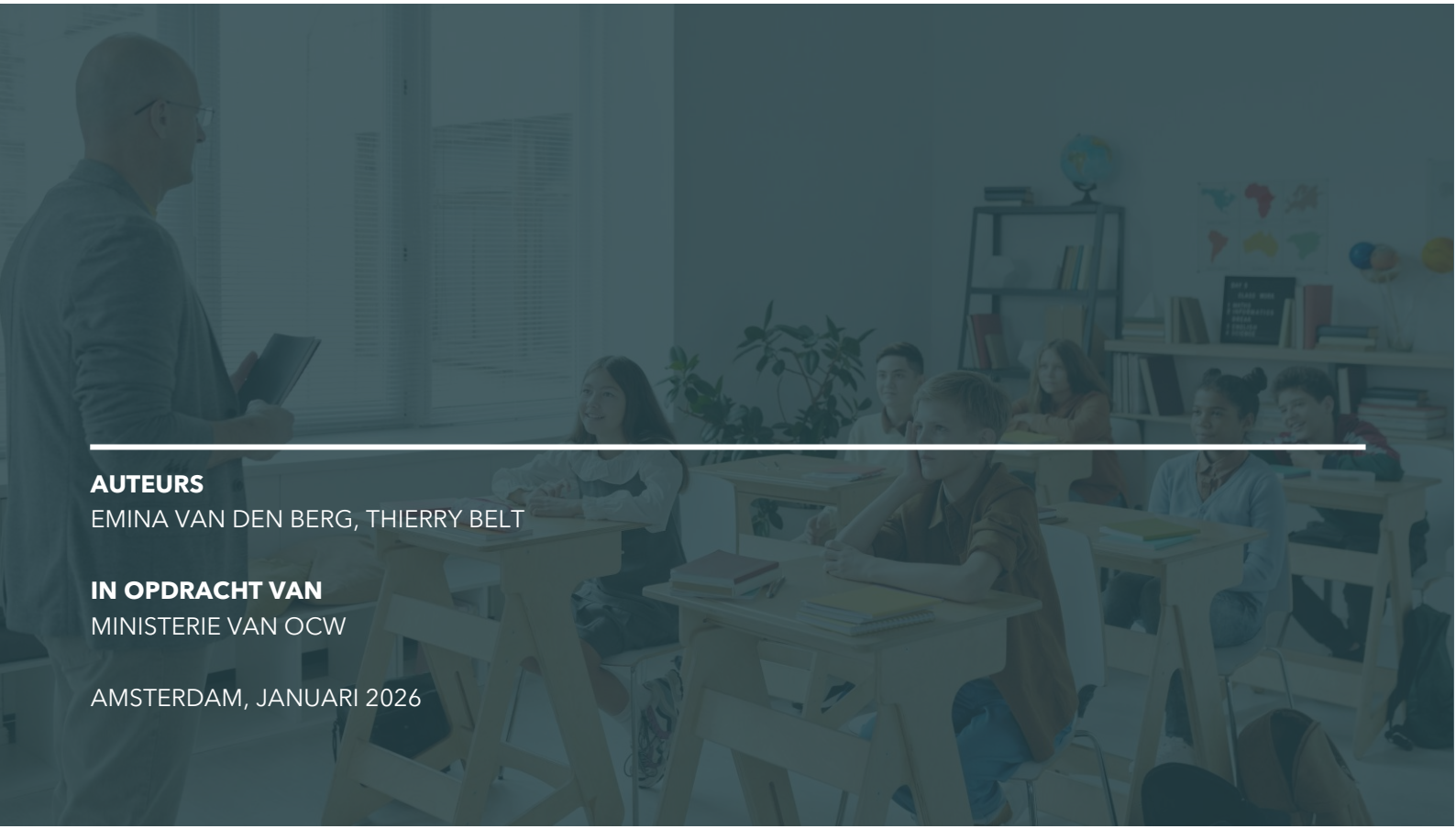
KEUZEVRIJHEID MET EEN PRIJSKAARTJE

EVALUATIE VAN DE SUBSIDIEREGELING ANDERE EIND-/DOORSTROOMTOETSEN PO

DEFINITIEF EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
EMINA VAN DEN BERG, THIERRY BELT

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN OCW

AMSTERDAM, JANUARI 2026

Infographic

KEUZEVRIJHEID MET EEN PRIJSKAARTJE

Evaluatie van de subsidieregeling andere eind-/doorstroomtoetsen po

De subsidieregeling in het kort

- Subsidie aan **erkende** aanbieders van eind-/doorstroomtoetsen
- Subsidie bestaat uit een **vaste vergoeding per aanbieder** en een **variabele vergoeding per leerling**
- Aanbieders komen in aanmerking voor subsidie indien de toets (1) **erkend is** én (2) **minstens 1.000 afnames verwacht.**

