



Office of the Auditor General / Bureau du vérificateur général

AUDIT OF A STAFFING PROCESS -

CHILDREN'S SERVICES BRANCH

2010

VÉRIFICATION D'UN PROCESSUS DE DOTATION EN PERSONNEL

- DIRECTION DES SERVICES À L'ENFANCE

Table of Contents / Table des matières

1	INTRODUCTION	1
2	BACKGROUND.....	1
3	DETAILED FINDINGS, OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS	1
4	CONCLUSION.....	5
5	ACKNOWLEDGEMENT.....	6
1	INTRODUCTION	7
2	CONTEXTE.....	7
3	CONSTATATIONS DÉTAILLÉES, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	7
4	CONCLUSION.....	12
5	REMERCIEMENTS.....	12

1 INTRODUCTION

This audit was added to the 2010 Audit Plan presented to Council.

2 BACKGROUND

The audit reviewed a staffing process within the Children's Services Branch of the Department of Community and Social Services.

3 DETAILED FINDINGS, OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

This case involves the selection of an external candidate to fill a position on a temporary basis. Approximately seven months later, the position was posted as a full-time position and the person in the temporary position won the competition.

Management indicates that the hiring manager made the temporary appointment to allow the Branch time to review the impact of the recent organizational alignment and anticipated changes from the Province in the field of child care. When the Branch made the decision to hire on a permanent basis, they posted the competition.

The position was created subsequent to a major reorganization of functions which took place within the Children's Services Branch in May of 2009. The Program Manager decided in July 2009 that there was a need to create a permanent full-time budgeted position within the unit that was bilingual and required specialized education, as well as demonstrated experience in the management of multiple child care centres; to provide the requisite program development; training and support to the City's network of Child Care Centres. Approval to proceed was obtained by the Program Manager's immediate supervisor, as well as by the General Manager (GM), Community and Social Services Department in accordance with the City's procedures.

In an email dated July 26, 2009 the Program Manager writes to the Labour Relations Consultant (LRC) to inform them that they are in the process of filling the position on a temporary basis and "jumping to Article 25.02 (b) because there are no internal employees with the qualifications required for this new position...and that (they) are filling the position on a temporary basis to allow the Branch time to review impact of the recent organizational alignment and of anticipated changes from the Province in the field of Child Care".

After providing the LRC with the information relevant to the position, the Program Manager, in the last paragraph, asks a question with respect to the duration of the temporary appointment. They wanted confirmation as to whether they could appoint an external candidate under the stated circumstances for a period of up to 24 months, and if they needed CIPP approval, or if there was anything else they needed to do in this situation.

The LRC forwarded the Program Manager's e-mail to the Human Resources Consultant (HRC) as this is a question related to staffing, which is handled by the HRC. The next e-mail, referred to below, and dated July 29th, is from the HRC to their Program Manager asking for some advice.

Article 25.01 of the collective agreement between the Civic Institute of Professional Personnel (CIPP) and the City of Ottawa stipulates that the Employer must first conduct an internal competition and attempt to fill vacancies from within the bargaining unit. If after completing an internal competition, no candidate has been selected, the Employer may then advertise externally. Article 25.02 allows the Employer in exceptional circumstances to advertise a vacancy externally concurrently or prior to the completion of the internal competition. However, Article 25.03 (a) stipulates that the posting of temporary vacancies is only required if the temporary vacancy is anticipated to last for more than twelve months. Article 25.03 (b) states that all unposted temporary vacancies will be offered to qualified employees, who at the time the vacancy occurs, report to the Manager (Level 4) where the vacancy occurs. The operational Program Manager concluded that no one in their area was qualified and they could proceed with the consideration of external candidates.

On July 29, 2009 in an email from the HRC to their HR Program Manager noted that, "We need to run an internal competition to confirm whether or not we have anyone with those qualifications; in accordance to Article 25, under special circumstances, an external competition could be posted but no external candidates will be reviewed without reviewing the internal first".

It further states: "Before I jump with an answer to Pgm Mgrs questions, I'd like to get your advice to see if I'm missing anything. I will let (them) know that we need to [r]un an internal competition to confirm whether or not we have anyone with those qualifications...per above." The last line of the e-mail is, "Also, I will ask (them) to obtain approval to post external and will let (them) know that CIPP needs to be notified of this. Am I missing anything? What's your view?"

