

Nødudgravninger i England

Af Kirstine Då, cand.mag. i forhistorisk arkæologi

Strukturændringer

I de sidste 10-15 år har engelsk arkæologi gennemgået en række fundamentale ændringer. I forhold til strukturen af den arkæologiske forvaltning er de tidligere offentlige lokale arkæologiske institutioner i mange tilfælde blevet nedlagt og erstattet af selvstændige virksomheder, der er afhængige af en vis indtægt. Ændringerne ses udpræget i principperne bag nødudgravningsprojekterne. For eksempel er det tydeligt, at der er en kraftig prægning fra naturmiljøpolitik, med en øget vægt på konsekvensvurderinger af anlægsprojekter og med anvendelsen af princippet om, at 'forureneren betaler'. Ligeledes har udgravningsprojekterne udviklet sig i tråd med moderne virksomheds- og forvaltningsprincipper, der f.eks. kræver gennemskuelig projektstyring 'value for money' og en adskillelse af interesser. Således er også arkæologien blevet underlagt trenden fra Thatcher-tiden, i form af privatisering, udlicitering og et konkurrencepræget arbejdsmiljø.

Nødudgravninger

Der findes ingen egentlig lovgivning omkring nødudgravning i England, hvilket hovedsageligt skyldes to forhold. For det første sker det sjældent i England, at der opstilles ny lovgivning. Man opererer i stedet i langt højere grad med præcedens situationer, eller med nyfortolkninger af eksisterende lovgivning. For det andet findes der i England en lang række policyanvisninger og frivillige aftaler, f.eks. mellem Institute of Field Archaeologists (IFA) og sammenslutningen af råstofvindere, der sikrer hensyntagen til de arkæologiske levn.

Siden 1979 har der eksisteret 'the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act', der desværre kun tilgodeser kendte fortidsminder, bortset fra at den udstikker nogle områder i syv historiske byer, hvor også de skjulte kulturlag er beskyttet. I det hele taget er der kun to paragraffer i denne lov, der kan relateres til nødudgravning. Den ene giver statslige og regional myndigheder ret til at finansiere og udføre undersøgelser på ethvert område, som de mener, kan tænkes at indeholde noget af arkæologisk interesse. Den anden giver personer med officiel bemyndigelse ret til at færdes på områder, hvor der kan findes arkæologiske levn.

For arkæologiens vedkommende har den mangelfulde lovgivning betydet, at man i mange år har været tvunget til at oprette enkeltaftaler samt at man var afhængig af de lokale myndigheders goodwill overfor arkæologien for at opnå mulighed for at foretage udgravninger forud for anlægsprojekter.

Blandt andet derfor er engelsk arkæologi karakteriseret af et overvældende antal interessegrupper og policyskabende organisationer, der er uhyre vigtige som lobbyister for arkæologien, i og med at de skaber interesse for arkæologien i offentligheden. Især Council for British Archaeology (CBA) og RESCUE er begge uundværlige for at manifestere arkæologiens rolle i samfundet. CBA er en meget bredtfavnende organisation, der har til formål at udbrede kendskabet til den arkæologiske kulturarv.

Samtidig er CBA på et højt fagligt plan dybt involveret i at sætte dagsordenen for den offentlige debat om arkæologi – og som et kritisk og uafhængigt organ, kan de tillade sig at sige næsten hvad som helst. RESCUE er en mere snæver organisation, der primært arbejder for at skabe debat om problemerne omkring nødudgravningsvirksomhed, men ligesom CBA er de passende kritiske, og fungerer samtidig som et fagligt forum for blandt andet amtsarkæologerne.

Blandt de etablerede institutioner i fortidsmindeforvaltningen er det nationale English Heritage (forkortet EH) den absolut vigtigste organisation. På nødudgravningsområdet kan EHs funktioner nærmest sidestilles med det arbejde som DAN og RAS udfører, men derudover beskæftiger EH sig også med blandt andet bygningsfredning samt forvaltning og vedligeholdelse af ruiner og fortidsminder. Endvidere har EH ikke nogen koordinerende funktion og har altså på papiret ikke rigtig snor i nødudgravningerne ude omkring i landet.

En anden forskel mellem de nationale danske arkæologiske myndigheder og EH er, at sidstnævnte har ENORME midler – sådan hen i størrelsesordenen lidt over en mia. danske kr. I finansåret 1996/97 blev der dog kun brugt, hvad der svarer til omkring 12 mio. danske kr. på nødudgravninger (til sammenligning kostede de danske P-sager i 1996 og 1997 gennemsnitlig 10 mio. kr. p.a.), mens disse på landsplan anslås at have kostet omkring 350 mio. danske kr. (note:1).