Doel van de regeling

- Kosteloos aanbod voor scholen en keuzevrijheid
- Kostendekkend voor aanbieders
- Innovatie en vergelijkbaarheid

Eindtoets | Doorstroomtoets

2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

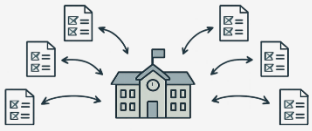
(1) Bureau ICE, (2) A-Vision

(1) Bureau ICE, (2) A-Vision, (3) AMN, (4) Diataal

(1) Bureau ICE, (2) A-Vision, (3) AMN, (4) Diataal, (5) Cito B.V.

Bevindingen

1 Doeltreffendheid
Keuzevrijheid is gerealiseerd



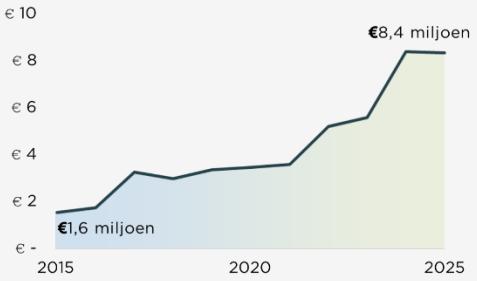
- Scholen kunnen kiezen uit 6 toetsaanbieders
- ? Kostendekkendheid op het niveau van de eind-/doorstroomtoets is mogelijk niet bereikt
- Kostendekkendheid op het niveau van de individuele aanbieders is waarschijnlijk wel bereikt

1 → 6

Aantal toetsaanbieders is toegenomen

2 Doelmatigheid
Afweging tussen keuzevrijheid en kosten

- ✗ Door het ontbreken van een expliciete definitie van keuzevrijheid is het vaststellen van de doelmatigheid lastig.
- ✗ De regeling stimuleert primair toetreding en niet kostenefficiëntie/-beheersing
- ↑ De totale subsidiekosten zijn sterk gestegen bij een gelijk gebleven leerlingaantal
- ↑ De kosten per toetsafname lopen sterk uiteen tussen toetsaanbieders



3 Toekomstbestendigheid
Druk op pluriform stelsel

- ✗ De voorkeur binnen de politiek en het onderwijsveld voor één doorstroomtoets zet de huidige regeling onder druk

De subsidieregeling heeft keuzevrijheid bereikt, maar accepteert daarbij relatief hoge publieke kosten

Managementsamenvatting

De subsidieregeling *Andere eind-/doorstroomtoetsen po* is doeltreffend ten aanzien van keuzevrijheid voor scholen, maar accepteert daarbij relatief hoge publieke kosten. Doelmatigheid is geen inherent kenmerk van de regeling. Een eindoordeel over doelmatigheid hangt daarom af van de beleidsweging: hoeveel pluriformiteit is wenselijk en wat mag dat dan kosten?

Evaluatie van de subsidieregeling
Dit rapport beschrijft de resultaten van de evaluatie van de subsidieregeling Andere eind-/doorstroomtoetsen po. De evaluatie brengt het gebruik van de regeling in kaart, de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd en hoe de regeling scoort op doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid. De evaluatie richt zich uitsluitend op deze specifieke subsidieregeling. Andere wet- en regelgeving rondom de doorstroomtoets valt buiten de scope. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober tot en met december 2025 en is hoofdzakelijk gebaseerd op deskresearch en gesprekken met commerciële toetsaanbieders.

Beleidsinstrument en beoogde werking
De subsidieregeling Andere eind-/doorstroomtoetsen po voorziet in financiële ondersteuning voor commerciële toetsaanbieders bij de ontwikkeling en uitvoering van eind-/doorstroomtoetsen. Aanbieders komen in aanmerking voor subsidie na erkenning door het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en zijn verplicht jaarlijks aan te tonen dat zij voldoen aan de geldende kwaliteits- en proceseisen. De hoogte van de subsidie wordt vastgesteld op basis van het daadwerkelijk aantal deelnemende leerlingen, met als doel onder- en overfinanciering te beperken.