The operational Program Manager responded to the HRC off-line advising the HRC that she had misinterpreted the request. The request was to fill on a temporary basis and as such the collective agreement allows this option provided that the manager does not have any qualified candidates within the bargaining unit who can be appointed on an acting basis.

In our opinion, there is no evidence from the file or from the interviews conducted with key stakeholders in this case to indicate that an internal competition was conducted in keeping with the provisions of Article 25 of the collective agreement and the direction issued in the e-mail dated July 29th. The position was not posted externally and there is no evidence to support the fact that any internal candidates were seriously considered. In fact, during the interview with the operational Program Manager, they simply stated that they knew everyone working for the

City in this area of expertise and that to their knowledge and that of close colleagues no one else internally was bilingual and possessed the in-depth experience of having managed multi-care centres.

Operational management indicates that the temporary position was not required to be posted internally and the permanent position was appropriately posted. Management indicated that it is reasonable for the Program Manager to know staff working for the City within their area, and that external candidate was a pre-amalgamation employee working in the field of work.

In our opinion, the language of the collective agreement states the need to advertise externally bargaining unit opportunities once no candidate has been selected internally. While it does not clearly stipulated that a competitive process must be extended to the filling of temporary positions an inference can be drawn. The issue is one of transparency and fair access to City employment opportunities be they permanent or temporary appointments.

The question to be asked is whether or not the process followed was fair and in keeping with HR policies and broader interests of the City. Is it fair for someone to have preferred access to temporary positions within the City based on the Managers' discretion without the rigour of some form of a transparent and competitive process?

The Program Manager indicated that they knew of the external candidate but only from a distance as any other informed practitioner in the field of work would. The referral of the external candidate had come from a colleague who manages similar outside services. The colleague knew the external candidate and had referred the person as an extremely knowledgeable and experienced candidate for the position. Nobody else in the external community at large was considered for the position.

On August 4, 2009 the Manager, who at the time was the superior of the operational Program Manager, sent an e-mail which stated "It looks like everything is lining up for you to proceed with offering the position to the external candidate on a temporary basis".

The Manager's e-mail goes on to say that they had "the General Manager's concurrence with starting salary and to ensure that HR makes arrangements to have the candidate language tested." It further states that "when the time comes to complete the Request for Personnel Action (RPA), you will need to indicate that the salary offer was reviewed with the General Manager and that the GM concurs." Management indicates that this shows that the appropriate approvals were lining up and that the hiring manager was in compliance with the HR process.

In our opinion, this doesn't indicate or validate that the hiring manager was in compliance with the HR process.

On August 5, 2009 the operational Program Manager emailed HR to advise them that they could contact the external candidate for the language test and provided coordinates. There are no further responses or interventions by Human Resources (HR) with respect to the need to advertise the vacancy externally or to complete an internal competition.

HR indicates that the advice was provided, the manager wanted to appoint, the decision was escalated and approved by the GM. The collective agreement provides that option.

On August 17, 2009 the external candidate received an offer of temporary employment with a start date of September 8, 2009 and an end date on or prior to September 7, 2010.

In March 2010, a competition poster for a full-time permanent position was posted in accordance with the provisions of the CIPP collective agreement. A total of nine internal candidates applied for the position. Out of the nine candidates only the external candidate was considered to be a CIPP bargaining member by virtue of temporary employment status. All others were CUPE employees and therefore not retained for consideration in keeping with the provisions of the CIPP collective agreement which essentially stipulates that employees of that bargaining unit who are qualified have first priority of appointment over anyone else from a different bargaining unit. As a result, only the external candidate (now a temporary employee) was interviewed for the position.

The Selection Committee was comprised of the hiring Program Manager, a colleague (a non-City employee) who had referred the temporary employee in the first place, and the Human Resources representative who had previously said in an email that the temporary appointment needed to be posted.