På det regionale og lokale plan forvaltes arkæologien i de stedlige planmyndigheder, der ofte har ansat en eller flere arkæologer. En af disse 'amtsarkæologers' primære opgaver er at holde opsyn med, om arkæologiske levn kan tænkes at blive påtruffet under planlagte anlægsarbejder. Det sker dels ved, at der udarbejdes en form for 'sognebeskrivelse' og også gerne en arkæologisk agenda, som kan bruges som retningslinie for fremtidige prioriteringer. Amtsarkæologen fungerer således internt som rådgiver for planmyndighederne, når de skal tage stilling til, hvilke klausuler, der skal lægges på bygge- og anlægstilladelser. Eksternt kan amtsarkæologen også yde konsulentbistand eller foretage arkæologiske undersøgelser for bygherrer.

Selve de udøvende arkæologiske institutioner, er (oftest) private firmaer, der på entreprenørbasis – ud over udgravninger – påtager sig projekter såsom arkæologisk konsekvensvurdering af anlægsarbejder eller rekognoscering og lign. De arkæologiske firmaer lader sig også hyre af bygherre som konsulenter, der rådgiver om, hvad der kan eller skal gøres, hvis anlægsarbejdet støder på arkæologiske fund. I visse tilfælde – hvilket vil sige ved større sager – kan konsulenterne også vurderer indkomne licitationsbud samt rimeligheden af de klausuler, som planmyndighederne har pålagt byggeprojektet.

Ny vejledning

I 1991 skete der noget banebrydende for engelsk nødudgravningsarkæologi, da EH i samarbejde med Miljøministeriet lancerede en omfattende policyvejledning, der havde til hensigt at give lokale planmyndigheder retningslinier for, hvordan de skal gribe sager an, der kan tænkes at ødelægge arkæologiske levn. Denne vejledning har haft uendeligt store konsekvenser for engelsk arkæologi.

Planning Policy Guidance nummer 16 (note:2) kaldes i daglig tale PPG 16. Dens hovedformål er at fastslå, om der kan tænkes at findes arkæologiske levn, der er af tilstrækkelig national vigtighed til at berettiger til 'in situ' bevaring. I praksis bruges dokumentet dog mest til at sikre, at der bliver foretaget undersøgelser. Det er meget

vigtigt at bemærke den tyngde, der bliver lagt i *bevaring* af de arkæologiske levn. Dette skal ses i modsætning til den danske § 26, der synes at have registrering (udgravning) som det egentlige, væsentlige mål.

Spørgsmålet er, om PPG 16 så rent faktisk virker efter hensigten? Det er der meget delte meninger om – mange arkæologer hævder f.eks., at det det forskningsmæssige aspekt fuldstændigt negligeres, og at nødudgravningsvirksomheden er blevet et forretningsmæssigt, mekanisk foretagende. Der er tre væsentlige problemer i forbindelse med den praktiske brug af dokumentet.

For det første er det ikke obligatorisk; PPG 16 fungerer kun i kraft af den eksisterende planlov, der bl.a. giver myndighederne hjemmel til at kræve anlægsprojekter pålagt klausuler. Det vil sige, at PPG 16 giver myndighederne ret til at tilgodese arkæologiske levn, men de har ingen pligt til at gøre det. For det andet omfatter den ikke arkæologi, der dukker op i forbindelse med anlægsprojekter, der har fået byggetilladelse før PPG 16 blev lanceret, eller anlægsarbejder, der ikke er omfattet af planloven. For det tredje indeholder dokumentet en række aspekter, der afføder flere principielle arkæologisk-metodiske problemstillinger, som f.eks. spørgsmålet om bevaring kontra udgravning.

Man kan nok sige, at mens intentionerne med PPG 16 bestemt var gode nok på mange måder, så har implementeringen af det vist sig at foregå stik modsat. Meningen var jo, at bevaring af fundene in situ skulle prioriteres højere, men i stedet bruges dokumentet blot til at sikre, at arkæologien bliver registreret, inden den bliver fjernet. Trøsten er dog, at det forhåbentligt bliver fjernet på en meget planlagt måde - og det er vel bedre end ingenting?

Er løsningen arkæologiske firmaer?

