

Jaar 2017
Afdeling 1
Nummer 0
Datum akkoord
Publicatiedatum 2017

Onderwerp

Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het lid Van Osselaer van 28 februari 2017 inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten.

Aan de gemeenteraad

Toelichting door vragensteller:

In aanvulling op de schriftelijke vragen van het lid Van Osselaer van 17 januari 2017, namens de fractie van D66, de schriftelijke vragen van het lid Moorman van 1 februari 2017, namens de fractie van PvdA, en de schriftelijke vragen van het lid Dijk, namens de fractie van de VVD van 27 februari 2017, wil het lid Van Osselaer graag nog een aantal aanvullende schriftelijke vragen stellen over het voorstel betreffende de overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht.

Gezien het vorenstaande heeft het lid Van Osselaer, namens de fractie van D66, op grond van artikel 45 van het Reglement van orde voor de raad van Amsterdam, de volgende schriftelijke vragen aan het college van burgemeester en wethouders gesteld:

1. De grondwaarde wordt in het voorstel berekend door de WOZ-waarde te verminderen met de opstalwaarde. De berekening van de opstalwaarde roept veel vragen op bij erfpachters die de fractie van de D66 sprak. Wij spraken iemand die opstal van minder dan 1000 euro per m² kreeg voorgerekend in de tool, terwijl hij zelf recent meer dan dat in een opknapbeurt van het huis gestoken. Wij spraken iemand met een herbouwwaarde van 1100 euro per m² terwijl bij een herziening een paar jaar eerder ruim 2300 euro per m² is gerekend. Wij spraken iemand die minder dan 1000 per m² voor zijn stenen kreeg terwijl een verzekeraar de herbouwwaarde recent op bijna 4000 had getaxeerd.
 - a. Hoe verklaart het college dit soort uitkomsten uit de rekentool?
 - b. Welke basis gebruikt het college voor het vaststellen van de oppervlaktes van woningen? Hoe heeft het college zich ervan verzekerd dat dit correct is?
 - c. Welke mogelijkheden ziet het college om de modelmatig bepaalde opstal te toetsen aan de werkelijke waarden en op basis hiervan verbeteringen aan te brengen?
 - d. Kan het college de volledige en exacte wijze van berekening van de buurtstraatquotes (BSQ's) en opstal delen en kan het de hierbij gehanteerde aannames onderbouwen?

Antwoord 1a

De wijze waarop de opstalwaarde per woning is berekend staat weergegeven in de notitie "Grondwaardebepaling voor bestaande rechten"¹.

Slechts 1,5% van de woningen in het totale bestand hebben een opstalwaarde van minder dan € 1.300 per m². Voorbeelden van minder dan € 1000 per m² komen derhalve zeer sporadisch (0,008%) voor en zijn daarmee niet representatief.

Daarnaast is de inrichting van woning (bijvoorbeeld luxe keuken of badkamer) niet van invloed op de WOZ-waarden en derhalve niet verwerkt in de opstalwaarde, terwijl deze wellicht wel door erfpachters meegerekend zijn in de door hen aangedragen vergelijkingen.

Naar aanleiding van collegevoorstel 9 mei 2017

Het college heeft de herbouwkosten op verschillende punten aangepast. In de notitie "Verschillen grondwaardebepaling tussen het grondprijnsbeleid 2016 en de WOZ-methode ² is toegelicht op welke wijze de opstalwaarde is bepaald.

Antwoord 1b

De oppervlakte van de woningen is gebaseerd op het WOZ-bestand.

Antwoord 1c

De WOZ-gegevens hebben als basis gediend voor de grondwaardeberekeningen. Hiervoor zijn de WOZ-gegevens van de WOZ-beschikking van 2015 gebruikt en deze beschikkingen zijn onherroepelijk.

Antwoord 1d

Het college is niet bevoegd om de WOZ-data met peildatum 1-1-2014 van individuele erfpachters openbaar te maken. Deze gegevens zijn niet openbaar en Belastingen heeft de gemeente de WOZ-datum alleen ter beschikking gesteld voor het berekenen van de BSQ's, de gemeente mag die niet openbaar maken.

