

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Performance Reviews for City Manager and Auditor General

Objet : Examen du rendement du directeur municipal et du vérificateur général

Submitted at: City Council

Présenté au: Conseil municipal

From/Exp.:

Date: January 29, 2020

File/Dossier :

Councillor/Conseiller:
R. Brockington

Date: le 29 janvier 2020

OCC 20-6

To/Destinataire:

City Clerk / Greffier municipal

Inquiry:

The *Municipal Act, 2001*, specifically sets out the following statutory duties for all councils in Ontario [emphasis added]:

S. 224 It is the role of council,

(d) to ensure that administrative policies, practices and procedures and controllership policies, practices and procedures are in place to implement the decisions of council;

(d.1) to ensure the accountability and transparency of the operations of the municipality, including the activities of the senior management of the municipality.

In fulfillment of these mandatory responsibilities, Council considered and amended an original proposal for the Mayor to be given the delegated authority to “conduct performance reviews” for the City Manager and the Auditor General on December 3rd, 2014. Being the only two positions that report directly to it and that Council hires, provides goals and objectives for, performance appraises and, ultimately dismisses, Council unanimously “carried” the following two significant components to Recommendation 4, Part V of the “2014-2018 Governance Review Report”:

“that the Mayor be given delegated authority to conduct performance

review meetings for the City Manager and the Auditor General based on written weighted evaluation forms filled out by each Member of Council and report the results of the meetings to Council in the manner deemed most appropriate by the Mayor”; and

“that the Mayor and the Deputy Mayors be given delegated authority to conduct performance reviews for the City Manager [and] that the Mayor and the Chair and Vice-Chair of the Audit Committee be given the delegated authority to conduct performance reviews for the Auditor General”.

With the unanimous hiring by Council of Steve Kanellakos at its Special Meeting on February 8th, 2016, the above-noted provisions were inserted into the City Manager’s employment contract with the additional proviso that his “*performance shall be reviewed and assessed annually*”. In a similar manner, the Auditor General has a matching provision requiring an “*annual review of [his] performance as Auditor General*”.

In light of this factual background, can the City Clerk consult with the Mayor and advise Council as follows:

1. Were these performance reviews for both the City Manager and the Auditor General carried out in the manner established by Council for the years 2016 to 2019 for Steve Kanellakos and for the years 2015 to 2019 for Ken Hughes?;
2. If so, were the results for these performance reviews disclosed accordingly to Council?; and
3. If not, why were these performance reviews not undertaken in the manner and timelines as directed by Council?

Demande de renseignement:

La *Loi de 2001 sur les municipalités* établit expressément les obligations suivantes pour tous les conseils de l’Ontario (surlignement ajouté) :

Article 224 – Le conseil a pour rôle de faire ce qui suit :

d) faire en sorte que des politiques, des pratiques et des procédures administratives de même que des politiques, des pratiques et des procédures en matière de contrôle soient en place pour mettre en œuvre ses décisions;

d.1) veiller à la responsabilisation et à la transparence des opérations de la municipalité, y compris les activités de ses cadres supérieurs.

Pour s'acquitter de ces obligations prévues par la loi, le Conseil a examiné et modifié une proposition initiale qui visait à octroyer au maire les pouvoirs délégués nécessaires pour *effectuer les examens du rendement* du directeur municipal et du vérificateur général le 3 décembre 2014. Comme ce sont les deux seuls postes qui relèvent directement du Conseil, celui-ci nommant et relevant de leurs fonctions les titulaires, fixant leurs objectifs et évaluant leur rendement, les membres du Conseil ont adopté à l'unanimité deux points importants de la recommandation 4, partie V, du Rapport sur l'examen de la structure de gestion publique 2014-2018 :

« Que l'on octroie au maire les pouvoirs délégués nécessaires pour tenir des rencontres d'examen du rendement pour le directeur municipal et le vérificateur général en fonction des formulaires écrits d'évaluation pondérée remplis par chaque membre du Conseil et rende compte au Conseil des résultats de ces rencontres de la manière que le maire juge la plus appropriée »;