De onderliggende beleidstheorie veronderstelt dat de regeling via twee samenhangende mechanismen functioneert. Ten eerste door het verlagen van toetredingsdrempels voor aanbieders en ten tweede door het stimuleren van innovatie via financiële prikkels. Op deze manier beoogt de regeling keuzevrijheid voor scholen te bewerkstelligen en bij te dragen aan een pluriform, betrouwbaar en kwalitatief hoogwaardig aanbod van eind-/doorstroomtoetsen.

Gebruik van de regeling
De markt van eind-/doorstroomtoetsen is in de afgelopen jaren geleidelijk, maar duidelijk verbreed. In 2015 was 94 procent van de markt in handen van de overheid. In 2025 is dat afgenomen tot 1 procent en domineren vijf commerciële toetsaanbieders de markt. Cito B.V. (47 procent) en Bureau ICE (38 procent) zijn de twee grootste marktpartijen.

Parallel aan deze marktontwikkeling zijn de kosten van de subsidieregeling in de tijd toegenomen van 1,6 miljoen euro naar 8,4 miljoen euro. De sterkste groei van de totale uitgaven vond plaats bij de overstap van de eindtoets naar de doorstroomtoets in 2024. De commerciële aanbieders hebben sinds dat moment 99 procent van de markt in handen. Voor die tijd viel een deel van de kosten buiten de subsidieregeling, omdat de overheidstoets een significant marktaandeel had. Doordat de regeling geen verantwoording van de subsidiemiddelen vereist van toetsaanbieders, kunnen de met subsidie gefinancierde activiteiten slechts in algemene termen worden beschreven. Een exact inzicht in de relatie tussen activiteiten en bestedingen is daardoor niet mogelijk.

Toetsaanbieders beoordelen de regeling overwegend positief. Zij ervaren de regeling als helder en uitvoerbaar en zien deze als een solide basis voor het in stand houden van een divers en kwalitatief hoogwaardig toetsaanbod. Hoewel enkele aandachtspunten zijn genoemd die vragen om nadere afstemming en mogelijke verfijning, doen deze geen afbreuk aan de positieve waardering van de regeling als geheel.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Keuzevrijheid
De subsidieregeling hanteert geen expliciete definitie van keuzevrijheid. Formeel is er sprake van keuzevrijheid bij de mogelijkheid om te kiezen uit ten minste twee toetsen. Sinds de start van de regeling in 2015 is het toetsaanbod verbreed: waar aanvankelijk sprake was van één aanbieder, zijn dat er inmiddels zes. Dit duidt op toegenomen keuzevrijheid op stelselniveau.

De ontstane pluriformiteit in de markt is niet toevallig ontstaan, maar rechtstreeks het gevolg van de subsidieregeling. Markttoetreding is mogelijk gemaakt doordat toetsaanbieders verplicht zijn de eind-/doorstroomtoets kosteloos aan scholen aan te bieden. Door financiële compensatie via de subsidieregeling zijn de toetredingsdrempels verlaagd en is een divers aanbod van eind-/doorstroomtoetsen tot stand gekomen.

Kostendekkendheid
Aanbieders geven signalen dat de subsidie onvoldoende aansluit bij de stijgende kosten die samenhangen met onder meer digitalisering, IT-infrastructuur en aangescherpte kwaliteitseisen. Daarbij wordt gewezen op het feit dat de vergoedingen sinds 2022 niet zijn aangepast of geïndexeerd. Tegelijkertijd toont de praktijk dat geen enkele aanbieder de markt heeft verlaten sinds invoering van de regeling, wat mogelijk wijst op bedrijfseconomische haalbaarheid.

De mate van kostendekkendheid hangt dus af van de gehanteerde definitie. Onder een brede interpretatie, waarbij kostendekkendheid wordt opgevat als de mogelijkheid tot duurzame marktdeelname, lijkt hiervan sprake. Onder een nauwere, toetsgerichte interpretatie, waarin volledige dekking van de kosten van de toets centraal staat, is dit mogelijk niet het geval. Deze verschillende interpretaties zijn van belang voor de beoordeling van zowel de doelrealisatie als de doeltreffendheid ten aanzien van de kostendekkendheid van de regeling.