2. De fractie van D66 heeft begrepen dat de BSQ's zijn bepaald door een gemiddelde te nemen van de grondquotes van de huizen in de straat. Dit betekent dat, tenzij iedereen in de straat dezelfde quote heeft, er altijd mensen zijn die te hoog worden aangeslagen. Wij vinden het belangrijk om een idee te krijgen van de orde van grootte van het nadeel dat mensen daarvan ondervinden.
- Zou het college inzicht kunnen geven in de mate van variatie binnen buurtstraten?

Antwoord 2a

In de bijlage bij deze beantwoording is een overzicht opgenomen waarin naast de BSQ ook de hoogste en laagste individuele grondquote zijn opgenomen.

- Onderkent het college dat het inherent is aan de gekozen methodiek dat er altijd individuele erfpachters te hoog worden aangeslagen?

¹ Bijlage bij de voordracht "Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het beleid Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2017", voor de gemeenteraad d.d. 31 mei 2017.

² Bijlage bij de voordracht "Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het beleid Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2017", voor de gemeenteraad d.d. 31 mei 2017.

Antwoord 2b

Het gaat te kort door de bocht om te concluderen dat als een object een lagere grondquote heeft dan het gemiddelde in de straat de BSQ (het gemiddelde) te hoog is. Het kan namelijk ook zo zijn dat de WOZ relatief laag is omdat opstallen, bijvoorbeeld wegens achterstallig onderhoud, minder waard zijn. In de methodiek krijgen deze objecten desondanks een opstalwaarde alsof het onderhoud niet achterstallig is. Op deze manier kunnen er op objectniveau allerlei verschillen ontstaan die ongewenst zijn. Dit is de reden dat het college heeft gekozen om uit te gaan van het gemiddelde in een straat. Op deze manier worden grote fouten voorkomen.

- c. Welke mogelijkheden ziet het college om te zorgen dat er minder of geen erfpachters op deze manier worden benadeeld?

Antwoord 2c

Naar mening van het college worden erfpachters niet benadeeld door de gekozen methode. Zie het antwoord bij 2b.

3. De huidige en historische praktijk voor het vaststellen van de canon bij herzieningen is zeer relevant om meerdere redenen. Ten eerste omdat het de verwachting bepaalt die Amsterdammers redelijkerwijs konden hebben bij het kopen van een huis op erfpacht. Ten tweede omdat de historische en huidige praktijk sterk van invloed is op wat de gemeente aan inkomsten kan verwachten van het huidige systeem van voortdurende erfpacht. Onder alle verschillende algemene bepalingen van erfpachtcontracten die in Amsterdam in omloop zijn speelt het deskundigenoordeel een rol. De canon wordt dan aan het einde van het tijdvak vastgesteld door drie deskundigen.
- a. Wat is in de afgelopen 15 jaar de praktijk geweest van deskundigenoordelen?
- Welk deel van de waarde van huis en grond berekenden zij als erfpachtgrondwaarde (het deel van de grondwaarde waarover de canon wordt berekend)?
 - Wat waren en zijn de gebruikte canonpercentages en hoe verhouden die zich tot de door de gemeente gehanteerde percentages?
- b. Onderschrijft het college de conclusie van de Rekenkamer in 2012 dat er grondquotes werden gehanteerd tussen de 20% en 25% en hierover een depreciatie van 40% werd toegepast en dus de erfpachtgrondwaarde als percentage van de totale waarde van grond en huis in de regel op 12% en 15% werd bepaald?
- c. Makelaars/taxateurs geven aan dat er momenteel twee methodes worden gehanteerd die beide uitkomen op een erfpachtgrondwaarde als percentage van de totale waarde van 12% tot 15%. Als eerste: Actuele marktwaarde (WOZ) x 20 – 25% grondquote (o.b.v. usance en intuïtie) x 0,6 depreciatie = 12 – 15% van WOZ. Als tweede: Gemiddelde marktwaarde (0,5 - 0,8 x WOZ) x 20 - 45% grondquote (o.b.v. herbouwwaarde) x 0,6 depreciatie = 12 – 15% van WOZ
- Herkent het college deze methodes als de meest gangbare methodes?
 - Herkennen de makelaars/taxateurs waarmee de gemeente in gesprek is deze methodes?

