

---

# BUCUREȘTI PRIN PRISMA CULTURII PLANIFICĂRII

## O abordare comparativă a proceselor de planificare locală<sup>1</sup>

# BUCHAREST THROUGH THE PRISM OF PLANNING CULTURES

## A Comparative Approach to Local Planning Processes<sup>1</sup>

**Georgios KAPRARAS**

gkapraras@gmail.com

Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”, București, RO  
“Ion Mincu” University of Architecture and Urban Planning Bucharest, RO

### Rezumat

Această cercetare pornește de la observarea pe larg și în detaliu a tiparelor de suburbanizare ce pot fi identificate la periferia Bucureștiului. Variațiile suburbanizării ce pot fi observate la marginea Bucureștiului, în diferite unități administrative, dezvăluie o altă tipologie, bazată pe abordări divergente de planificare și folosirea instrumentelor de planificare ce reies din legislația specifică. Această abordare neuniformă și diferențiată de planificare este rezultatul unui proces de urbanizare descentralizat și foarte fragmentat la nivel teritorial. Fenomenul poate fi analizat prin filtrul bazei teoretice specifice Culturii Planificării. Teoria este introdusă prin explorarea originilor conceptului și a ultimelor dezbateri asupra acestui subiect. În continuare, articolul se concentrează asupra evaluării realizate de Departamentul de Urbanism din București utilizând instrumentele metodologice ale Modelului Culturii Planificării, dezvoltat de Knieling și

### Abstract

The incentive to start this research was the observation of extensive and particular suburbanisation patterns that can be noticed in the periphery of Bucharest. The different speeds and types of suburbanisation that can be noticed in the fringe of Bucharest, in the different administrative units, reveal a different development typology based on divergent planning approaches and the use of planning tools that derive from the planning legislation. This uneven and differentiated approach to planning is made possible through a decentralised and very territorially fragmented urbanisation process. The phenomenon is approached through the theoretical basis of Planning Cultures. The theory is introduced by exploring the origins of the concept and the most recent debates about it. Then the article focuses on the assessment of the Planning Departments in Bucharest utilising the methodological tool of the Cultured Planning Model developed by Knieling

Othengrafen. Cele trei niveluri, mediul social, mediul de planificare și instrumentele de planificare ale modelului lor sunt evaluate printr-o privire de ansamblu asupra planificării în România și prin interviuri semistructurate cu reprezentanți ai departamentelor de urbanism și amenajarea teritoriului ale structurilor administrative. Cele două studii de caz contrastante selectate, primul din sudul, și al doilea din nordul Bucureștiului, oferă un teren interesant pentru explorarea utilizării instrumentelor de planificare care conduc către tipare contrastante ale suburbanizării, demonstrând existența în Zona Metropolitană a Bucureștiului a unei culturi de planificare locală diversă și utilizarea instrumentelor de planificare ca inhibitori și catalizatori ai dezvoltării urbane.

**Cuvinte cheie:** București, Modelul culturii planificării, Cultura planificării

## Introducere

Acest articol investighează modelele specifice culturii planificării care modelează sistematizarea periferiei Bucureștiului. Fenomenul suburbanizării în București a explodat în anii de după Revoluția din 1989, a intrat într-o pauză în timpul și după criza financiară globală din 2007-08 și a reînceput în ultimul deceniu. Diferitele viteze și forme ale suburbanizării care pot fi observate la periferia Bucureștiului, în diversele unități administrative, ascund o tipologie de dezvoltare diferită bazată pe abordări divergente de planificare și utilizare a instrumentelor de planificare care derivă din legislația amenajării teritoriului și urbanismului, aflată în continuă schimbare (Nowak et al., 2022). Această abordare neuniformă și diferențiată a planificării este posibilă printr-un proces de urbanizare descentralizat și foarte fragmentat teritorial. Aceste procese de planificare sunt comparate în acest articol prin diferite obiective și instrumente metodologice ale Modelului Planificării Cultural-Specifice propuse de

and Othengrafen. The three levels of Societal Environment, Planning Environment and Planning Artifacts of their model are evaluated through an overview of Planning in Romania and semi-structured interviews with planning officers in the planning departments. The two contrasting case studies selected, in the south of Bucharest and the north, provide an interesting ground for exploring the use of the planning instruments that lead into contrasting suburbanisation patterns where they work and make the case to argue that different local planning cultures exist within the Metropolitan Area of Bucharest and planning instruments work in conflicting ways as inhibitors and catalysts of urban development.

**Keywords:** Bucharest, Culturised Planning Model, Planning Cultures

## Introduction

The present article focuses on the planning cultures that shape planning in the periphery of Bucharest. Suburbanisation in Bucharest exploded in the years after the 1989 revolution, entered a short hiatus after the Global Financial Crisis of 2007-8 and restarted in the last decade. The different speeds and types of suburbanisation that can be noticed in the fringe of Bucharest, in the different administrative units, hide a different development typology based on diverging planning approaches and use of planning tools that derive from the planning legislation, which is constantly changing (Nowak et al., 2022). This uneven and differentiated approach to planning is made possible through a decentralised and very territorially fragmented urbanisation process. These planning processes are compared in the current article through the lens and methodological tool of the Culturised Planning Model proposed by Knieling and Othengrafen and derived from the Planning Cultures theory. The theory was proposed

Knieling și Othengrafen și derivate din Teoria Culturii Planificării. Teoria a fost propusă pentru a explica abordările și modurile diferite de înțelegere ale procesului de planificare în diferite țări, dar a fost folosită și pentru a explica diferite abordări ale planificării în regiuni și areale diverse (Purkarthofer et al., 2021). Analiza pe teren s-a efectuat prin vizite la fața locului și interviuri cu personal cheie al departamentelor de urbanism și amenajarea teritoriului, dezvoltatori, arhitecți și urbanisti, toate pentru a putea compara și explica utilizarea conflictuală a instrumentelor de planificare în cele două studii de caz selectate.

## Teoria culturii planificării

Studiile specifice de amenajare urbană și teritorială au fost întotdeauna dominate de o abordare comparativă a sistemelor de planificare și a cadrelor lor juridice și administrative (Reimer & Blotevogel, 2012). Deși este utilă analiza noțiunilor tehnice particulare ale sistemelor de planificare prin perspectiva instrumentelor legale, actorii, procesele și reglementările proprii, această comparație nu reușește să ofere o perspectivă asupra “aranjamentelor guvernamentale informale și a spațiilor ușoare care nu se reflectă în mod normal în sistemele de planificare formale” (Purkarthofer et al., 2021, p. 244).

Întrucât comparația sistemelor de planificare a fost mereu dezbătută în mediul academic, s-a decelat într-un mod firesc dimensiunea culturală a teoriei planificării, chiar dacă a fost inițial discutat mai mult în urmă cu 50 de ani. Autori precum Burke (1967) citat de Othengrafen și Reimer (2013, p. 1271), notează: „faptul că o interpretare a planificării predominant economică, politică și administrativă [...] necesită o analiză a aspectelor selectate ale situației culturii în interiorul căreia trebuie să aibă loc formularea și implementarea planificată a necesității”. În ciuda recunoașterii subiectului și a domeniului de cercetare, trendurile globale în teoria planificării au marginalizat domeniul. În discursurile din anii 1970 și 1980 în contextul

to explain different approaches and understandings of planning between different countries, but it has been used to explain different approaches to planning in different regions and areas (Purkarthofer et al., 2021). The fieldwork was conducted through site visits and interviews with key stakeholders of the planning departments, developers, architects, and urbanists in order to compare and explain the conflicting use of the planning tools in the two case studies selected.

## The Theory of Planning Cultures

The Studies in Regional and Urban Planning have always been dominated by a comparative approach to planning systems and their legal and administrative frameworks (Reimer & Blotevogel, 2012). While it is helpful to analyse the particular technical notions of planning systems with the legal instruments, the actors, the processes and the regulations they carry, this comparison fails to provide insights over the “informal governance arrangement and soft spaces which are typically not reflected in the formal planning systems” (Purkarthofer et al., 2021, p. 244).

Since the comparison of planning systems had always been debated in academic circles, it was natural that the cultural aspect of planning theory would arise, even though it had been initially discussed more than 50 years ago. Authors such as Burke (1967), cited by Othengrafen and Reimer (2013, p. 1271), noted: “that a predominantly economic political and administrative interpretation of planning [...] requires an analysis of selected aspects of the culture situation within which planned formulation and implementation of necessity must occur”. Despite the recognition of the subject and the field of research, the global trends in planning theory side-lined the field. In the discussions in the 1970s and 1980s in the broader

economic neoclastic mai larg subiectul a fost neglijat, dar, așa cum menționează Knieling și Othengrafen (2009c, p. 23), Cotitura Culturală din anii 1990 cu „globalizarea economică și alte provocări precum migrația și politicile de integrare, politicile de mediu și ale schimbărilor climatice au dus la o mai bună conștientizare și recunoaștere a contextului teritorial și cultural”.