Ervaren neveneffecten
Mede gefaciliteerd door de subsidieregeling is het goed denkbaar dat sommige aanbieders de eind-/doorstroomtoets hebben benut als toegangspoort tot de bredere markt voor het primair onderwijs. Dit kan hun marktpositie versterken en op termijn de feitelijke keuzevrijheid voor scholen beïnvloeden. Daarnaast bestaat er een spanning tussen pluriformiteit en vergelijkbaarheid. Een groter aantal beschikbare toetsen vergroot weliswaar de formele keuzevrijheid, maar wanneer de inhoudelijke verschillen tussen toetsen beperkt zijn, kan de praktische betekenis van die keuzevrijheid afnemen.

Voorts kan de huidige dubbelfunctie van de doorstroomtoets in combinatie met de variabele subsidiecomponent aanbieders prikkelen tot volumegericht gedrag. Dit kan doorwerken in hun strategische positionering en indirect ook in de keuzes die scholen maken. Deze neveneffecten onderstrepen dat keuzevrijheid niet uitsluitend wordt bepaald door het aantal beschikbare toetsen, maar ook door marktverhoudingen, aanvullende commerciële activiteiten en de bredere dynamiek van het stelsel.

Doelmatigheid

De subsidieregeling is vanuit haar systemisch ontwerp primair gericht op toegankelijkheid en pluriformiteit, en in mindere mate op kostenefficiëntie en kostenbeheersing. Dit impliceert dat relatief hoge publieke kosten per aanbieder en per leerling als aanvaardbaar worden beschouwd. Vanuit het perspectief van een doelmatiger inrichting verschuift de centrale vraag daardoor van óf keuzevrijheid noodzakelijk is naar de mate waarin keuzevrijheid wenselijk is. Het vinden van een optimaal evenwicht tussen pluriformiteit en kostenbeheersing vormt hierbij het uitgangspunt. In deze evaluatie zijn daartoe enkele scenario's verkend die primair zijn beoordeeld op hun effect op kostenbeheersing/-verlaging.

Toekomstbestendigheid van de regeling

De toekomstbestendigheid van de regeling staat onder druk, doordat binnen de politiek en het onderwijsveld de voorkeur is verschoven naar één landelijke doorstroomtoets. In een stelsel met één aanbieder sluiten de huidige vaste en variabele voet, evenals het bestaande erkennings- en toezichtkader, minder goed aan. Deze onderdelen van de regeling zouden ingrijpend moeten worden herzien om passend en uitvoerbaar te blijven.

Inhoudsopgave

Infographic 2

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 7

1.1 Achtergrond van de doorstroomtoets 7

1.2 Onderzoeksvragen 9

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening 10

1.4 Leeswijzer 11

2 Subsidieregeling andere eind-/doorstroom-toetsen po 12

2.1 Aanleiding van de regeling 12

2.2 Instrument en werkwijze 13

2.3 Beoogde werking van de regeling 15

3 Gebruik van de regeling 20

3.1 Ontwikkeling in aantal toetsaanbieders 20

3.2 Bereik van de toetsaanbieders 21

3.3 Inzet van de subsidiemiddelen 22

3.4 Oordeel over de regeling 25

4 Uitwerking van de regeling in de praktijk 27

4.1 Doelrealisatie en doeltreffendheid 27

4.2 Doelmatigheid 30

5 Conclusies en toekomstbestendigheid 35

1 Inleiding

De subsidieregeling 'Andere erkende eind-/doorstroomtoetsen po' beoogt de ontwikkeling van eind-/doorstroomtoetsen door marktpartijen te stimuleren om daarmee keuzevrijheid te bewerkstelligen voor scholen. Deze regeling is geëvalueerd om het gebruik, de effecten en de efficiëntie ervan in kaart te brengen. De uitkomsten vormen de basis voor de toekomstige inrichting van de subsidieregeling.

Dit hoofdstuk beschrijft kort de achtergrond van de doorstroomtoets en de bijbehorende subsidieregeling 'Andere erkende doorstroomtoetsen po'. Deze achtergrond vormt de basis voor de evaluatie van de regeling, waarmee het gebruik van de regeling is onderzocht, in hoeverre de beoogde doelen zijn gerealiseerd, hoe doeltreffend en efficiënt de inzet van middelen is geweest en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de toekomst.