- d. Informatie die de fractie van D66 kreeg van erfpachters uit buurten waarin het voorstel van het college BSQ's van 70% tot 80% voor hanteert, geeft aan dat in die buurten zeer recent herzieningen zijn geweest die rekenden met een erfpachtgrondwaarde als percentage van de totale waarde van grond en opstal ('netto grondquote') van 10-15%. Herkent het college die informatie?
- e. Kan het college berekenen wat de inkomsten voor de gemeente uit erfpacht zouden zijn in het huidige stelsel, indien voor alle herzieningen wordt uitgegaan van een maximale netto grondquote van 10%?
- f. Kan het college berekenen wat de inkomsten voor de gemeente uit erfpacht zouden zijn in het huidige stelsel, indien voor alle herzieningen wordt uitgegaan van een maximale netto grondquote van 15%?
- g. Kan het college op een zo granulair mogelijk ruimtelijk niveau transparant maken voor eengezinswoningen en appartementen:
 - i. de erfpachtgrondwaarde per m² en als percentage van de WOZ-waarde uit de meest recente grondprijzenbrief (peildatum 2016);
 - ii. de erfpachtgrondwaarde per m² en als percentage van de WOZ-waarde (op moment van herziening) bij recente herzieningen (indien beschikbaar, graag vermelden van datum herziening);
 - iii. de erfpachtgrondwaarde per m² bij overstap in 2017 (en prijs voor 50 jaar afkoop).
 - iv. de erfpachtgrondwaarde per m² bij overstap in 2018 (en prijs voor 50 jaar afkoop).

Antwoord 3

De procedure die doorlopen wordt bij een Canonherziening Einde Tijdvak (CHET) is afhankelijk van de Algemene Bepalingen die op het betreffende erfpachtrecht van toepassing zijn. Bij de Algemene Bepalingen 1955 en eerder wordt er standaard gebruik gemaakt van externe deskundigen om de nieuwe grondwaarde en canon te bepalen. Vanaf de Algemene Bepalingen 1966 en daarna wordt eerst een gemeentelijke aanbieding gedaan en kunnen erfpachters vervolgens kiezen of ze deze direct accepteren of dat ze alsnog gebruik willen maken van externe deskundigen.

In 2011-2012 heeft de Rekenkamer onder meer onderzocht in hoeveel gevallen erfpachters de gemeentelijke aanbieding werd verworpen en wat het verschil was tussen de gemeentelijke aanbieding en het deskundigenoordeel. Dat heeft ze gedaan aan de hand van 96 compleet afgeronde CHET-dossiers. De Rekenkamer constateerde dat in gemiddeld 54% een deskundigenoordeel werd gevraagd en dat de grondwaarde daarvan gemiddeld 25% lager lag dan die van de gemeente. Gemeten over het totaal aantal aanbiedingen komt de grondwaarde gemiddeld ca. 13,6% lager uit dan volgens het gemeentelijk grondprijsbeleid.

Rebel heeft steeds gerekend met deze "afslag deskundigen" van 13,6%. Over deze 13,6% zijn raadvragen gesteld.

Inmiddels is er, op basis van meer recente CHET's (2012-2016) een lijst van 939 CHET-aanbiedingen beschikbaar. Hiervan heeft 65% (645 stuks) de aanbieding verworpen en is er een externe taxatie opgesteld. Deze 645 dossiers geven het volgende beeld. De grondwaarde door taxatie komt gemiddeld 39% lager uit dan bij gemeentelijke vaststelling (de canon kwam zelfs 49% lager uit).

Bij een gewogen gemiddelde (rekenkameronderzoek en recente CHET-aanbiedingen) komt dit uit op een deskundigenafslag van 25% t.o.v. de gemeentelijke aanbieding.

De conclusie dat de netto grondquote bij deskundigen uitkomt op maximaal 15% is niet juist. Onderstaand worden drie methodes toegelicht die deskundigen hebben gehanteerd en die tot relatief lage grondquotes leidden. Twee van de drie methodes worden niet meer gehanteerd, maar hebben wel bijgedragen aan het beeld dat de grondquote maximaal op 15% zou uitkomen. Van belang daarbij is overigens dat het meest recente (concept) deskundigenrapport een grondquote kent van 54%.