At the conclusion of the competition it was determined that the external candidate met all the requirements of the position. **A review of the candidate's qualifications does in fact support the fact that the candidate possesses all the requisite experience, knowledge and certifications to perform the duties and responsibilities of the position as stipulated on the job poster.** There is a completed Interview Rating Guide on the competition file documenting the answers to questions as well as the results.

Accordingly, in keeping with the provisions of the CIPP collective agreement the candidate was appointed to the full-time position effective May 7, 2010, being the only qualified candidate within the bargaining unit.

A review of career resumes submitted by some of the internal candidates shows, in our opinion, that they would have merited more consideration than they received had it not been for their disqualification based on bargaining unit parameters.

Recommendation 1

That the City ensure greater transparency, fairness and impartiality in the hiring process by encouraging the posting of all such temporary opportunities both internally and externally on its intranet site and/or other community job search sites to ensure it attracts the very best candidates by objective means. In this case the temporary position was not posted internally or externally.

Management Response

Management agrees with the recommendation.

When a temporary vacancy exists, current normal practice is for HR to recommend to the hiring manager to post the position to ensure fairness and transparency. However, posting all temporary opportunities is not always appropriate or practical. The normal posting and selection process takes a minimum of eight weeks to post, screen, conduct interviews, conduct reference checks, validate credentials and allow for notice periods. The Collective Agreements and Terms and Conditions of Employment currently in place provide for the filling of positions on a short-term basis without competition. This provides flexibility to respond quickly to immediate business requirements.

Individuals selected for temporary opportunities without competition are required to meet all stipulated qualifications for the job, prior to appointment.

4 CONCLUSION

In this case a temporary position was not posted internally and an external person, known to the hiring manager, was appointed without competition into the temporary position. The position was subsequently changed to a permanent position and a competition held in which nine applications were received. The person holding the temporary position, now considered to be a CIPP bargaining unit member, was the only candidate considered and was therefore successful in winning the competition for the permanent position. The other eight candidates were all CUPE employees and not considered, in keeping with provisions of the CIPP collective agreement.

In our opinion, the temporary position should have been posted internally first to allow existing City staff an opportunity to compete for the position. The fact that eight other internal staff applied for the permanent position demonstrates that internal staff would have been interested in the temporary position. If, after the internal competition, there were no qualified staff to fill the temporary position, then a full external competition should have been held. In our opinion, internally posting the temporary position would have been a more open, transparent and competitive process for the City and for existing City staff.

5 ACKNOWLEDGEMENT

We wish to express our appreciation for the cooperation and assistance afforded the audit team by management.

1 INTRODUCTION

La présente vérification a été ajoutée au plan de vérification de 2010 présenté au Conseil.

2 CONTEXTE

La vérification portait sur un processus de dotation en personnel de la Direction des services à l'enfance des Services sociaux et communautaires.

3 CONSTATATIONS DÉTAILLÉES, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Ce dossier traite de la sélection d'un candidat externe pour doter un poste temporaire. Environ sept mois plus tard, le poste a été affiché en tant que poste permanent et la personne qui occupait le poste temporaire a remporté le concours.

La direction a indiqué que le gestionnaire chargé de l'embauche a engagé un employé temporaire afin de laisser à la Direction le temps d'examiner les répercussions de la récente restructuration organisationnelle et les changements prévus par le gouvernement provincial dans le domaine des services de garde d'enfants. Dès que la Direction a pris la décision d'embaucher un employé permanent, elle a affiché le concours.

Le poste a été créé à la suite d'une importante réorganisation des fonctions au sein de la Direction des services à l'enfance qui a eu lieu en mai 2009. En juillet 2009, le gestionnaire de programme a décidé qu'il était nécessaire de créer et d'inscrire au budget de l'unité un poste permanent à temps plein qui exigeait que le bilinguisme, des études spécialisées et une expérience démontrée de la gestion de multiples garderies, et ce, dans le but d'assurer le développement des programmes requis, la formation et le soutien au réseau de garderies de la Ville. Le superviseur immédiat du gestionnaire de programme de même que le directeur général des Services sociaux et communautaires ont donné le feu vert au gestionnaire de programme conformément aux procédures de la Ville.