1.1 Achtergrond van de doorstroomtoets

Van centrale eindtoets naar doorstroomtoets
Voorheen gebruikten scholen uiteenlopende toetsinstrumenten, waardoor resultaten moeilijk vergelijkbaar waren. Met de invoering van de centrale eindtoets in 2015 werd beoogd een uniforme, objectieve maatstaf te creëren voor het niveau van leerlingen aan het einde van het primair onderwijs (po). De overheid introduceerde daartoe de centrale eindtoets, die scholen ondersteunde bij het bepalen van een passend schooladvies voor het voortgezet onderwijs (vo). Tegelijkertijd bood de wet ruimte aan andere, door de minister toegelaten, eindtoetsen ontwikkeld door commerciële aanbieders. Het stelsel had daarmee een tweeledig doel: enerzijds het borgen van landelijke vergelijkbaarheid en objectiviteit, en anderzijds het waarborgen van keuzevrijheid voor scholen binnen dat kader.

Hoewel de centrale eindtoets bijdroeg aan objectieve en vergelijkbare informatie, was het toetsmoment relatief laat in het schooljaar en lag de nadruk primair op het meten van het eindniveau van leerlingen. De toets speelde daardoor een beperkte rol bij het inzichtelijk maken van onderwijsbehoeften of het bevorderen van kansengelijkheid. Deze beperkingen vormden een belangrijke aanleiding voor de herziening van het toetsstelsel en de ontwikkeling van de doorstroomtoets.

De doorstroomtoets in groep 8
Sinds het schooljaar 2023-2024 is de doorstroomtoets verplicht gesteld voor alle leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs in Nederland. Deze toets wordt afgenomen vóór de feitelijke overgang naar het vo en meet de taalvaardigheid en rekenvaardigheid. Bij taal gaat het om begrijpend lezen, woordenschat, grammatica en spelling. Bij rekenen worden onderdelen als verhoudingen, meten en verbanden onderzocht.

Het voornaamste doel van de doorstroomtoets is om een objectieve en onafhankelijke reflectie te geven van de kennis en vaardigheden van de leerling. Deze informatie ondersteunt scholen bij het definitief bepalen van het meest passende advies voor het vo. Bij een hogere score op de doorstroomtoets dan het eerder afgegeven advies

door de school is het in principe verplicht het advies bij te stellen naar een hoger niveau[1]. Een lagere score leidt daarentegen niet tot een verlaging van het advies. Dit mechanisme is opgezet om gelijke kansen en eerlijke doorstroommogelijkheden te bevorderen.

Keuzevrijheid voor basisscholen

Scholen kiezen zelf, in overleg met de medezeggenschapsraad, welke doorstroomtoets zij afnemen. Op dit moment zijn er zes aanbieders van een doorstroomtoets:

1. Stichting Cito ontwikkelt de DOE-toets namens de overheid;
2. Cito B.V. biedt de Leerling in Beeld (LIB)–doorstroomtoets aan;
3. Bureau ICE heeft de IEP-doorstroomtoets;
4. A-Vision ontwikkelt de Route 8-doorstroomtoets;
5. Diataal heeft de Dia-toets, en;
6. AMN biedt de AMN-doorstroomtoets aan.

De toetsen verschillen onder meer in vorm (digitaal of papier), didactisch ontwerp en de mate waarin zij adaptief zijn. Digitale afname biedt doorgaans voordelen zoals directe verwerking van antwoorden en organisatorische efficiëntie. Tegelijkertijd zijn papieren varianten relevant voor scholen met beperkte digitale infrastructuur of voor leerlingen die baat hebben bij een papieren toetsvorm. Adaptieve toetsen spelen in op het vaardigheidsniveau van leerlingen en kunnen zo een gedifferentieerder en nauwkeuriger beeld van hun prestaties geven. In aanvulling op de wettelijke vereisten rondom toegankelijkheid, bieden verschillende aanbieders aanvullende aanpassingen om tegemoet te komen aan leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften. Die aanvullende aanpassingen gaan verder dan digitale adaptiviteit, bijvoorbeeld audio-ondersteuning/een voorleesfunctie voor leerlingen met auditieve beperkingen of een braille-versie voor blinde leerlingen.