- *Methode 1 –*

In de periode 1990 tot 2010 deden de deskundigen bij de CHET veelal standaard: $\text{Grondwaarde} = \text{woningwaarde} \times 22\% \text{ grondquote} \times 0,60$ (= -/- 40% depreciatie). Die 22% (heel soms was het 20% of 23%) was dan altijd onderbouwd met “professionele intuïtie” alsmede “historische reeksen” (die “historie” was dan altijd hun eigen traditie).

Op 25 maart 2009 heeft de rechter, in het NLVE-vonnis³, geoordeeld dat deze manier van waardebepaling te kort door de bocht was, en dat deze onderbouwing niet kon volstaan. Ook het door de rechter vernietigde Honnebier-rapport uit de jaren '90 was op die 22%-methode gebaseerd.

Sindsdien zijn deskundigen van deze methode afgestapt en wordt veelal gebruik gemaakt van de residuele methode, waarbij deskundigen een eigen lijn kiezen m.b.t. de depreciatie. Grosso modo kan worden gesteld, dat het verschil in grondwaarde tussen aanbieding en taxatie sindsdien is afgenomen.

- *Methode 2 – Tijdelijke methode 2010*

In 2010 is door een klein aantal taxateurs een alternatieve taxatiemethode gehanteerd.

Bij deze taxatiemethode werd niet getaxeerd op actuele grondwaarde, maar op een gemiddelde van 1985 en 2010.

Kenmerkend voor deze methode is dat er twee grondquotes zijn berekend:

1. Een actuele bruto grondquote van ca. 46%
2. Een uiteindelijk gehanteerde netto grondquote van ca. 12%

Het verschil tussen deze 46% en 12% komt niet alleen door de depreciatie, maar vooral doordat de taxateurs in deze casus de 46% grondquote niet hebben toegepast op de actuele woningwaarde in 2010, maar op de gemiddelde woningwaarde in 1985-2010. Daarmee verkleinde de grondquote van 46% naar 12%.

De 25-jaarstermijn (1985-2010) was door de taxateurs arbitrair gekozen, en bovendien vond er geen correctie plaats voor het prijspeil (bedragen prijspeil 1985 en prijspeil 2010 werden bij elkaar opgeteld alsof het “dezelfde” bedragen waren).

³ Uitspraak Rechtbank Amsterdam d.d. 25 maart 2009 in de zaak tussen de Nederlandse Vereniging van Erfpachters (NLVE) en de gemeente inzake de procedure Canonherziening Einde Tijdvak.

Naar aanleiding van deze rapporten heeft de gemeente overleg gehad met de taxatiecommissie van de MVA (Makelaarsvereniging Amsterdam). Dit overleg ging niet over de uitkomst van de berekening, maar over de onderbouwing, de consistentie en de juridische houdbaarheid van deze methode.

Naar aanleiding van deze gesprekken heeft de taxatiecommissie van de MVA geconstateerd dat deze berekeningswijze voor CHET-taxaties onvoldoende onderbouwd was.

Sindsdien is deze rekenmethode niet meer toegepast bij CHET-taxaties. De in 2010 in de betreffende rapporten toegepaste rekenmethode kan dan ook worden gezien als een incidentele situatie, die niet maatgevend is voor het algemene beeld inzake CHET-taxatierapporten.

Door de Grondwaardecommissie (in het rapport "Schoon Schip", juni 2015) is op blz. 91 opgemerkt, inzake deskundigenrapporten bij de CHET:

De erfpachter hoeft het voorstel van de gemeente niet te accepteren. In dat geval treedt een waarderingsprocedure met externe taxateurs in werking. Deze externe taxateurs bepalen de residuele grondwaarde op basis van de geschatte transactiewaarde van de woning, gecorrigeerd voor de geschatte opstalwaarde. Op de uitkomst worden door de externe taxateurs vervolgens zeer forse afslagen toegepast om tot een canongrondslag te komen (...).

De motivatie voor deze afslagen beoordeelt de commissie als bijzonder dun.

Bovendien krijgt de commissie de indruk dat er door externe taxateurs steeds nieuwe argumenten worden gezocht om de canon naar beneden bij te stellen.

De afslagen die nu door taxateurs worden gehanteerd zijn willekeurig (...). De afslagen die worden toegepast zijn historisch bepaald en missen een ratio.