Astfel, cercetările asupra culturilor de planificare au fost inițiate în context european la începutul anilor 1990, când trei urbanști din lumea germană a Europei Centrale au studiat culturile de planificare din Elveția, Germania, Franța și Italia (Keller et al., 1996). În același timp, Booth (1993) a folosit diferențele culturale pentru a discuta controlul dezvoltării urbane din Franța. Conform lui Friedman (2005), ele au vizat un discurs profesional comun numit Europa 2000+, care a identificat „istoria, geografia și tradițiile culturale ca factori determinanți importanți ai sistemelor naționale de planificare” (Faludi, 2005, p. 288). Această cercetare comparativă a sistemului de planificare a atins apogeul la sfârșitul anilor 1990 când Comisia UE a inițiat Compendiul UE de Sisteme și Politici de Planificare a Teritoriului (Commission of European Communities (CEC), 1997), o cercetare comparativă sistematică a sistemelor de planificare ale statelor membre UE la acea vreme, vizând posibilitatea unificării în materie de planificare (Nadin & Stead, 2013). Compendiul a scos în evidență necesitatea unui concept diferit pentru a discuta asemănările și diferențele între statele membre, elemente care nu erau tangibile prin simpla comparație a sistemelor de planificare. A fost necesară o abordare profundă, mai istorică, socială și politică pentru a discuta contextul de planificare și funcționare a unui sistem de planificare.

Acest lucru a fost denumit de termenul Culturi de Planificare, discutat și prezentat în mod clar în cartea Comparative Planning Cultures (2005) editată de Bishwapriya Sanyal, Ford International Professor de dezvoltare urbană și planificare la Institutul de Tehnologie

neoclassical economic context, the subject was neglected, but as Knieling and Othengrafen (2009c, p. 23) mention, the Cultural Turn in the 1990s with the “economic globalisation and other challenges such as migration and integration policies, environmental policies or climate change led to a greater awareness and recognition of both cultural and territorial contexts”.

Thus, research on planning cultures was initiated in the European context in the early 1990s, when three planners of the German-speaking world of Central Europe researched the planning cultures of Switzerland, Germany, France and Italy (Keller et al., 1996). At the same time, Booth (1993) used cultural differences to discuss the urban development control in France. According to Friedmann (2005), they aimed towards a common professional discourse fostered by the European Unification. A major study initiated this research in the European context called Europe 2000+, which identified “history, geography, and cultural traditions as important determinants of national planning systems” (Faludi, 2005, p. 288). This comparative planning system research peaked in the late 1990s when the EU Commission initiated the EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (Commission of European Communities (CEC), 1997), which was systematic comparative research on the planning systems of the EU member states at the time, aiming at the possibility of unification on planning matters (Nadin & Stead, 2013). The Compendium made evident the need for a different concept to discuss the similarities and differences between the member states, elements that were not tangible through the mere comparison of planning systems. A deep, more historical, societal, and political approach was needed to discuss the planning context and the functioning of a planning system.

This was covered by the term Planning Cultures, which was explicitly discussed and presented in Comparative Planning Cultures (2005) edited by Bishwapriya Sanyal, Ford International Professor of Urban Development and Planning in the Massachusetts Institute of Technology,

din Massachusetts, în urma unui simpozion la MIT din primăvara anului 2002 ce invita contribuții din partea academicienilor din întreaga lume. Acest lucru a oferit un „cadru conceptual comun pentru discutarea rolului culturii în practica de planificare” (Sanyal, 2005, p. xxi). În carte, Sanyal prezintă o privire de ansamblu asupra culturilor de planificare dominante la nivel global în secolul al XX-lea, de la planificarea în epoca colonială până la planificarea post război rece. Prin identificarea culturii de planificare la nivel global, de la planuri rigide tehnocratice la abordări neoliberale de omogenizare a politicilor de planificare, Sanyal a susținut că contextul de planificare al fiecărei zone contează și influențează politicile și abordările din fiecare țară.

Cu toate acestea, în acest volum, editorii și colaboratorii s-au concentrat în principal pe evoluția sistemelor și practicilor de planificare bazate pe impactul politic și economic al planificării și modul în care aceasta s-a schimbat în timp. Mai mult, ei introduc elementul de cultură în planificare și sugerează asemănările și diferențele pe care cultura le joacă între diferitele sisteme politice, sociale și economice. Totuși au sugerat existența unor diferențe atunci când se compară contexte naționale sau subnaționale. Cu toate acestea, niciunul dintre contribuitorii volumului nu a mers atât de departe încât să dezvolte un instrument sau o abordare sistematică pentru evaluarea impactului culturii în Planificare.

## **Modelul planificării cultural - specifice**

Contribuțiile lui Sanyal (2005) în cartea *Comparative Planning Cultures* menționată mai devreme, au pus bazele conceptualizării teoriei Culturii de Planificare, care a fost mai târziu analizată în continuare într-un alt volum *Planning Cultures in Europe – Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* de Knielling și Othengrafen (2009c). În această carte editorii evidențiază importanța culturii în procesul de planificare și discută, împreună cu autorii prezentărilor, necesitatea introducerii conceptului de

following a symposium at MIT in the spring of 2002 inviting contributions by academics from all around the world. This provided a “common conceptual framework for discussing the role of culture in planning practice” (Sanyal, 2005, p. xxi). In the book, Sanyal presents an overview of the dominating planning cultures globally in the 20th Century, from planning in the colonial era to post-cold-war planning. By identifying the planning culture shifts globally from technocratic rigid plans to neoliberal approaches of homogenising planning policies, Sanyal argued that the planning context of each location matters and influences the policies and approach in each country.

However, in this volume, the editors and contributors focused mainly on the evolution of planning systems and practices based on the political and economic impact of planning and how it shifted over time. Furthermore, they introduced the element of culture in Planning and suggest the similarities and differences that culture plays between the different political, societal and market systems. They did, though, suggest there are differences when comparing national or sub-national contexts. However, none of the contributors in the volume did not go as far as developing a tool or a systematic approach to evaluating the impact of culture in Planning.

## **The Culturised Planning Model**

The contributions by Sanyal (2005) in *Comparative Planning Cultures*, discussed earlier, set the base for the conceptualisation of the Planning Cultures theory, which was further analysed a few years later in *Planning Cultures in Europe – Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* by Knielling and Othengrafen (2009c). In this book, the editors highlight the importance of culture in the planning process and discuss, along with the authors of the submissions, the need to introduce the concept of

cultură în transferul mai larg al Politicii de Planificare a UE. În plus, ei propun propriul Model Teoretic Cultural pentru Cercetare Comparată a Planificării Teritoriale, care devine o referință în studiile viitoare asupra culturilor de planificare. În acest Model Teoretic Cultural se regăsește propunerea autorului privind examinarea și decifrarea „fenomenelor culturale care privesc nu numai suprafața vizibilă ci și nivelul ascuns al acesteia” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 16). În acest model, autorii identifică trei niveluri de structurare în Culturi și Organizații: *Software-ul* Minții (individual – colectiv – universal) (Hofstede et al., 2010), aplicat pe cele trei niveluri de cultură (*artefacts* – credințe și valori expuse – valori și ipoteze fundamentale) (Schein, 2004). Combinându-le, autorii propun Modelul Teoretic Cultural, o piramidă de straturi de analiză compusă din trei niveluri – unul fiind cel mai sesizabil și ușor de identificat. În același timp, al doilea și al treilea includ valorile culturale, tradițiile, atitudinile și obiceiurile nu atât de evidente care influențează semnificativ planificarea.

Primul nivel cuprinde instrumente de planificare care sunt „structurile și planurile urbane, sau, pentru către instituțiile de planificare și alți actori publici sau privați implicați în procesele de planificare” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 37; Othengrafen & Reimer, 2013). Ei susțin că aceasta include planurile, conceptele, strategiile și procesele ușor de recunoscut și de înțeles care modelează procesul de planificare și deciziile. Spre exemplu, autorii subliniază diferențele din Grecia (Serraos et al., 2009), unde planurile urbane sunt destul de rigide și obligatorii pentru actorii privați și municipalități. Luarea deciziilor se face la nivel national, în timp ce în Viena (Dangschat & Hamedinger, 2009), amenajarea teritoriului este o responsabilitate a regiunilor federale, iar abordarea este mai cuprinzătoare.

Al doilea nivel este mediul de planificare, care se referă la ipotezele și valorile acceptate în mod obișnuit de actorii implicați la planificarea teritorială, precum urbanistii și specialiștii în planificare regională (Knieling

and Othengrafen, 2009a, p. 16). In this model, the authors identify three levels of structuring in Cultures and Organizations: *Software of the Mind* (individual – collective – universal) (Hofstede et al., 2010), applied on the three levels of culture (*artefacts* – exposed beliefs and values – underlying values and assumptions) (Schein, 2004). By combining them, the authors propose the *Culturised Theoretical Model*, a pyramid of layers of analysis composed of three levels – one being the most tangible and easy to identify. At the same time, the second and third include the not-so-obvious cultural values, traditions, attitudes and habits that significantly influence planning.