Dans un courriel envoyé le 26 juillet 2009, le gestionnaire de programme a informé le conseiller en relations de travail qu'il amorçait le processus visant à doter le poste de façon temporaire et que « selon le paragraphe 25.02 b), parce qu'aucun employé à l'interne ne possède les qualifications requises pour ce nouveau poste... et on dote le poste de façon temporaire afin de laisser à la Direction le temps d'examiner les répercussions de la restructuration organisationnelle et les changements prévus par le gouvernement provincial dans le domaine des services de garde d'enfants ».

Après avoir fourni au conseiller en relations de travail les renseignements pertinents concernant le poste, le gestionnaire de programme a posé une question

dans le dernier paragraphe à propos de la durée de la nomination temporaire. Il désirait qu'on lui confirme s'il pouvait nommer un candidat externe en vertu des circonstances citées pour une période de 24 mois ou moins, et si cette situation nécessitait l'approbation de l'Institut professionnel du personnel municipal (IPPM) ou l'application d'autres mesures.

Le conseiller en relations de travail a transféré le courriel du gestionnaire de programme à la conseillère en ressources humaines puisque c'est cette dernière qui traite des questions liées à la dotation en personnel. Le courriel qui a suivi, et qui est cité plus bas, a été envoyé le 29 juillet par la conseillère en ressources humaines au gestionnaire de programme dans le but de lui demander conseil.

Selon l'article 25.01 de la convention collective entre l'IPPM et la Ville d'Ottawa, l'employeur doit tout d'abord organiser un concours interne pour tenter de doter les postes vacants avec le personnel de l'unité de négociation. Si aucun candidat n'est sélectionné à la suite du concours, l'employeur peut alors annoncer les postes à l'externe. L'article 25.02 permet à l'employeur, dans certaines conditions exceptionnelles, d'annoncer à l'externe un poste vacant en même temps que le déroulement du concours interne, ou même avant. Toutefois, le paragraphe 25.03 a) prévoit qu'un poste temporaire vacant doit être annoncé seulement si la vacance temporaire a une durée prévue de plus de 12 mois. Le paragraphe 25.03 b) prévoit que tous les postes temporaires vacants non affichés doivent être offerts aux employés qualifiés relevant du gestionnaire (niveau 4) desdits postes au moment où la vacance se produit. En l'espèce, le gestionnaire de programme opérationnel a conclu qu'aucun employé de son service n'était qualifié et qu'il pouvait poursuivre le concours externe.

Le 29 juillet 2009, la conseillère en ressources humaines a envoyé un courriel au gestionnaire de programme des Ressources humaines (RH) dans lequel elle affirmait : « Nous devons mener un concours interne pour savoir si un de nos employés a les qualifications requises; selon l'article 25, il est possible, dans des circonstances particulières, de mener un concours externe, mais aucune candidature externe ne peut être examinée avant celles des employés à l'interne. »

La conseillère a également affirmé : « Avant que je ne réponde aux questions du gestionnaire de programme, j'aimerais avoir votre opinion à savoir s'il me manque des éléments. Je lui dirai que nous devons mener un concours interne pour savoir si un de nos employés possède ces qualifications, comme je l'ai mentionné plus haut. » La dernière partie du courriel était : « Je lui demanderai également d'obtenir une autorisation pour afficher le poste à l'externe et l'informerai que l'IPPM doit être avisé de la situation. Ai-je oublié quelque chose? Qu'en pensez-vous? »

Le gestionnaire de programme opérationnel a répondu en personne à la conseillère en ressources humaines pour lui dire qu'elle avait mal interprété la demande. La demande consistait à doter le poste de façon temporaire, et la convention collective

permet de le faire s'il n'existe pas de candidat qualifié dans l'unité de négociation que le gestionnaire peut nommer à titre intérimaire.

À notre avis, il n'existe aucune preuve dans le dossier ou dans les entrevues menées avec les principaux intervenants selon laquelle un concours interne a été mené conformément aux dispositions de l'article 25 de la convention collective ainsi qu'aux directives envoyées dans le courriel du 29 juillet. Le poste n'a pas été affiché à l'externe, et aucune preuve n'étaye le fait que les candidats internes ont été réellement pris en considération. En fait, pendant l'entrevue avec le gestionnaire de programme opérationnel, celui-ci a seulement affirmé qu'il connaissait tous les employés de la Ville dans ce domaine d'expertise et que, à sa connaissance et à celle de ses collègues proches, personne à l'interne n'était bilingue et ne possédait une expérience approfondie dans la gestion de multiples garderies.