« Que l'on octroie au maire et aux maires suppléants les pouvoirs délégués nécessaires pour effectuer les examens du rendement du directeur municipal, et que l'on délègue au maire ainsi qu'au président et au vice-président du Comité de la vérification les pouvoirs nécessaires pour réaliser les examens du rendement du vérificateur général. »

Le Conseil ayant approuvé à l'unanimité l'embauche de Steve Kanellakos lors de sa réunion extraordinaire du 8 février 2016, les dispositions susmentionnées ont été intégrées au contrat de travail du directeur municipal, lequel précise également que le rendement sera examiné et évalué annuellement. De même, le contrat du vérificateur général comprend une disposition équivalente.

À la lumière de ces faits, le greffier municipal peut-il consulter le maire et éclairer le Conseil quant aux points suivants?

1. Les examens du rendement du directeur municipal et du vérificateur général ont-ils été menés conformément aux directives du Conseil de 2016 à 2019 pour Steve Kanellakos, et de 2015 à 2019 pour Ken Hughes?

- 2. Si oui, les résultats de ces examens ont-ils été divulgués comme prévu au Conseil?**
- 3. Sinon, pourquoi ces examens n'ont-ils pas été menés en fonction des directives et des échéanciers du Conseil?**

Response (Date: 2020-Feb-27)

As noted in the Inquiry, Council approved motions on December 3, 2014 that amended the original proposal for performance reviews described in the 2014-2018 Governance Review report. One of the motions [being Motion No. 1/11] referred to the Board of Health having “introduced a new process to review the performance of the Medical Officer of Health such that the Chair of the Board conducts the review based on a weighted, written evaluation survey completed by all Members of the Board.”

The final recommendations approved by Council did not set out the precise manner in which reviews were to be conducted – including who would undertake the necessary research and support functions to fulfill the revised approach to performance reviews, such as contacting the Board of Health and obtaining, reviewing and/or revising their performance appraisal methodology for the Medical Officer of Health into one for the City Manager and the Auditor General.

As part of the consideration of that same report, Council also approved a recommendation (Recommendation 8 of Part V) that the City Clerk and Solicitor “be delegated the authority to implement changes to all related processes, procedures, policies and by-laws as required to implement Council’s decisions further to the approval of this report.” As such, the City Clerk and Solicitor had the authority to implement the necessary processes to develop a performance review framework for Council to follow that would include the approved approach and provide for results to be disclosed accordingly to Council.

Unfortunately, this recommendation was not followed through in the City Clerk and Solicitor’s Office (for a number of reasons, including workload, a change in City Manager and an internal reorganization in the Clerk’s office), and no such framework was established.

Therefore, performance reviews of the Auditor General and City Manager were not carried out in a manner consistent with the direction given by City Council during consideration of the 2014-2018 Governance Review report.

In spite of the fact that the framework required to implement Council’s desired approach

to performance reviews was not developed, it is noted that the Auditor General and City Manager have, through informal processes, received direct feedback from Members of Council on their performance.

Specifically, between 2014 and 2018, the Chair and Vice-Chair of the Audit Committee reviewed the performance of the Auditor General on an annual basis using the City's Individual Contribution Agreement (ICA) form.

The City Manager has also received direct feedback from all Members of Council at least twice per year. Following his appointment in 2016, the City Manager committed to meeting with each Member of Council on an annual basis to discuss their priorities, obtain feedback on his direct reports and on how the City was performing. On July 13, 2016, the City manager provided Council with a comprehensive update on the organizational changes being implementing to directly respond to Council identified concerns and priorities, such as succession planning, service responsiveness, etc. Since then, the City Manager has met individually with each Member of Council at least twice per year, in addition to separate meetings concerning budget directions and Term of Council priority setting.

Staff are bringing forward a Recommended Approach to Committee and Council

In the interim, best practices with respect to performance appraisals for Chief Administrative Officers (CAOs) in Ontario have been identified by the Ontario Ombudsman in his November 2019 report, entitled "Inside Job", following an investigation that found serious problems in the hiring and contract administration processes used to appoint and retain a Chief Administrative Officer (CAO) in the Niagara Region in 2016.^[1] The Ombudsman's report made 16 recommendations relating to various matters, including CAO performance reviews.