Opgemerkt moet worden dat de afslagen voorbij schieten aan het oorspronkelijke doel van de inschakeling van taxateurs (...).

Naar de mening van de Commissie is dit proces van vaststelling door "externe taxateurs" buitengewoon ondoorzichtig, willekeurig en bovendien gevoelig voor manipulatie. De uitkomst, de canongrondslag, lijkt meer een benadering van wat maatschappelijk, of in het licht van de historie, een aanvaardbare canongrondslag is dan dat het afspiegeling is van de residuele grondwaarde.

- **Methode 3 – gehanteerde methode sinds 2012**
Sinds 2012 hanteren de meeste deskundigen een residuele methode, waarbij zij op onderdelen anders rekenen dan de gemeente. Deze methode is ontstaan n.a.v. onderbouwingseisen die aan het NLVE-vonnis zijn ontleend. Uit een interne steekproef van tien taxatierapporten vanaf 2013 (verspreid over vier stadsdelen) blijkt dat de grondquote (vóór depreciatie) in deze rapporten varieert van 11% tot 57%. Gemiddeld hebben deze tien rapporten een grondquote van 34% (vóór depreciatie) en van 21% (na depreciatie).

De CHET's in de jaren 2012-2016

In de jaren 2012-2016 zijn er 1.393 CHET's geweest. Deze waren als volgt verdeeld:

totaal aantal dossiers		direct geaccepteerd	
Noord	11	1%	8 73%

Oost	36	3%	12	33%
Zuid	193	14%	10	5%
NieuwWest	160	11%	155	97%
West	993	71%	163	16%
	1.393		348	25%

Van deze 1.393 dossiers zijn nog niet alle dossiers afgerond; ook is niet overal een aanbieding gedaan (AB1937 en AB1955). Deze 1.393 dossiers hebben geleid tot in totaal 993 aanbiedingen, waarvan er 348 werden geaccepteerd.

In Noord en Nieuw-West zijn vrijwel alle aanbiedingen geaccepteerd. In Zuid is het grootste gedeelte van de aanbiedingen verworpen.

Van de 1.111 reeds afgeronde dossiers ligt de verhouding:

aanbieding geaccepteerd	348	31%
aanbieding - daarna taxatie	645	58%
direct taxatie	118	11%
Totaal	1.111	

Deze aanbiedingen zijn veelal opgesteld en verstuurd in de jaren 2009-2013 (drie jaar voor de CHET). De taxaties hebben doorgaans 1 à 2 jaar later plaatsgevonden.

De gemiddelde waarde-ontwikkeling in Amsterdam bedroeg (met aantallen woningen, van de 645):

- 2009-2011 -5% CHET in 2012 6
- 2010-2012 -9% CHET in 2013 208 vooral in Zuid en Oost
- 2011-2013 -13% CHET in 2014 392 vooral in West
- 2012-2014 -6% CHET in 2015 34 vooral in West
- 2013-2015 +4% CHET in 2016 4

Voor de meeste van deze 645 dossiers gold dus, dat in de periode tussen de (verworpen) gemeentelijke aanbieding en de deskundigentaxatie, de gemiddelde Amsterdamse woningwaarde afnam met ca. 10% per jaar⁴.

Van de 993 aanbiedingen is **35%** (348 stuks) geaccepteerd. Het aantal niet-geaccepteerde aanbiedingen (waar dus zowel een aanbieding als taxatie is geweest) is 645 voor de CHET's in 2012-2016. Deze populatie is dus 6,7x zo groot als de door de Rekenkamer onderzochte set. Ook bevonden de 96 Rekenkamer-dossiers zich slechts in twee stadsdelen. De recentere lijst bevat vijf stadsdelen.