The first level comprises the planning artefacts, which are the “urban structures and urban master plans, or to planning institutions and further public or private actors involved in planning processes” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 37; Othengrafen & Reimer, 2013). They argue that this includes the easy-to-recognise and understand plans, concepts, strategies, and procedures that shape the planning process and decisions. As an example, the authors point out the differences in Greece (Serraos et al., 2009), where the Urban Plans are quite rigid and mandatory for private actors and municipalities. Decision-making is at the national level, while in Vienna (Dangschat & Hamedinger, 2009), spatial planning is a responsibility of the federal regions, and their approach is broader.

The second level is the planning environment, which refers to the assumptions and values commonly accepted by the actors participating in spatial planning, like urbanists and regional planners (Knieling & Othengrafen, 2009a;

& Othengrafen, 2009a; Othengrafen & Reimer, 2013). Acestea includ „ipotezele, cadrele și valorile luate ca atare ale acestui grup, printre altele, obiectivele și principiile planificării vizează tradițiile și istoria planificării, scopul sau intervalul planificării în structurile politice, administrative, economice și organizaționale” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 37). Autorii dau ca exemplu la acest nivel al modelului lor diferențele dintre autoguvernarea locală, care este principiul fundamental în Constituțiile scandinave în contrast cu statele socialiste est-europene care erau extrem de centralizate. În plus, ei subliniază cercetările relevante ale lui Tynkkynen (2009), Staniūnas (2009) și Pușcașu (2009), unde rolul rețelelor neoficiale obișnuia să joace un rol esențial în planificare. Multe au rezultat din relațiile clienteliste dintre actorii privați și politicieni, transformând planificarea dintr-un proces strategic și cuprinzător într-unul concentrat pe fiecare construcție și autorizație de construire în parte (Knieling & Othengrafen, 2009a).

Al treilea nivel este mediul social, ce descrie „ipotezele fundamentale care sunt mult mai greu de perceput dar afectează planificarea urbană și regională formând un fundal social specific” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 37). În această categorie autorii oferă un exemplu al difertelor abordări pe care le au țările nordice față de protecția mediului spre deosebire de țările latine ale Uniunii Europene. Un alt exemplu, conform autorilor, arătat de cercetarea lui Staniūnas (2009) și a lui Tynkkynen (2009), este acela că planificarea regională și urbană nu este acceptată în Europa de Est, fiind considerate foarte nepopulare, amintind de o anumită economie planificată centralizată din perioada sovietică și care nu corespunde unei economii de piață (Knieling & Othengrafen, 2009a).

Modelul în sine, prezentat de autori (Knieling & Othengrafen, 2009a), se bazează pe analiza lui Gullestrup's (2009, 2006) asupra culturii și clasificării pe orizontală (trăsături culturale vizibile imediat – primul nivel) și vertical (ascunse, ipoteze luate ca atare și trăsături

Othengrafen & Reimer, 2013). These include the “taken-for-granted assumptions, frames and values of this group comprise, among others, the objectives and principles planning is aiming at traditions and history of planning, the scope or range of planning in political, administrative, economic and organisational structures” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 37). The authors set as an example at this level of their model the differences between the local self-government, which is a fundamental principle in Scandinavian Constitutions in contrast with the Eastern European Socialist states that were highly centralised. In addition, they point out the relevant research of Tynkkynen (2009), Staniūnas (2009) and Puscașu (2009), where the role of unofficial networks used to play an essential role in planning. Many resulted from clientelist relations between private actors and politicians, shifting the planning from a strategic and comprehensive process into a case-by-case focus on construction and project planning permits (Knieling & Othengrafen, 2009a).

The third level is the societal environment, which describes the “underlying assumptions which are more difficult to perceive but affect urban and regional planning by forming the specific societal background” (Knieling & Othengrafen, 2009a, p. 37). In this category, the authors give an example of the different approaches Nordic countries have towards environmental protection against the Latin Countries of the European Union. Another example, according to the authors, shown by the research of Staniūnas (2009) and Tynnkynen (2009), is that regional and urban planning lack acceptance in Eastern Europe as they are considered to be highly unpopular as it reminds a centrally planned Economy of the Soviet Period and does not correspond to a market economy (Knieling & Othengrafen, 2009a).

The model, presented by the authors (Knieling & Othengrafen, 2009a), draws on Gullestrup's (2009, 2006) analysis of culture and categorisation in horizontal (immediately visible cultural traits – first level) and vertical dimensions (hidden, taken-for-granted assumptions and

culturale fundamentale – al doilea și al treilea nivel). Poate ajuta urbanistii să descrie diferite practici de planificare și să identifice și justifice diferite abordări ale planificării teritoriale (Knieling & Othengrafen, 2009b). Modelul Planificării Cultural-Specifice al lui Knieling and Othengrafen a fost propus pentru a permite analiza și comparația sistematică a culturilor de planificare. Modelul lor încearcă să ofere nu numai o înțelegere superficială a caracteristicilor culturale ale planificării într-o țară, ci și analizează și clasifică organizarea, structurile și procesele care modelează planificarea într-un context. În timp ce în ultimii ani au apărut unele critici cu privire la teoria culturilor de planificare, modelul propus de Knieling și Othengrafen rămâne cel mai complex model care permite cercetarea comparativă asupra teoriei culturilor de planificare.

### **O nouă perspectivă asupra Modelului Planificării Cultural-Specifice**

Modelul Planificării Cultural-Specifice prezentat mai sus a fost revizuit și îmbunătățit de Purkarthofer et al. (2021) în cercetările lor privind culturile de planificare subnaționale și regionale din Finlanda. Este foarte valoros deoarece propun o diferență între teoria culturilor de planificare în sensul celor două niveluri inferioare și cele două niveluri superioare ale Modelului Culturii de Planificare. Astfel, sugerează că diferențierea nivelului local și național al culturilor de planificare permite o mai bună percepție a modului în care cultura de planificare este o înțelegere colectivă a legislației și administrației de planificare, adică cadrul în care actorii de planificare au libertatea de a acționa și abordările lor specifice la crearea acestei culturi de planificare la nivel local (regional – conform Purkarthofer et al (2021). Această nouă cultură a planificării este încorporată și mai mult în contextul local, creând un precedent și influențând procesele prezente și viitoare. În consecință, ei definesc două niveluri distincte de culturi de planificare după cum urmează:

fundamental legitimating cultural traits – second and third level). It can help planners describe different planning practices and identify and justify different approaches in spatial planning (Knieling & Othengrafen, 2009b). The Culturised Planning Model of Knieling and Othengrafen was proposed to allow a systematic analysis and comparison of planning cultures. Their model attempts to provide not only a superficial understanding of the cultural characteristics of planning in a country but also goes deep into analysing and categorising the organisation, structures and processes that shape planning in a context. While some criticism has emerged in recent years regarding the theory of Planning Cultures, the model proposed by Knieling and Othengrafen remains the most sophisticated model that allows comparative research on the theory of planning cultures.

### **A new Perspective on the Culturised Planning Model**

The Culturised Planning model presented above has been reviewed and enhanced by Purkarthofer et al. (2021) in their research regarding the subnational and regional planning cultures in Finland. It is very valuable since they propose a difference between the theory of Planning Cultures in terms of the two lower levels and the two upper levels of the Culturised Planning Model. Thus, they suggest that distinguishing the local and national level of Planning Cultures allows a better understanding of the way planning culture is a collective understanding of planning legislation and administration, i.e. the framework where planning actors have the liberty to act and the specific approaches these actors that can create a local (regional – according to Purkarthofer et al (2021) culture of planning. This new culture of planning gets further embedded in the local context, creating a precedent and influencing present and future processes. Consequently, they define the two distinct levels of Planning Cultures as follows:



Culturi ale planificării regionale (CPR): Acestea se referă la o înțelegere comună, abstractă a planificării regionale și cuprinde „termeni procedurali (cum ar trebui să aibă loc planificarea) și termeni de fond (ce subiecte ar trebui să abordeze)” (Purkarthofer et al., 2021, p. 248). Contextul administrativ, instrumentele de planificare regională și factorii intangibili precum valorile și obiceiurile influențează aceste culturi. În raport cu Modelul Planificării Cultural-Specifice, acest nivel al culturii corespunde celor două niveluri interioare, Mediul Social și Mediul de Planificare.

Culturi de Planificare Regională în Regiuni (RPCR): Aceasta reprezintă abordări specifice regionale ale planificării care sugerează modul în care planificarea are loc într-o anumită unitate teritorială locală. Aceste abordări sunt modelate de caracteristicile unice ale regiunii, actorii implicați, instituțiile formale și informale și resursele disponibile. În Modelul Planificării Cultural-Specifice, aceste culturi ar fi asociate cu nivelurile superioare – instrumentele de planificare și mediul de planificare.