Among its findings, the Ombudsman's report determined there was an "inconsistent approach" to CAO performance reviews in Niagara Region that was marked by the lack of a by-law, policy or procedure "that clearly sets out how and when the CAO's performance should be reviewed, and who should do it." Recommendation 13 of the Ombudsman's report suggested that Niagara Region "should adopt a policy governing the process for CAO performance appraisals." The Ombudsman further wrote that such a policy "should provide guidelines on how to conduct an appraisal and clarify who

^[1] Ombudsman of Ontario. "[Inside Job](#)": Investigation into matters relating to the Regional Municipality of Niagara's hiring of its Chief Administrative Officer, and its administration of his contract" (November 2019).

should be involved.”

Staff have reviewed the Ombudsman’s report and are bringing forward a report to the Finance and Economic Development Committee on March 9, 2020, titled, “Recruitment, Appointment and Contract Administration for Statutory Officers who report directly to City Council,” which includes various recommendations to address a number of the Ombudsman’s findings.

The report recommends that staff be directed to include proposals to address the Ombudsman’s recommendation with respect to a policy governing the process for Auditor General and City Manager performance appraisals, as part of the 2018-2022 Mid-term Governance Review consultations.

The approach recommended by staff in this instance would provide an opportunity for Council to incorporate recent suggestions from the Ontario Ombudsman and establish a consistent approach that provides Council’s desired direction for performance reviews in more detail than was set out in the amended recommendations approved in December 2014, with express direction to staff regarding implementation.

Réponse (Date: le 27 février 2020)

Comme l’indique la demande de renseignements, le Conseil a approuvé les motions du 3 décembre 2014 modifiant la proposition originale sur l’examen du rendement décrite dans le Rapport sur l’examen de la structure de gestion publique 2014-2018. L’une des motions (motion n° 1/11) indique que le Conseil de santé « a mis en place un nouveau processus pour évaluer le rendement du médecin chef en santé publique qui permet à la présidente du Conseil de santé de réaliser l’évaluation en fonction d’une enquête d’évaluation pondérée écrite remplie par tous les membres du Conseil de santé ».

Les recommandations finales approuvées par le Conseil ne précisaient pas comment réaliser les examens ni qui devrait effectuer la recherche et assumer les fonctions de soutien nécessaires à l’adoption de l’approche révisée d’examen du rendement (par exemple, communiquer avec le Conseil de santé et obtenir, revoir et réviser la méthodologie pour l’évaluation de rendement du médecin chef en santé publique afin de l’appliquer à l’évaluation du directeur municipal et du vérificateur général).

Dans le cadre de l’examen de ce même rapport, le Conseil a aussi approuvé la recommandation suivante (recommandation 8 de la partie V) : « Que l’on délègue au greffier municipal et chef du contentieux le pouvoir de mettre en œuvre les changements liés aux procédures, processus, politiques et règlements le cas échéant pour appliquer les décisions du Conseil à la suite de l’approbation du présent rapport. »

Le greffier municipal et avocat général avait donc le pouvoir de mettre en œuvre les processus nécessaires au développement d'un cadre pour l'examen du rendement à l'intention du Conseil qui ferait état de l'approche approuvée et qui prévoirait que le Conseil décide des résultats divulgués.

Malheureusement, cette recommandation n'a pas été suivie (plusieurs raisons sont en cause, notamment la charge de travail, le changement de directeur municipal et la réorganisation interne du Bureau du greffier), et aucun cadre n'a été défini.

L'examen du rendement du vérificateur général et du directeur municipal n'a donc pas été effectué dans le respect de la directive donnée par le Conseil lors de l'étude du Rapport sur l'examen de la structure de gestion publique de 2014-2018.