La direction des opérations a expliqué qu'il n'était pas nécessaire d'afficher le poste temporaire à l'interne, mais que le poste permanent l'avait été de façon appropriée. Elle trouvait raisonnable le fait que le gestionnaire de programme connaisse les employés de la Ville travaillant dans son domaine, et a indiqué que le candidat externe travaillait lui aussi dans ce domaine avant la fusion.

À notre avis, la convention collective reconnaît le besoin d'afficher les postes de l'unité de négociation à l'externe seulement lorsqu'aucun candidat n'est sélectionné à l'interne. Bien qu'il ne soit pas clairement indiqué qu'il faut mener un concours pour pourvoir des postes temporaires, il est possible de le déduire. Le problème réside dans la transparence des offres d'emploi et l'accès équitable aux emplois de la Ville, qu'ils soient permanents ou temporaires.

Il importe donc de savoir si le processus suivi était équitable et respectait les politiques des RH et les intérêts globaux de la Ville. Est-il juste qu'une personne ait accès de façon privilégiée à un poste temporaire de la Ville à la discrétion des gestionnaires, sans que ne soient appliqués les principes habituels de rigueur et de transparence de tout concours?

Le gestionnaire de programme a expliqué qu'il connaissait le candidat externe, mais seulement vaguement, comme tout autre praticien informé dans le domaine. C'est un collègue assurant la gestion de services externes semblables qui avait recommandé ce candidat externe. Le collègue en question connaissait le candidat externe et l'avait recommandé en précisant qu'il était extrêmement compétent et expérimenté. Aucun autre candidat externe n'a été pris en considération pour le poste.

Le 4 août 2009, le gestionnaire dont relevait alors le gestionnaire de programme opérationnel a envoyé un courriel dans lequel il dit : « Il semble que tout est en place pour que vous puissiez offrir le poste au candidat externe à titre temporaire. »

Le gestionnaire précise également dans son courriel qu'il a « l'aval du directeur général pour le salaire de départ », et qu'il doit s'assurer que « les RH feront passer un examen linguistique au candidat. » Il explique aussi que « lorsque le moment viendra de remplir la Demande de mesure d'administration du personnel (DMA), vous devrez indiquer que le salaire offert a été examiné et approuvé par le directeur général. » Selon la direction, ce courriel démontre que les approbations requises ont été rassemblées et que le gestionnaire chargé de l'embauche a respecté le processus des RH.

À notre avis, cela ne prouve ni ne confirme que le gestionnaire chargé de l'embauche a respecté le processus des RH.

Le 5 août 2009, le gestionnaire de programme opérationnel a envoyé un courriel aux RH pour les aviser qu'elles pouvaient communiquer avec le candidat externe à propos de l'examen linguistique, et leur a fourni ses coordonnées. Il n'y a eu aucune autre réponse ou intervention du Service des ressources humaines en ce qui a trait à la nécessité d'afficher le poste vacant à l'externe ou de mener un concours interne.

Les RH ont expliqué que le conseil a été donné, que le gestionnaire désirait nommer le candidat et que la décision s'est rendue au directeur général, qui l'a approuvée. La convention collective permet ce cheminement.

Le 17 août 2009, le candidat externe a reçu une offre d'emploi temporaire dont la date de début était fixée au 8 septembre 2009 et la date de fin au 7 septembre 2010, au plus.

En mars 2010, une offre d'emploi pour un poste permanent à temps plein a été affichée conformément aux dispositions de la convention collective de l'IPPM. Un total de neuf employés à l'interne ont postulé. De ces neuf candidats, seul le candidat externe a été jugé être membre l'unité de négociation de l'IPPM en vertu de son statut d'employé temporaire. Tous les autres candidats faisaient partie du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et n'ont donc pas été retenus conformément aux dispositions de la convention collective de l'IPPM qui prévoient essentiellement que les employés qualifiés faisant partie de l'unité de négociation de l'IPPM ont priorité sur les employés d'autres unités de négociation. Par conséquent, seul le candidat externe (maintenant un employé temporaire) a passé une entrevue pour le poste.