Mai mult, autorii (2021) propun o perspectivă diferită asupra Modelului Planificării Cultural-Specifice introdus de Knieling și Othengraphen prin schimbarea vederii straturilor piramidale din lateral în sus, astfel încât acestea să devină cercuri concentrice. În acest fel, ele pot suprapune culturile de planificare regională CRP și culturile de planificare regională în regiuni RPCR pe diferite contexte locale. Astfel, MCP a fost îmbunătățit dintr-un instrument de analiză static pentru Culturile de Planificare într-o diagramă dinamică, permițând o abordare comparativă în diferite contexte geografice și momente în timp.

Acest lucru permite o vizualizare critică a diferențelor de culturi de planificare la fiecare nivel administrativ (CRP sau RPCR), denumit model de planificare cultural-specific între diferite teritorii locale, oferind o diagramă care prezintă evoluția lor în timp. Lucrarea lor a folosit acest model pentru a analiza evoluția ulterioară a culturilor de

Cultures of Regional Planning (CRP): This refers to a shared, abstract understanding of regional planning, encompassing the “procedural terms (how planning should take place) and substantive terms (what topics it should address)” (Purkarthofer et al., 2021, p. 248). Administrative context, regional planning instruments, and intangible factors like values and customs influence these cultures. In relation to the Culturised Planning Model, this level of culture corresponds with the two lower levels, the Societal Environment and the Planning Environment.

Regional Planning Cultures in Regions (RPCR): This represents regionally specific approaches to planning that express how planning is practised in a specific local territorial unit. These approaches are shaped by the unique characteristics of the region, the actors involved, formal and informal institutions, and available resources. In the Culturised Planning Model, these cultures would be associated with the upper two levels – the planning artefacts and the planning environment.

Furthermore, the authors (2021) propose a different perspective on the Culturised Planning Model introduced by Knieling and Othengraphen by shifting the view of the pyramid layers from the side to the top so that they become concentric circles. Thus, they can overlap the Cultures of Regional Planning CRP and the Regional Planning Cultures in Regions (RPCR) between different local contexts. In this way, they enhanced the CPM from a static analysis tool for Planning Cultures into a dynamic diagram, allowing a comparative approach in different geographical contexts and points in time.

This allows a critical visualisation of the differences in planning cultures at every administrative level (CRP or RPCR), referred to as the Culturised planning model, between different local territories, providing a diagram that portrays their evolution over time. Their paper used this model to analyse the further evolution of Cultures

planificare regională în regiunea Finlandeză și a culturilor de planificare regională în regiuni. Este unul dintre cele mai recente și mai profunde studii care a încercat să utilizeze în practică Modelul Planificării Cultural-Specifice în practică, mergând până la propunerea unei noi versiuni îmbunătățite care ar putea fi denumită Modelul de Planificare Circulară Cultural-Specifică.

În plus, au analizat în continuare termenul Cultură de Planificare, distingând diferite niveluri în care aceasta poate fi tangibilă. Înțelegerea colectivă a culturii de planificare este motorul și cadrul de luare a deciziilor în care actorii de planificare sunt activi, iar cultura locală de planificare este cea pe care cei implicați o produc în funcție de înțelegerile și convingerile proprii într-un context local specific. Acest nou Model al Planificării Circulare Cultural-Specifice și despărțirea Teoriei Culturii de Planificare sunt folosite în această cercetare pentru a analiza diferitele studii de caz din nordul și sudul Bucureștiului.

### **Metodologie. Localizarea studiilor de caz. Scopul cercetării**

Au fost întreprinse cercetări calitative pentru a demonstra terenul fertil pe care zona metropolitană a Bucureștiului îl oferă pentru proliferarea diverselor culturi de planificare. Scopul a fost de a descoperi practicile de planificare, înțelegerea de către cei implicați a mediului de planificare și rolul lor în modelarea proceselor de planificare și în special a dezvoltării urbane și a suburbanizării. În timp ce alți cercetători au discutat despre lipsa de cooperare și aliniere a politicilor de planificare din capitală (Florescu & Coheci, 2023) datorită administrației fragmentare, nu există un studiu detaliat care să descopere abordările de planificare în diferite zone ale orașului.

Metodele folosite în această cercetare au fost interviurile semi-structurate, în care datele au fost extrase și comparate folosind Modelul Culturii de Planificare menționat mai devreme. Interviurile au inclus, urbanești,

of Regional Planning in the Finnish Region and Regional Planning Cultures in Regions. It is one of the most recent and profound studies that attempted to use the Culturised Planning Model in practice, going as far as proposing a new enhanced version, which could be named the Concentric Culturised Planning Model.

In addition, they further analysed the term Planning Cultures, distinguishing the different levels where Planning Culture can be tangible. The collective understanding of Culture in Planning is the driver and the framework of decision-making where planning actors are active, and the local Planning Culture is the culture that the local actors produce according to their understandings and beliefs in a specific local context. This new Concentric Culturised Planning Model and the split of the Planning Cultures Theory are used in this research to analyse the different case studies in the north and south of Bucharest.

### **Methodology. Locating the Case Studies. Research Aims**

Qualitative research was completed to prove the fertile ground that the metropolitan area of Bucharest offers for the proliferation of different planning cultures. The aim was to uncover the planning practices, the actors' understanding of the planning environment, and their role in shaping the planning processes and urban development and suburbanisation in particular. While other researchers have discussed the lack of cooperation and aligning of planning policies in the capital (Florescu & Coheci, 2023) because of the fragmented administration, there has not been a detailed study to uncover the planning approaches in the different areas of the city.

The methods used in this research were semi-structured interviews, in which the data were extracted and compared using the Culturised Planning Model, mentioned above. The interviews included planners, planning officers,

planning officers, oficiali ai primăriei, arhitecți și avocați și au fost realizate pe o perioadă de trei până la patru ani. Cele două studii de caz contrastante selectate, în sudul și nordul Bucureștiului, oferă un teren interesant pentru explorarea utilizării instrumentelor de planificare care conduc la modele contrastante de sub-urbanizare și justifică diferitele culturi locale de planificare din Zona Metropolitană a Bucureștiului. Sudul Bucureștiului este primul studiu de caz, o zonă între Sectorul 4 și municipalitățile învecinate din Ilfov. Zona a fost urbanizată rapid și a oferit locuințe la prețuri accesibile populației capitale. Nordul Bucureștiului este al doilea studiu de caz definit în această lucrare de cercetare ca fiind zona Voluntari, suburbia bogată a capitalei care a atras expați și clasa de sus a capitalei.

Prin această lentilă metodologică a Modelului Planificării Cultural-Specifice, România este analizată în contextul țărilor Est-Europene transformate brusc într-o economie de piață și încă sunt caracterizate de o perioadă de tranziție. În acest context istoric și social, mediul de planificare și cel social, împreună cu actorii care l-au modelat în context local, este decodat și comparat pentru a descoperi noțiunile comun acceptate ce stau la baza planificării. Deși Modelul Planificării Cultural-Specifice nu este singurul instrument de comparare a planificării între două zone, acesta ajută la furnizarea unor comparații pe mai multe nivele a studiilor de caz. Cele două instantanee diferite ale celor două studii de caz prin Modelul Planificării Cultural-Specifice ne permite observarea diferitelor culturi de planificare împărtășite de actorii din cele două zone. Studiile de caz selectate prezintă procesul de planificare analizat prin interviuarea actorilor implicați în planificarea urbană la nivel local pentru a descifra mediul de planificare și convingerile pe care cei implicați le împărtășesc și le consideră ca atare în timp ce lucrează în domeniul planificării la nivel local. Examinând proiecte specifice sau a documente de planificare, s-a încercat descoperirea proceselor de planificare și să facă lumină asupra modului în care autoritățile locale le utilizează.

city hall officials, architects, and lawyers, and they were conducted over a period of three to four years. The two contrasting case studies selected, in the south of Bucharest and the north, provide an interesting ground for exploring the use of the planning instruments that lead to contrasting suburbanisation patterns and make a case for different local planning cultures within the Metropolitan Area of Bucharest. The south of Bucharest is the first case study, an area that is between sector 4 and neighbouring the surrounding municipalities of Ilfov. The area was urbanised rapidly and provided affordable housing to the capital's population. The north of Bucharest is the second case study defined in this research paper as the area of Voluntari, the affluent suburb of the capital, which attracted expatriates and the upper class of the capital.

Through this methodological lens of the Culturised Planning Model, Romania is analysed within the context of Eastern European countries that abruptly shifted into a market economy and still are characterised by a transition era. Within this societal and historical context, the societal and planning environment, along with the actors that shape it in the local context, is decoded and compared to uncover the underlying understanding and commonly accepted notions regarding planning. While the Culturised Planning Model is not the only instrument for comparing planning between two areas it helps provide a multilayer comparison of the case studies. The two different snapshots through the Culturised Planning Model of the two case studies allow us to observe the different planning cultures that the planning actors share in the given areas. The case studies selected presented planning processes that were analysed by interviewing the actors who participate in urban planning at the local level to decipher the planning environment and the beliefs that actors share and consider as granted while working in the field of planning at the local level. By examining specific projects or planning documents, it was attempted to uncover the planning processes and shed light on how the local authorities use them.