Gemiddeld kwam de grondwaarde door taxatie in deze 645 dossiers 39% lager uit dan in de aanbieding. De canon kwam zelfs 49% lager uit. Dit verschil van 10% lagere canon komt mede doordat de taxatie gemiddeld 1 à 2 jaar na de aanbieding

⁴ Hieruit kan een vermoeden worden afgeleid, dat – door de toenmalige marktomstandigheden – de deskundigentaxatie waarschijnlijk is gebaseerd op een lagere marktwaarde dan de eerder opgestelde gemeentelijke aanbieding. Een deel van het grondwaarde- en canonverschil tussen aanbieding en deskundigen, zou dan niet door het verschil in methodiek, maar door het tijdsverschil tussen aanbieding en taxatie zijn veroorzaakt. De omvang hiervan is echter nauwelijks te kwantificeren. Met dit vermoedelijke marktwaarde-effect wordt daarom geen rekening gehouden in deze analyse.

plaatsvond, in een tijd dat de canonpercentages (gemiddeld genomen) daalden vanwege de dalende trend in de marktrente.

Omdat de netto-grondquote van 12-15%, die vóór 2010 werd gehanteerd (gebaseerd op de niet-onderbouwde bruto-grondquote van 22-23%), sinds 2010 niet meer wordt toegepast, is deze methode niet maatgevend voor toekomstige canonherzieningen. Daarom ziet het college geen aanleiding om een maximale netto-grondquote van 10% of van 15%, die aan deze achterhaalde methode is ontleend, door te rekenen.

4. De fractie van D66 heeft in een eerder stadium al gevraagd de impact voor verschillende groepen erfpachters te specificeren. Rebel Group heeft verschillende clusters van rechten beschreven en de verschillen met de huidige praktijk voor al die rechten berekend. Er worden in de aan de raad gestuurde rapportage van Rebel alleen enkele highlights gedeeld.
 - a. Kan het college de berekeningen voor alle clusters die Rebel heeft bekeken openbaar maken en hier een uitgebreide rapportage aan toevoegen?

Antwoord 4

Het college beschikt niet over een uitgebreidere rapportage dan de door Rebel geleverde rapportage.

5. Het canonpercentage heeft een grote invloed op de jaarlijkse kosten voor erfpachters die niet afkopen. De gemeente hanteert voor het eeuwigdurende stelsel nu een effectief nominaal canonpercentage van 4,5%. Verschillende erfpachters hebben de fractie van D66 erop gewezen dat het gehanteerde nominale canonpercentage niet marktconform is. In de consultatieronde hebben banken en vastgoedadviseurs ook aangegeven dat de gehanteerde risico opslag hoog is. In de deskundigenpraktijk worden nominale percentages gehanteerd van rond de 2,20%. Al eerder heeft de fractie van D66 gevraagd om een onderbouwing van het canonpercentage dat het college hanteert.
 - a. Kan het college aangeven welke risico's het loopt, welke opslag dit zou verantwoorden en welk canonpercentage dit rechtvaardigt?
 - b. Kan het college een onafhankelijke derde partij vragen dit percentage te valideren?

Antwoord 5

De gemeenteraad heeft op 22 juni 2016 het canonpercentage vastgesteld en heeft daarbij ook over het risicopercentage gesproken. Dit canonpercentage wordt samen met de AB2016 van toepassing voor erfpachters die overstappen naar eeuwigdurende erfpacht.

Ten aanzien van het canonpercentage heeft het college zich laten adviseren door een onafhankelijke grondwaardecommissie.

Op basis van hun advies is een berekeningswijze van het canonpercentage voorgesteld aan de gemeenteraad bij de invoering van eeuwigdurende erfpacht. De gemeenteraad heeft deze berekeningswijze vastgesteld, inclusief de onderliggende percentages. Het college stelt voor dit besluit in stand te laten en tevens het canonpercentage voor nieuwe uitgiften niet te laten afwijken van het canonpercentage bij overstappen.

Volledigheidshalve geeft het college aan dat het bij Overstap naar de AB2016 gaat om een canonpercentage voor *eeuwigdurende* erfpacht. De langlopende staatsrente over de afgelopen decennia bedroeg bijvoorbeeld gemiddeld 5,39% over de jaren 1947-2003 (bron: CBS).

Dat op dit moment de kortlopende rente (10 jaar of korter) erg laag is, is niet of nauwelijks representatief voor een eeuwigdurende periode. Gelet op de langjarige historische reeksen, is de kans zeer groot dat de langlopende staatsrente binnen een aantal jaren zich weer zal bewegen in de richting van het langjarige historische gemiddelde.

Burgemeester en wethouders van Amsterdam

A.H.P. van Gils, secretaris

E.E. van der Laan, burgemeester