I forbindelse med indføringen af princippet om 'forureneren betaler' er der i løbet af 1990erne opstået et system, hvor udgravningsprojekter udliciteres i udbudskonkurrence til de arkæologiske firmaer. Praksis i forbindelse med licitationen varierer dog meget, og i sidste ende er det betaleren, der bestemmer hvilken form, der anvendes. I mindre sager kan det for eksempel ikke betale sig at holde licitation. Nogle bygherrer foretrækker at benytte bestemte arkæologiske firmaer og andre sværger til udbudskonkurrence til enhver tid.

Imidlertid har indførelsen af udbudsarkæologi haft nogle særdeles diskutabile konsekvenser:

For det første har det medført øgede omkostninger for de gravende instanser, fordi de nu skal indregne alle de forberedende opgaver – f.eks. formulering af projektbeskrivelser og afgivelse af licitationsbud.

Dernæst kommer, at faglig viden kan gå hen og blive en kostbar konkurrence-hemmelighed, hvilket hurtigt svækker forskningsmæssige synteser.

For det tredje er der en stigende tendens til, at licitationen bliver udført på pris snarere end på kvalitet. Der er således forlydender om, at nogle bygherrer forsøger at få de arkæologiske firmaer til at underbyde hinanden ved at indhente tilbud og derefter lade det laveste bud sive til de øvrige tilbudsgivere og opfordre dem til underbyde det, hvis de ønsker kontrakten.

For det fjerde har den frie konkurrence betydet, at den lokale viden og kontakt brydes op, fordi de gravende institutioner kommer for en kortere periode uden et egentligt forhåndskendskab og efterfølgende ikke formår at videreformidle resultaterne til den lokale befolkning.

Denne opbrydningen kunne modvirkes ved, at der var en permanent arkæologisk institution i lokalområdet. Det blev før nævnt, at der er et udmærkede system med en amsarkæologisk instans, der er involveret i planarbejdet. Det triste ved de sidste par års udvikling i England er dog, at amsarkæologernes antal er stadig faldende. Det skyldes simpelthen, at det er strenge tider hos de stedlige myndigheder og arkæologien er en af de ting, der bliver sparet væk først. I stedet er det billigere for myndigheder at hyre en selvstændig konsulent til enkeltopgaver. Denne situation har gjort, at engelsk nødudgravningsarkæologi er blevet endnu mere fragmenteret, og det er nok her, at den største opgave for de engelske arkæologer ligger i de kommende år: nemlig at gøre det lovpligtigt for regionale myndigheder, at have en fast arkæologisk instans.

Stof til eftertanke

Alt i alt giver forholdene for engelsk arkæologi i forbindelse med bygge- og anlægsvirksomhed stof til eftertanke for en danske arkæolog. På den ene side synes vi at være privilegerede i forhold til englænderne i og med, at vi er fritaget for privatiseringen og udbudskonkurrence, og at der eksisterer en klar (?) lovgivning. På den anden side har engelsk arkæologi formået at opnå en egentlig anerkendelse som et 'rigtigt' erhverv, ligesom interessegrupperne yder en effektiv politisk pression, der trods alt gør, at arkæologien oftest tilgodeses i planmyndighedernes overvejelser. Endvidere har engelsk arkæologi, set i et bredere perspektiv, relativt flere forskningsmidler at gøre godt med, således at der kan afsættes ressourcer til grundig forskning i fremtidig strategi, for ikke at tale om egentlige forskningsudgravninger i ind- og udland.

I sidste ende må vi spørge os selv, hvad det egentlig er, vi vil med arkæologien i Danmark. Samtidig bør arkæologien bringes til debat i offentligheden, og vi må holde op med at sætte vores lys under en skæppe. Til sidst må vi passe på, at vi ikke kvæler os selv i faglig selvtilstrækkelighed, men i stedet ser med åbent sind på, hvad der sker omkring os. Selv om et land som England absolut ikke er et 'arkæologisk Utopia', kan vi i Danmark stadig godt lære en hel del – både om hvordan det kan gøres, og hvordan det i hvert tilfælde ikke skal gøres.

Noter

1: Der er ingen faste retningslinier som sådan for finansieringen af nødudgravninger i England, men generelt er det skadevolderen, oftest bygherren, eller lodsejeren, der betaler. Imidlertid er der situationer, hvor det er umuligt at efterleve dette princip, f.eks. hvis skadevolderen kan dokumentere, at vedkommende ikke har råd, og i nogle af disse situationer er det muligt at søge midler hos EH.

2: det er nummer 16 i rækken af vejledninger til de lokale planmyndigheder; f.eks. omhandler nr. 15 hensynet til historisk interessante bygninger