## Analiza studiilor de caz

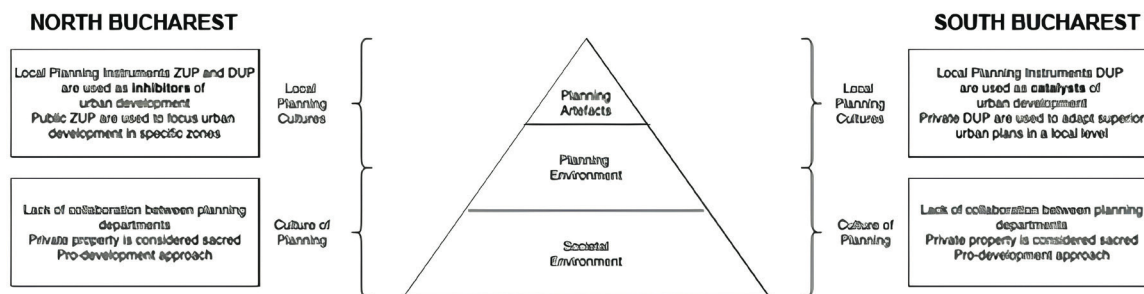
Cele două studii de caz selectate au încercat să demonstreze că departamentele de urbanism (în sau în jurul teritoriilor și limitei administrative a Bucureștiului) au un mod diferit de abordare a planificării urbane într-o manieră divergentă. În timp ce ambele cazuri au probleme cu suburbanizarea cu o creștere amplă a populației și una exponențială a fondului de locuințe, acestea au oferit o posibilitate de a studia procesele de planificare și de a identifica actorii care participă sau orchestrează dezvoltarea urbană în aceste zone. Studiile de caz au prezentat asemănări și deosebiri în procesele de planificare și au fost analizate prin Modelul Planificării Cultural-Specifice al lui Knieling și Othengrafen (2009a). Prin cercetarea mediului și a instrumentelor de planificare, s-a încercat crearea unei imagini a culturii de planificare ce modelează zona și actorii fiecărui studiu de caz (Fig. 1).

Se consideră un mediu social similar în toate cazurile, deoarece este coloana vertebrală a identității naționale care modelează credințele și trăsăturile profund încorporate în populației zonei. În timp ce pot fi observate diferențe sociale între diversele minorități ale țării și chiar între alte regiuni ale României, nu pot fi observate diferențe

## Case Study Analysis

The two selected case studies strived to prove that the urban planning departments (in or around the territorial and administrative limits of Bucharest) have a different way of approaching urban planning in a diverging manner. While both cases suffer from suburbanisation with extensive population growth and exponential growth of the housing stock, they offered the possibility to study the planning processes and identify actors that participate in or orchestrate urban development in the areas. The case studies presented similarities and differences in the planning processes and were analysed through the Cultured Planning Model of Knieling and Othengrafen (2009a). Through exploring the Planning Environment and the Planning artefacts, the snapshot of the Planning Culture that shapes the area and the actors of each case study was attempted (Fig. 1).

The Societal Environment is considered similar in all cases, as it is the backbone of the national identity that shapes beliefs and traits deeply embedded within the given area's population. While societal differences can be noted between the different minorities of the country and even between other regional areas of Romania that formed



**Fig. 1.** Modelul Planificării Cultural-Specifice (Knieling & Othengrafen, 2009a) și gruparea Culturii de planificare și Cultura de Planificare Locală adaptând Purkarthofer et al. (2021) în nordul și sudul Bucureștiului. / Cultured Planning Model (Knieling & Othengrafen, 2009a) and grouping of Culture of Planning and Local Planning Cultures adapting Purkarthofer et al. (2021) in the north and south of Bucharest. Sursa / Source: Autorul / The author

semnificative în contextul Bucureștiului extins. Dacă ele există, acestea sunt specifice participanților la procesul de planificare și nu sunt împărtășite ca și convingeri comune în toate părțile implicate. Credințele comune ale mediului social se pot identifica prin „sfântul” drept la proprietate privată, o neîncredere generală împotriva Planificării Regionale și Urbane, ca amintire a vechii abordări de sus în jos a epocii comuniste (Pascariu, 2012), credința că statul este un element negativ, aprecierea generală asupra proprietății și sentimentul că elementele occidentale sunt pozitive.

Examinând mediul de planificare din sudul Bucureștiului se pot trasa următoarele puncte principale care modelează cadrul pe care urbanisții și departamentele de planificare percep modul de funcționare a acestuia: autonomia completă în planificare pe care o au toți actorii implicați într-o anumită zonă este rezultat al Legii 250, Legii 50 și organizarea administrativă a României. Toți actorii împărtășesc aspecte ale autonomiei. Este vizibil pentru personalul care lucrează în birourile locale de urbanism și cei din cadrul Direcției de planificare a Municipiului București. În plus, acest grad de autonomie este acceptat de urbanisți și arhitecți, inclusiv de dezvoltatorii din zonă, care înțeleg că procesele de planificare sunt o chestiune locală.

Mai mult, un element important care influențează mediul de planificare este Planul Urbanistic General al Bucureștiului din 2001 deoarece cei implicați trebuie să lucreze pe baza regulilor și reglementărilor sale. Planul Urbanistic General împreună cu cadrul legislativ poate fi considerat un document foarte „general” și „flexibil” în mod natural, deoarece, în multe cazuri, încurajează detalierea planificării prin Planuri Urbanistice Zonale și Planuri Urbanistice de Detaliu fără îndrumări suplimentare. Acest lucru îi face pe cei implicați să înțeleagă că „procesele de planificare locală” sunt legitime și încurajate.

the country, no significant differences can be spotted in the context of wider Bucharest. If any, they are particular to the specific actors who participate in the planning processes and not shared as common beliefs between all parties involved. As common beliefs in the Societal Environment, we can identify the “sacred” right to private property, a general disbelief against Regional and Urban Planning as reminiscent of the old top-down approach of the communist era (Pascariu, 2012), the belief that the state is a negative element, the general appreciation of homeownership and the feeling that western induced elements are positive.

By examining the Planning Environment in the south of Bucharest, the following main points can be drawn as shaping the framework that the urban planners and planning departments perceive the way they operate: the complete autonomy in planning all actors have when practising within the district is the result of Law 350, Law 50 and the administrative organisation of Romania. All actors share aspects of autonomy. It is visible to the personnel working in the district planning office and across actors from the Planning Department of the Bucharest Municipality. In addition, this degree of autonomy is accepted by the urban planners and architects, including the developers in the area, who understand that the planning processes are a local matter.

Furthermore, a very important element that influences the planning environment is the General Urban Plan of Bucharest in 2001 since the actors need to work on the basis of its rules and regulations. The General Urban Plan can be considered in combination with the legislative framework as a very “general” and generally “flexible” document since, in many cases, it even encourages the detailing of planning with Zonal Urban Plans and Detailed Urban Plans without further guidance. This makes the actors understand that the “local planning processes” are legitimised and encouraged.

Analizând instrumentele de planificare, putem observa că Planurile Urbanistice Zonale sunt utilizate ca mediatori pentru aprobarea rapidă a autorizațiilor de construcție și încurajarea dezvoltării. Instrumentele Planului Urbanistic Zonal și ale Planului Urbanistic de Detaliu sunt folosite pentru densificarea și realizarea unor locuințe accesibile, adaptate celor implicați care își desfășoară activitatea în zonă.

În plus, Planurile Urbanistice de Detaliu care se aprobă la nivel local schimbă profund caracterul Planului Urbanistic Zonal aflat pe o treaptă superioară, păstrând datele cantitative intacte (coeficienții), dar modificând obiectivele de dezvoltare, scăzând calitatea caracteristicilor precum spațiile verzi, masterplanul, facilitățile sportive și educaționale. Pe lângă acest lucru, ONG-urile interesate de dezvoltarea urbană au fost în general absente din procesul de planificare, parțial din cauza lipsei de transparență din timpul aprobării Planurilor Urbanistice locale și din cauza interesului crescut pentru zonele centrale ale orașului.

În nordul Bucureștiului și a mediului de planificare, se remarcă o diferențiere ce decurge din diferitele posibilități de organizare a procesului de planificare, deoarece primăria și departamentele de planificare pot modifica zonificarea și parametrii de planificare aproape fără control, cu excepția unui anumit grad de supraveghere din partea direcției de planificare județene. Acest lucru oferă autonomie completă în problemele de planificare ale UAT-urilor, iar controlorii, ONG-urile și judecătorii acționează din nou la nivel local. Sentimentul de autonomie a fost palpabil la interviuarea actorilor implicați din zonă, unde relația lor cu Bucureștiul era „inexistentă”.

