processus (informels) d'évaluation des risques.

Nous avons examiné comment une stratégie antiterroriste est mise en œuvre au niveau local, et nous nous sommes concentrés spécifiquement sur le rôle de la police locale. Sur la base d'une ethnographie, de groupes de discussion et d'entretiens (d'histoires de vie) dans trois forces de police locales, nous avons constaté qu'une stratégie antiterroriste est le résultat d'un processus de résolution de problème situé. Ainsi, au cours des dernières années, des méthodes spécifiques de gestion du terrorisme ont émergé au niveau local, des adaptations jugées utiles pour lutter contre le terrorisme et qui ont fondamentalement changé la façon dont la police est exécutée : (i) l'émergence d'une approche professionnelle fondée sur le renseignement ; (ii) une plus grande prise de conscience de l'importance d'une bonne gestion de l'information et (iii) une plus grande concentration sur le travail multi-agences et la coopération entre les agences de sécurité.

Nous avons constaté que ces adaptations ont soulevé de nouveaux problèmes et défis sur le terrain : (i) la police locale antiterroriste continue de se débattre avec d'importantes difficultés conceptuelles ; on ne sait toujours pas comment comprendre les voies du terrorisme, ce qu'implique une approche de suivi rapproché, quand la surveillance doit prendre fin et quelle stratégie privilégier : la répression pénale ou la collecte de renseignements ; (ii) la police locale antiterroriste repose trop sur les relations personnelles et (iii) dépend trop de la présence - ou de l'absence - d'un sentiment d'urgence.

Notre observation la plus fondamentale est donc que la politique antiterroriste actuelle repose trop sur des processus informels. L'approche actuelle est le résultat d'un processus d'essais et d'erreurs et si cette pratique, qui s'est développée de manière organique, nous a permis de nous adapter et de répondre au nouveau défi qu'était le terrorisme, il est clair aujourd'hui que cette approche comporte beaucoup de risques et qu'elle peut miner l'efficacité d'une politique antiterroriste. C'est pourquoi la question la plus urgente à l'heure actuelle semble être de savoir comment façonner l'avenir de notre politique antiterroriste de manière beaucoup plus structurelle et démocratique.