Le Comité de sélection était formé du gestionnaire de programme chargé de l'embauche, de son collègue (qui ne fait pas partie du personnel de la Ville) qui avait recommandé l'employé temporaire au tout début, et du représentant du Service des ressources humaines qui avait auparavant affirmé dans un courriel que le poste temporaire devait être affiché.

À la fin du concours, on a déterminé que le candidat externe répondait à toutes les exigences du poste. **Un examen des qualifications du candidat a d'ailleurs**

démontré que le candidat possède l'expérience, les connaissances et les attestations requises pour assumer les fonctions et les responsabilités du poste telles qu'elles sont décrites dans l'offre d'emploi. Le guide d'évaluation en entrevue a été rempli pour le concours, comprenant les réponses aux questions et les résultats du candidat.

En conséquence, conformément aux dispositions de la convention collective de l'IPPM, le candidat a été nommé au poste à temps plein en date du 7 mai 2010, puisqu'il était le seul candidat qualifié de l'unité de négociation.

Un examen des curriculum vitae soumis par certains des candidats internes a montré que ces derniers auraient, à notre avis, mérité une plus grande attention que celle qu'ils ont reçue si on ne les avait pas disqualifiés en se fondant sur leur unité de négociation.

Recommandation 1

Que la Ville fasse preuve de plus de transparence, d'équité et d'impartialité dans les processus d'embauche en encourageant la publication des offres d'emploi temporaire à l'interne comme à l'externe, sur son intranet et différents sites publics de recherche d'emploi, pour ainsi s'assurer qu'elle attire les meilleurs candidats de façon objective. Dans le cas qui nous occupe, le poste temporaire n'a été affiché ni à l'interne ni à l'externe.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec la recommandation.

Lorsqu'un poste temporaire est vacant, la pratique normale actuelle des RH consiste à recommander au gestionnaire chargé de l'embauche d'afficher le poste afin d'assurer l'équité et la transparence. Toutefois, l'affichage de tous les postes temporaires n'est pas toujours approprié ni pratique. Le processus standard d'affichage et de sélection prend un minimum de huit semaines et comprend l'affichage, le tri, les entrevues, la vérification des références, la validation des qualifications et les délais de préavis. Les conventions collectives et les conditions d'emploi actuellement en place permettent de doter des postes à court terme sans concours. Cette latitude permet de répondre rapidement aux besoins opérationnels immédiats.

Une personne sélectionnée pour un poste temporaire sans concours doit satisfaire à toutes les qualifications requises pour cet emploi avant sa nomination.

4 CONCLUSION

Dans le cas présent, un poste temporaire n'a pas été affiché à l'interne, et un candidat externe connu du gestionnaire chargé de l'embauche a été nommé à ce poste sans avoir passé de concours. Le poste temporaire est ensuite devenu permanent, et un concours a eu lieu pour lequel neuf candidatures ont été reçues. La personne occupant le poste temporaire, considérée alors comme un membre de l'unité de négociation de l'IPPM, était la seule dont la candidature a été examinée, et a par conséquent remporté le concours pour le poste permanent. Les huit autres candidats étaient tous des employés du SCFP, et leur candidature n'a pas été examinée, conformément aux dispositions de la convention collective de l'IPPM.

À notre avis, le poste temporaire aurait dû être d'abord affiché à l'interne pour donner au personnel de la Ville la possibilité de concourir pour le poste. Le fait que huit autres employés internes aient posé leur candidature pour le poste permanent démontre que des membres du personnel interne auraient aussi été intéressés au poste temporaire. Si, après le concours interne, aucun membre du personnel n'avait été qualifié pour le poste temporaire, un concours externe complet aurait alors dû être organisé. À notre avis, le fait d'afficher le poste temporaire à l'interne aurait rendu le processus plus ouvert, plus transparent et plus compétitif pour la Ville et son personnel.

5 REMERCIEMENTS

Nous souhaitons exprimer notre reconnaissance pour l'aide et la coopération de la direction à notre endroit.