În plus, Planul Urbanistic General al orașului Voluntari descrie întreaga zonă a fiind construibilă. Această alocare a drepturilor de dezvoltare într-o zonă predominant agricolă a transformat interesele proprietarilor terenurilor în dezvoltări imobiliare, chiar dacă parcelele lor erau îndepărtate de orice stradă, rețea de utilități sau țesut

By analysing the Planning Artefacts, we can see that the Zonal Urban Plans are used as facilitators of approving quick planning permits locally and fostering development. The tools of the Zonal Urban Plan and the Detailed Urban Plan are used to densify and make accessible housing products tailored to the scopes of actors operating in the area.

Furthermore, the Detailed Urban Plans that get approved locally change the character of the higher-level Zonal Urban Plan profoundly, keeping the quantitative data intact (coefficients) but altering the development targets, lowering the qualitative characteristics such as green spaces, masterplan, educational or sports facilities. Additionally, the NGOs interested in urban development were generally absent from the planning processes, partially because of the lack of transparency during the approval of the Local Urban Plans and because of their interest in central parts of the city.

In the north of Bucharest and its Planning Environment, we can notice differentiations that arise from the different possibilities for organising the planning processes since the city hall and planning department can change the zoning and planning parameters with almost no control except a certain degree of oversight which is exercised only by the county's planning department. This gives complete autonomy over planning matters at the UAT, and the controllers, the NGO's and the courts are again acting on a local level. The feeling of autonomy was palpable when interviewing the actors in the area, where their relationship with Bucharest was “non-existent”.

Additionally, the General Urban Plan of Voluntari described the whole area as buildable. This allocation of development rights in an area that was predominantly agricultural switched the interests of the landowners into development even if their lands were distant from any street, utility network or the city's urban fabric. This creates

urban al oraşului. Acest lucru creează un sentiment fals că edificarea unui teren este un drept de creare a unor pete de dezvoltare (Stan, 2013) departe de orice conectare cu oraşul.

Examinând instrumentele de planificare locală putem identifica faptul că Planurile Urbanistice Zonale și Planurile Urbanistice de Detaliu sunt utilizate ca inhibitori ai dezvoltării urbane sau, cu alte cuvinte, ca un factor de încetinire care încearcă să controleze creșterea suburbiei cu scuza lipsei rețelei de utilități sau a accesului la stradă și a problemelor de trafic. Planurile Urbanistice încearcă apoi sistematic să rezolve responsabilitățile primăriei prin planificare privată care nu pune statul în prim-planul dezvoltării urbane ca un element decisiv important, ci urmează inițiativa privată ca o „telecomandă” care încetinește evoluțiile atunci când așezării îi lipsesc resursele. În plus, Planurile Urbanistice

Zonele tind să modifice zonificarea funcțională, cu excepția unor cazuri speciale, deoarece locuirea se potrivește cu cererea din zonă. Autoritățile sunt în majoritatea cazurilor aceeași municipalitate, așa că nu se pot observa diferențe mari între planurile zonale. Majoritatea planurilor urbanistice au doar un contur de evidențiere a construitului, fără să diferențieze clădirile sau spațiile verzi.

Cu toate acestea, primăria a inițiat și aprobat unele Planuri Urbanistice Zonale publice care au reușit să concentreze dezvoltarea dintr-o anumită zonă și să evite extinderea urbană necontrolată, mai ales în zonele cu probleme ale accesului și a rețelei de utilități. Această abordare încurajează dezvoltarea urbană din zonele ce beneficiază de legături bune ale transportului spre București și atrage investitori în zone specifice, permițându-le să aleagă arealele ce vor fi extinse, evitând extinderea urbană în zone verzi.

a false feeling that developing a land is a right creating sprawling development patches (Stan, 2013) far from any connection with the city.

When examining the local planning artefacts, we can identify that the local Zonal Urban Plans and the Detailed Urban Plans are used as inhibitors of urban development or, in other words, as a slow-down factor that attempts to control the suburb's growth with the excuse of lack of utility networks or poor street access and traffic issues. The Urban Plans then systematically attempt to resolve the city hall's responsibilities through private planning that does not put the state in the forefront of urban development acting as a key stakeholder but instead follows the private initiative as a “controller” slowing down developments when the settlement lacks resources.

Additionally, the Zonal Urban Plans tend not to change the zoning, except in very certain cases, since the residential zoning fits with the demand in the area. The approving authority in all cases is the same municipality, so big differences between zonal plans cannot be noted. The majority of urban plans only carry a zoning hatch without detailing buildings or green areas.

However, the city hall had initiated and approved some public Zonal Urban Plans that have managed to focus development in a specific area and avoid extensive urban sprawl, especially in areas that lack utilities and poor access. This approach fosters urban development in areas that benefit from good transport links to Bucharest and attracts investors in a specific zone, allowing them to have the upper hand in selecting the areas that will be extended, avoiding extensive urban sprawl in greenfield lands.

## Analiză critică a rezultatelor

Mediul de planificare a fost evaluat și prin examinarea legislației care guvernează urbanismul în România, conducând la observația că acesta este foarte fluid la un nivel local și nu foarte strict deoarece poate fi considerat flexibil, conform dorințelor actorilor implicați care modelează planificarea la nivel local. De exemplu, în studiul de caz din sudul Bucureștiului, mediul de planificare a fost destul de pozitiv în favoarea dezvoltării urbane, oferind posibilități de locuire pentru populația cu venituri mici care se mută în oraș. Primăriile au fost pe deplin conștiente de limitările lor în ceea ce privește dreptul de proprietate și au facilitat dezvoltatorilor să continue urbanizarea zonei. Totuși, în același timp, aceștia au fost auto-critici în ceea ce privește reglementările locale și posibilitățile lor de a verifica porțițele de scăpare ale dezvoltărilor.

Planurile urbanistice locale din jurisdicțiile din sudul Bucureștiului, în principal Planurile Urbanistice Zonale și Planurile Urbanistice de Detaliu care au fost aprobate pentru proiect, arată posibilitatea de diluare a deciziilor de planificare luate la nivelurile inferioare ale departamentelor de planificare. Această formă diluată a planificării, caracterizată prin lipsa de transparență și de participare publică la procesele de planificare aduce în prim-plan faptul că, la nivel local, planurile urbanistice locale acționează ca un catalizator al dezvoltării urbane, care în alte cazuri ar fi fost oprite datorită deciziilor de planificare la nivel macro al unui nivel administrativ diferit. În schimb, în cazul nordului Bucureștiului, mediul de planificare este diferit. Percepția autorităților asupra proprietății private și asupra drepturilor de dezvoltare a fost mai restrictivă, având în vedere mai multe obstacole, precum accesul și rețeaua de utilități ca premise pentru amenajarea terenurilor. Posibilitatea de a orienta problemele de zonare la nivel local fără a implica o altă unitate administrativă sau un alt nivel de planificare permite o mai mare flexibilitate în schimbarea și îndrumarea prin

## Critical Analysis of Findings

The planning environment was also evaluated by examining the legislation that governs urbanism in Romania, leading to the observation that the planning environment is very fluid on the local level and not very strict since it can be deemed as flexible, according to the wishes of the actors that are shaping planning in the local level. For example, in the case study of the south of Bucharest, the planning environment was quite positive towards and in favour of urban development, offering the possibility of housing the low-income population moving into the city. The city halls were fully aware of their limitations regarding property rights and facilitated the developers to proceed with the urbanisation of the area. However, at the same time, they were self-critical regarding the local regulations and their possibilities of crosschecking the loopholes of development.

The local urban plans in the local jurisdiction in the south of Bucharest, mainly the Zonal Urban Plans and the Detailed Urban Plans that were approved for the project, show a possibility of diluting the planning decisions that are taken in higher tiers of administration while being permitted in the lower tiers of planning departments. This diluted form of urban planning, which is characterised by the lack of transparency and public participation in the planning processes, brings to the forefront the fact that at the specific local level, the local urban plans act as catalysts of urban development, which in other cases would have stalled development because of planning decisions on a macro-level of a different administrative tier. In the case of the north of Bucharest, however, the planning environment is different. The authorities' perception of private property and development rights was more restrictive, considering several obstacles, such as accesses and utility networks as prerequisites for land developments. The possibility to guide zoning matters locally without implicating another administrative unit or another tier of planning allows greater flexibility in shifting and guiding development



Planuri Urbanistice Zonale publice care clarifică parametrii de zonificare a terenurilor. Dezvoltatorii sunt îndrumați indirect să prioritizeze terenurile care sunt construibile la nivel local prin autorizarea ușoară, fără a iniția un zoning process (nu știu cum să zic asta în română! – există un termen pentru asta?) pentru a schimba utilizarea pe care un Plan Urbanistic General deja învechit a stabilit-o.