Scholen kiezen voor het afnameformat dat het best aansluit bij hun infrastructuur en bij de behoeften van hun leerlingen. Bovendien kiest een school voor één toets.[2] Hierdoor maken alle leerlingen binnen dezelfde school dezelfde doorstroomtoets, inclusief eventuele nevenlocaties. Scholen binnen hetzelfde bestuur zijn niet verplicht om voor dezelfde toets te kiezen. Bekostigde scholen die onder de Wet op het primair onderwijs (WPO) vallen, zijn verplicht om de doorstroomtoets af te nemen en betalen daar niet voor. Niet-bekostigde scholen zijn niet verplicht om een doorstroomtoets af te nemen en dragen zelf de kosten als zij wel hiervoor kiezen.

Timing en dubbele functie

De doorstroomtoets wordt in de periode van eind januari tot midden februari afgenomen, na het voorlopige schooladvies. Uiterlijk op 15 maart ontvangen scholen de uitslag, waarna zij het definitieve schooladvies vaststellen. De aanmeldingsperiode voor het vo volgt daarna.

Naast de adviesfunctie heeft de doorstroomtoets een bredere systeemfunctie. De Inspectie van het Onderwijs gebruikt de geaggregeerde toetsresultaten om de onderwijskwaliteit op schoolniveau te monitoren en hierover te rapporteren. De toets vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de bredere kwaliteitscyclus binnen het po.

---

1 Uitzonderingen gelden wanneer het voorlopige advies praktijkonderwijs betreft of wanneer de school gemotiveerd vastlegt dat bijstelling niet in het belang van de leerling is.

2 Voor individuele leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften kan worden afgeweken van de door de school gekozen toets, bijvoorbeeld wanneer aangepaste afnamevormen vereist zijn, zoals braille.

Subsidie voor marktpartijen
Om keuzevrijheid voor scholen te waarborgen en een divers en kwalitatief toetsaanbod mogelijk te maken, is in 2015 de subsidieregeling 'Andere erkende eindtoetsen po' ingesteld. Deze regeling ondersteunt toetsaanbieders bij de ontwikkeling, beschikbaarstelling en uitvoering van erkende doorstroomtoetsen. Sinds 2023 sluit de regeling terminologisch en inhoudelijk aan op de doorstroomtoets.

Aanbieders ontvangen jaarlijks subsidie, bestaande uit een vaste bijdrage, een aanvullende vaste bijdrage indien zowel digitale als papieren versies worden geleverd, en een variabele bijdrage per afgenomen toets. De regeling stelt strikte voorwaarden aan betrouwbaarheid, validiteit, beschikbaarheid, uitvoering bij een minimaal aantal leerlingen en kosteloze levering aan scholen.

Recent is de subsidieregeling verlengd tot 2029 en op onderdelen aangepast. Belangrijke wijzigingen zijn de vervanging van de term 'eindtoets' door 'doorstroomtoets', de verruiming van de beoordelingstermijn door DUS-I van zes naar negen weken en de formele positionering van het College voor Toetsen en Examens (CvTE) als instantie die adviseert over de erkenning van toetsen. De aanpassingen moeten bijdragen aan stabiliteit, transparantie en kwaliteit in het toetslandschap.

1.2 Onderzoeksvragen

Conform de wettelijke verplichting dient de subsidieregeling 'Andere erkende doorstroomtoetsen po' in 2025 te worden geëvalueerd. Het doel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in de werking, effecten en efficiëntie van de regeling. Daarbij staat het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid centraal. De resultaten van de evaluatie zullen worden meegenomen bij eventuele beleidsaanpassingen en de toekomstige inrichting van de subsidieregeling.

De centrale onderzoeksvragen zijn of de beoogde doelen van de regeling zijn behaald en of de beschikbare middelen op een efficiënte manier zijn ingezet. De bijbehorende deelvragen zijn gegroepeerd in vier thema's.

Thema 1: Resultatenketen
Hoe ziet de resultatenketen van de subsidieregeling eruit?
- Wat zijn de beleidsdoelen van de subsidies? Zijn die meetbaar te maken?
- Welke activiteiten en prestaties worden beoogd met de subsidiemiddelen?
- Wie zijn de belanghebbenden? Voor wie en in welke omstandigheden is de inzet van de subsidie bedoeld?

Thema 2: Gebruik van de subsidieregeling
Met welk doel is subsidie door de vijf erkende marktpartijen aangevraagd?
- Welke activiteiten zijn door de vijf erkende marktpartijen met de subsidie uitgevoerd?
- Hoe goed is het gelukt om deze activiteiten uit te voeren?
- Hoe oordelen de vijf erkende marktpartijen over de subsidieregeling?
- Hoeveel leerlingen maken gebruik van de verschillende doorstroomtoetsen en hoe is dit gebruik verdeeld over de beschikbare aanbieders?