Même si le cadre nécessaire à la mise en œuvre de l'approche relative à l'examen du rendement souhaitée par le conseil n'a pas été fixé, il convient de mentionner que le vérificateur général et le directeur municipal ont reçu des commentaires sur leur rendement directement des membres du Conseil par des voies informelles.

Plus précisément, entre 2014 et 2018, les président et vice-président du Comité de la vérification ont examiné annuellement le rendement du vérificateur général à l'aide du formulaire d'Accord de contribution individuelle (ACI).

Le directeur municipal a également reçu, au moins deux fois par année, une rétroaction directe de tous les membres du Conseil. À la suite de sa nomination en 2016, il s'est engagé à rencontrer tous les membres du Conseil chaque année afin de discuter de leurs priorités et d'obtenir leurs commentaires à titre de subalterne direct et sur le rendement de la Ville. Le 13 juillet 2016, le directeur municipal a fourni au Conseil une mise à jour détaillée concernant les changements organisationnels mis en place pour répondre directement aux inquiétudes et priorités du Conseil, comme la planification de la relève, la souplesse des services, etc. Depuis, il a rencontré chaque membre du Conseil individuellement au moins deux fois par année, en plus des autres réunions concernant les orientations budgétaires et l'établissement des priorités du Conseil.

Le personnel recommande une approche à adopter au Comité et au Conseil

Entre temps, des pratiques exemplaires concernant l'évaluation de rendement des directeurs généraux (DG) en Ontario ont été recensées par l'Ombudsman de l'Ontario dans son rapport de novembre 2019, *Un coup monté de l'intérieur*, publié à la suite d'une enquête ayant mis en lumière de graves problèmes dans le processus d'embauche et d'administration de contrat mis en œuvre pour nommer et maintenir en

fonction un DG dans la région de Niagara en 2016^[1]. Le rapport contient 16 recommandations sur divers points, notamment sur l'examen du rendement des DG.

Parmi les conclusions du rapport de l'Ombudsman, on remarque qu'il y a eu des « incohérences d'approche » lors de l'examen du rendement du DG dans la région de Niagara, que l'on remarque par l'absence de règlement municipal, de politique ou de procédure « pour définir clairement comment et quand il faudrait effectuer un examen de son rendement, et qui devrait le faire ». La 13^e recommandation du rapport de l'Ombudsman va comme suit : « La Municipalité régionale de Niagara devrait adopter une politique régissant le processus d'évaluation du rendement d'un DG. » L'Ombudsman précise qu'une telle politique « devrait donner des directives sur la manière d'effectuer une évaluation et préciser qui devrait y participer ».

Le personnel a pris connaissance de l'exposé de l'Ombudsman. Le 9 mars 2020, il soumettra au Comité des finances et du développement économique un rapport intitulé *Recruitment, Appointment and Contract Administration for Statutory Officers who report directly to City Council* (Recrutement, nomination et administration des contrats des titulaires d'une charge créée par une loi relevant directement du Conseil municipal), dans lequel figurent diverses recommandations pour traiter certaines des conclusions de l'Ombudsman.

Il y est en outre proposé de demander au personnel de soumettre des propositions dans le cadre des consultations sur l'Examen de mi-mandat de la structure de gestion 2018-2022, en réponse aux recommandations de l'Ombudsman concernant une politique régissant le processus d'évaluation de rendement du vérificateur général et du directeur municipal.

La méthode recommandée ici par le personnel donnerait l'occasion au Conseil d'inclure les suggestions récentes de l'Ombudsman de l'Ontario à une approche uniforme qui décrit, de manière plus détaillée que les recommandations modifiées et approuvées en décembre 2014, l'orientation souhaitée par le conseil pour l'examen du rendement, et qui contient des directives expresses à l'intention du personnel concernant sa mise en œuvre.

[1] Ombudsman de l'Ontario. [Un coup monté de l'intérieur : enquête sur des questions relatives à l'embauche du directeur général et à l'administration de son contrat par la Municipalité régionale de Niagara](#) (novembre 2019).

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil:

Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of March 9, 2020 and the Council Agenda of March 25, 2020

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 9 mars 2020 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 25 mars 2020.