Examinând artefactele planificării din nordul Capitalei putem observa o lipsă de implicare din partea ONG-urilor și o lipsă generală de transparență în domeniul planificării. În plus, s-ar putea susține că acest lucru permite utilizarea instrumentelor de planificare în moduri care ar putea schimba zonificarea sau retragerile pentru a promova dezvoltarea urbană în interesul dezvoltatorilor. Totuși, prin analizarea dezvoltatorilor locali, în realitate, planurile urbanistice zonale și planurile urbanistice de detaliu sunt utilizate pentru a întârzia sau chiar descuraja dezvoltarea urbană pe situri problematice cu acces sau rețea de utilități problematice. Având în vedere că procesul de planificare a Planurilor Urbanistice Zonale sau a Planurilor Urbanistice de detaliu este unul complicat în care sunt implicați diverși specialiști, devine adesea o procedură îndelungată și riscantă. În acest fel, instrumentele de planificare locală de inițiativă privată din această jurisdicție sunt utilizate de ca inhibitori ai dezvoltării urbane, în contrast cu constatările din studiul de caz asupra sudului Bucureștiului.

Comparând cele două culturi diferite de planificare ale celor două zone, putem observa că artefactele de planificare (*planning artefacts*) au nu numai utilizări diferite sau divergente, ci sunt chiar în opoziție cu utilizarea instrumentelor de planificare private din legislația românească pentru planificare. Deși s-au observat diferențe în mediul de planificare, cea mai interesantă constatare la acest nivel este rolul Planului Urbanistic General și diviziunea administrativă a actorilor planificării ai sectorului public. Planurile Urbanistice Generale se dovedesc a fi documente obligatorii foarte puternice, de o longevitate extremă, care afectează grav procesul de

through public Zonal Urban Plans that clarify the zoning parameters of the lands. Through easy permitting, developers are indirectly guided to prioritise lands that are buildable locally without initiating a zoning process to change the use that an already obsolete General Urban Plan established.

By examining the planning artefacts in the north of the Capital, we can argue for a lack of NGO implication and a general lack of transparency in the planning field. It could be further argued that it enables using planning instruments in ways that could change zoning or setbacks to promote urban development in developers' interest. Still, through the examination of local developers, in reality, zonal urban plans and detailed urban plans are used to delay or even deter urban development on problematic sites with poor access or utility networks. Considering that the planning process of Zonal Urban Plans or Detailed Urban Plans is a complicated one, where many different agencies are involved, it often becomes a lengthy and risky procedure. In this way, the privately initiated local planning instruments in this jurisdiction are used as inhibitors of urban development, contrasting the findings in the case study of the south of Bucharest.

By comparing the two different planning cultures of the two areas, we can see that the planning artefacts pose not only different or diverging but opposing uses of private planning instruments of the Romanian Planning Legislation. While differences were noted in the planning environment, the most interesting finding at this level is the role of the General Urban Plan and the administrative split of the planning actors of the public sector. The General Urban Plans prove to be very strong binding documents of extreme longevity that seriously affect the procedure of urbanisation. In reality, the General Urban Plan becomes a critical point of urban development by

urbanizare. În realitate, Planul Urbanistic General devine un punct critic al dezvoltării urbane prin inhibarea sau catalizarea acestuia de către zonificare și cerințele privind planificarea privată, ceea ce permite diluarea parametrilor zonificării prin diferitele niveluri ale administrației de urbanism, în special în cazul Bucureștiului.

## Concluzii

Metodologia folosită în cadrul acestei cercetări a confirmat faptul că teoria Culturii de planificare este nu numai oportună atunci când discutăm sau studiem sistemul naționale de planificare la un nivel internațional între țări, dar, în schimb, poate de asemenea să fie un instrument care explică diferitele trenduri ale Planificării la nivel local așa cum au argumentat recent alți cercetători (Purkarthofer et al., 2021; Valler & Phelps, 2018). Se validează ipoteza conform căreia culturile de planificare pot să fie utile pentru descoperirea și compararea practicilor de planificare chiar și într-un cadru hiper-local precum Bucureștiul și împrejurimile.

În plus, analiza nu a intenționat să compare calitatea dezvoltării planificării sau calitatea procesului de planificare utilizat de diverse departamente de planificare; s-a concentrat pe descoperirea culturilor de planificare divergente care pot exista la nivel local într-o zonă geografică specifică favorizată de teritorializarea fragmentată a sistemului de planificare, bazat în principal pe actorii desemnați și nedeseamnați în domeniu și nu permite o abordare unitară cuprinzătoare a planificării

Observarea culturilor divergente într-un context geografic specific al unei zone metropolitan ridică întrebări suplimentare cu privire la modul în care alte departamente din țară, diferite orașe și regiuni aplică legislația de planificare și utilizează instrumentele de planificare pentru dezvoltare urbană așa cum sunt prevăzute în Legea 350/2001. Acest fenomen ar putea fi amplificat și mai mult de mediul social diferit pe care diversele regiuni

inhibiting or catalysing it by the zoning and requirements regarding private planning, which allows diluting the zoning parameters through the different tiers of planning administration, especially in the case of Bucharest.

## Conclusions

The methodology followed in this research helped to confirm that the theory of Planning Cultures is not only pertinent when we discuss or study different national planning systems or cultures on an international level between countries, but instead, it can also be a tool that can explain different trends in Planning in a local level as other researchers argued recently (Purkarthofer et al., 2021; Valler & Phelps, 2018). It validates the assumption that Planning Cultures can be useful for uncovering and comparing planning practices even within a hyper-local setting such as Bucharest and its surroundings.

Furthermore, the analysis did not intend to compare the quality of planning development or the quality of planning processes that the different planning departments follow; it focused on unveiling the diverging planning cultures that can be manifested on a local level of a very certain geographical area that is fostered by the fragmented territorialisation of the planning system, based mainly on the elected and unelected actors in the field, and does not allow a comprehensive unitarian approach to planning.

These diverging cultures were even proven to be conflictual and opposing. The actors are able to change their attitude to development depending on the planning environment. Noting diverging cultures within a specific geographical context of a metropolitan area raises further questions regarding how other departments in the country, different cities, and regions apply the planning legislation and utilise the planning instruments for urban development

din România le au, o rămasiță a vechilor forțe de ocupație care au condus țara înainte de Unificarea României. Sunt necesare cercetări suplimentare în această privință pentru a dezvălui impactul societății asupra planificării departamentelor specifice din întreaga țară și modul în care acestea afectează dezvoltarea urbană la nivel local. De asemenea, așa cum au arătat alte cercetări, Culturile de planificare nu sunt ceva static, ci evoluează în concordanță cu schimbările ce au loc în mediul de planificare, în cadrul legislativ și în convingerile sociale, deoarece actorii înșiși pot avea un impact asupra planificării în diverse moduri. În această cercetare am remarcat evoluția istorică a planificării în țară prin trecerea în revistă a cronologiei istorice a evoluției legislației prezentată de alți cercetători și a incidentelor, a modificărilor recente și a impactului acestora asupra profesioniștilor din domeniu. Culturile de planificare sunt dinamice, adaptându-se la forțele locale care modelează planificarea, reacționând în același timp în funcție de domeniu. Sunt necesare cercetări suplimentare care să monitorizeze Culturile de planificare locale și modul în care se schimbă, se transmit și se transferă trăsăturile culturale între diferite jurisdicții datorită mișcării unor actori sau colaboratori specifici.

Cercetarea actuală și-a propus să ofere un argument conform căruia legislația planificării existente, împreună cu diviziunea administrativă a României și organizarea agențiilor publice de stat care influențează dezvoltarea, permite actorilor planificării un domeniu foarte flexibil de modelare a urbanismului prin utilizarea instrumentelor de planificare urbană în moduri opuse, fiind împins să facă acest lucru de către mediul diferit de planificare al fiecărei zone. Este necesară analizarea rolului pe care actorii individuali îl au. Aceasta își propuse să arată că teoria culturilor de planificare nu este utilă doar în identificarea și analiza planificării la nivel național sau regional, ci ne poate ajuta și să tragem concluzii despre domeniul planificării locale și culturile care îl modelează.

as provided by Law 350/2001. This phenomenon could be further amplified by the different societal backgrounds that different regions share in Romania, a remnant of the old occupying forces that ruled the land before the Romanian Unification. Further research is needed in this regard to unveil the societal impact on planning attitudes of the planning departments across the country and how this impacts urban development on a local level. In addition, as other research has shown, Planning Cultures are not something static, but they evolve according to the changes that happen in the planning environment, the legislative framework, and the societal beliefs of the actors as the actors themselves can impact planning in different ways. In this research, we have noted the historical evolution of planning in the country by reviewing the historical timeline of the evolution of the legislation presented by other researchers and providing a review of the recent incidents and changes and their impact on the planning professionals. Planning Cultures are dynamic, adapting to the local forces that shape planning while reacting accordingly to the field. Further research is needed to monitor the local Planning Cultures and how cultural traits are changing, transmitted, and transferred between different jurisdictions because of the movement of specific actors or collaborations.

The current research aimed to provide an argument that the existing planning legislation, in combination with the administrative division of Romania, the organisation of the public state agencies that impact development, allows a very flexible field for the planning actors to shape urbanism by utilising the urban planning instruments in opposing ways, being pushed to do so by the different planning environment that exists in every area. The role that individual actors have in it needs to be further examined. This aims to show that the theory of planning cultures is not useful only in identifying and analysing planning at the national or regional level but could also help us draw conclusions about the local planning field and the local cultures that shape it.

Mai mult, se poate susține că în procesele generale de planificare, începutul și planificarea sunt realizate de versiuni individuale și fragmentate ale reglementărilor naționale fără a avea o imagine de ansamblu asupra procesului de planificare. Dacă departamentele de planificare din primărie ar avea aceeași privire de ansamblu, în cazul zonei metropolitane ar fi tot fragmentată nu numai geografic, dar și în diferite organizații cu diverse abordări și departamente de planificare la mai multe niveluri. Acest lucru are ca rezultat în principal procese supravegheate de interese private, mai degrabă decât de specialiști în planificare, deoarece toate entitățile verifică o anumită parte a procesului fără a avea o imagine de ansamblu. Fragmentarea procesului decizional în planificare permite accelerarea procesului de planificare și dezvoltare urbană acolo unde factorul politic este prezent și unde condițiile economice o permit. Ceea ce duce la o dezvoltare cu mai multe viteze în București, unde fiecare administrație poate ocoli deciziile de planificare de la un nivel superior în detrimentul unei abordări integrate ghidate de un Plan Urbanistic General pe o zonă mai largă. Cu toate acestea, abordarea cu mai multe viteze a dezvoltării poate exacerba disparitățile din capitală, creând zone focale de creștere în zonele deja dezvoltate și neglijând nevoile zonelor dezavantajate ale orașului.

În timp ce fragmentarea guvernării este un rezultat comun al tranziției în toate țările post-socialiste, suburbanizarea în România necesită un control mai integrat al expansiunii urbane, care ar viza un rezultat mai bun în mediul construit în ceea ce privește traficul, sustenabilitatea, condițiile de trai și aspectele de mediu. Acest lucru necesită o dezbatere mai largă asupra schimbării nu numai a mediului de planificare din punct de vedere legislativ, ci și a competențelor și jurisdicțiilor diferitelor organizații care modelează planificarea. În plus, evidențiază nevoia de a crea un vocabular comun și de a încuraja dialogul și colaborarea prin mijloace care nu se pot baza doar pe legislația de planificare, ci mai degrabă pe o viziune și obiective comune.

Furthermore, it can be argued that in general planning processes, the input and planning are performed by individual and fragmented versions of state regulation without having a greater overview of the planning process. If the city hall planning departments had that overview, it would still be fragmented in the case of the Metropolitan Area, not only geographically but also in different agencies with different approaches and planning departments at different levels. This results in processes that are mainly overseen by private interests rather than the planning specialists since all entities check a particular part of the planning process without having an overall overview. This fragmentation of decision-making in planning allows for fast-track planning and urban development when the political will is present and when the economic conditions permit it. This leads to a multi-speed development in Bucharest, where each political administration can bypass higher tier planning decisions to the detriment of an integrated approach guided by a General Urban Plan on a wider area. However, this multi-speed approach to development can exacerbate the disparities in the capital, creating focal zones of growth in already developed areas and neglecting the needs of the economically disadvantaged sections of the city.

While the fragmentation of governance is a result of the transition common in all post-socialist countries, suburbanisation in Romania calls for a more integrated control of urban sprawl that would aim for a better outcome in the built environment in terms of traffic, sustainability, living conditions and environmental aspects. This calls for a wider debate about changing not only the planning environment from a legislative point of view but also the competencies and jurisdictions of different agencies that shape planning. Furthermore, it highlights the need to create a common vocabulary and foster dialogue and collaboration through means that cannot solely rely on planning legislation but instead on a common vision and aims.

## Referințe/References

- Booth, P. (1993). The cultural dimension in comparative research: Making sense of development control in France. *European Planning Studies*, 1(2), 217–229. <https://doi.org/10.1080/09654319308720210>
- Burke, F. G. (1967). The cultural context. In B. M. Gross (Ed.), *Action under planning: The guidance of economic development* (pp. 68–83). McGraw-Hill.
- Commission of the European Communities (CEC). (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Regional Development Studies: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dangschat, J. S., & Hamedinger, A. (2009). Planning culture in Austria—the case of Vienna, the unlike city. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 95–112). Routledge.
- Faludi, A. (2005). The Netherlands: A culture with a soft spot for planning. In B. Sanyal (Ed.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 285–307). Routledge.
- Florescu, T., & Cocheci, R.-M. (2023). Bucharest – the role of spatial planning in a challenging urban environment. *disP - The Planning Review*, 59(3), 6–15. <https://doi.org/10.1080/02513625.2023.2288445>
- Friedmann, J. (2005). Planning cultures in transition. In B. Sanyal (Ed.), *Comparative planning cultures* (pp. 29–45). Routledge.
- Gullestrup, H. (2006). *Cultural analysis: Towards cross-cultural understanding*. Aalborg Universitetsforlag.
- Gullestrup, H. (2009). Theoretical reflections on common European (planning-) cultures. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 3–22). Routledge.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind: Intercultural cooperation and its importance for survival* (Revised and expanded 3rd ed). McGraw-Hill.
- Keller, D. A., Koch, M., & Selle, K. (1996). 'Either/or' and 'and': First impressions of a journey into the planning cultures of four countries. *Planning Perspectives*, 11(1), 41–54. <https://doi.org/10.1080/026654396364925>
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009a). En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 39–64). Routledge.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009b). Planning cultures in Europe between convergence and divergence: Findings, explanations and perspectives. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 301–322). Routledge.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009c). Spatial planning and culture: Symbiosis for a better understanding of cultural differences in planning systems, traditions and practices. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. xxiii–xxxv). Routledge.
- Nadin, V., & Stead, D. (2013). Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies. *European Planning Studies*, 21(10), 1542–1561. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722958>
- Nowak, M., Petrisor, A.-I., Mitrea, A., Kovács, K. F., Lukstina, G., Jürgenson, E., Ladzińska, Z., Simeonova, V., Lozynskyy, R., Rezac, V., Pantyley, V., Praneviciene, B., Fakeyeva, L., Mickiewicz, B., & Blaszkę, M. (2022). The role of spatial plans adopted at the local level in the spatial planning systems of Central and Eastern European countries. *Land*, 11(9), 1599. <https://doi.org/10.3390/land11091599>
- Othengrafen, F., & Reimer, M. (2013). The embeddedness of planning in cultural contexts: Theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. *Environment and Planning A*, 45(6), 1269–1284. <https://doi.org/10.1068/a45131>

- Pascariu, G. (2012). Overview of Romanian planning evolution [Paper presentation]. AESOP 26th Annual Congress, Ankara, Turkey. [https://www.researchgate.net/publication/301731689\\_Overview\\_of\\_Romanian\\_Planning\\_Evolution](https://www.researchgate.net/publication/301731689_Overview_of_Romanian_Planning_Evolution)
- Purkarthofer, E., Humer, A., & Mattila, H. (2021). Subnational and dynamic conceptualisations of planning culture: The culture of regional planning and regional planning cultures in Finland. *Planning Theory & Practice*, 22(2), 244–265. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1896772>
- Puşcaşu, V. (2009). The house of many different ages. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 169-188). Routledge.
- Reimer, M., & Blotevogel, H. H. (2012). Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization. *Planning Practice & Research*, 27(1), 7–24. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.659517>
- Sanyal, B. (Ed.). (2005). Preface. In *Comparative planning cultures* (pp. xix–xxiv). Taylor & Francis.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational culture and leadership* (3rd ed.). Jossey-Bass. (Original work published 1985)
- Serraos, K., Asprogerakas, E., & Ioannou, B. (2009). Planning culture and the interference of major events: The recent experience of Athens. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 205-220). Routledge.
- Stan, A. I. (2013). Morphological patterns of urban sprawl territories. *Urbanism Architecture Constructions*, 4(4), 11-24..
- Staniūnas, E. K. (2009). Remarks on the features of Lithuanian planning culture. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 139-150). Routledge.
- Tynkkynen, V.-P. (2009). Planning rationalities among practitioners in St Petersburg, Russia: Soviet traditions and Western influences. In J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 151-168). Routledge.
- Valler, D., & Phelps, N. A. (2018). Framing the future: On local planning cultures and legacies. *Planning Theory & Practice*, 19(5), 698–716. <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1537448>

---

<sup>1</sup> Articolul reprezintă un extras din teza autorului, susținută la sfârșitul lunii februarie 2024.

The article is an extract of the author's thesis presented in late February 2024.