Thema 3: Doelrealisatie en doeltreffendheid
Zijn de beoogde doelen van de subsidieregeling behaald?
- In hoeverre worden alle relevante (doel)groepen met de subsidieregeling bereikt?

- Zijn er positieve of negatieve neveneffecten opgetreden?
  - Zo ja, welke neveneffecten betreft dit?
- Is het aannemelijk dat de beleidsdoelen bereikt zijn door toedoen van de subsidieregeling?
- In hoeverre is het doelbereik te wijten aan de subsidieregeling?
- Hoe heeft de inzet van de subsidie bijgedragen aan het behalen van de doelen?

Thema 4: Doelmatigheid
Zijn de subsidiemiddelen efficiënt ingezet?
- Hoe verhouden de uitgekeerde subsidies zich tot het daadwerkelijke gebruik van de toetsen?
- In hoeverre kunnen de activiteiten met minder budget worden uitgevoerd?
- In hoeverre had er meer bereikt kunnen worden met hetzelfde budget?

Thema 5: Toekomstbestendigheid
- Hoe kan de subsidieregeling worden aangepast om ook in de toekomst effectief en efficiënt te blijven functioneren?
- Welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomstige inrichting van het beleid rond doorstroomtoetsen?

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening

De evaluatie van de subsidieregeling 'Andere erkende eind-/doorstroomtoetsen po' richt zich op het in kaart brengen van het gebruik, de doelrealisatie, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de toekomstbestendigheid van de regeling in de periode 2015–2025. Het onderzoek is thematisch opgebouwd en doorloopt verschillende stappen om een volledig en samenhangend beeld van de subsidieregeling te verkrijgen.

Afbakening van het onderzoek
Het onderzoek beperkt zich expliciet tot de subsidieregeling 'Andere erkende eind-/doorstroomtoetsen po'. Andere regelingen of initiatieven die verband houden met doorstroomtoetsen in het po, maar niet onder deze specifieke subsidieregeling vallen, worden buiten beschouwing gelaten. Voorbeelden van verwante regelingen zijn de Wet doorstroomtoetsen PO met de bijbehorende besluiten, die het wettelijke kader voor doorstroomtoetsen in het po vastleggen, en de Regeling beoordelingskader en beoordelingsnormen doorstroomtoetsen PO, waarin de kwaliteit, normering en erkenning van toetsen worden geregeld. Deze regelingen en wetten vallen buiten de scope van dit onderzoek, omdat zij weliswaar het wettelijke en institutionele kader voor doorstroomtoetsen vormen, maar geen onderdeel zijn van de subsidieregeling zelf. Daarnaast vormen zij niet het onderwerp van deze evaluatie, die zich expliciet richt op het gebruik, de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de efficiëntie van de subsidieregeling.

Onderzoeksaanpak thema 1: Resultatenketen
In het eerste thema stond de resultatenketen centraal. Het doel is inzicht te krijgen in de doelen van de regeling, de beoogde activiteiten en de middelen waarmee deze doelen worden nagestreefd. Hiervoor is een bureaustudie uitgevoerd, waarin onder andere relevante beleidsdocumenten, de subsidieregeling en de wijzigingen daarin zijn geanalyseerd. Omdat documenten soms onvolledig zijn of doelen niet expliciet verwoorden, is ook een groepsgesprek gevoerd met enkele beleidsmedewerkers van OCW binnen het team curriculum en toetsen om een volledig beeld te krijgen van de beoogde werking en de effecten van de regeling. Op basis van deze informatie is een schematische resultatenketen opgesteld.

Onderzoeksaanpak thema 2, 3 en 5: Gebruik, doelrealisatie, doeltreffendheid en toekomstbestendigheid
In de tweede fase lag de focus op het gebruik van de regeling, de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de toekomstbestendigheid. Het onderzoek richt zich op de mate waarin er gebruik is gemaakt van de subsidieregeling en welke resultaten hiermee zijn behaald. Ook mogelijke positieve en negatieve neveneffecten van de regeling zijn in kaart gebracht. Naast de bureaustudie, waarin onder meer de prestatieverklaringen van erkende marktpartijen worden geanalyseerd, zijn interviews gehouden met de erkende marktpartijen die subsidie ontvingen in de periode 2015–2025. Deze gesprekken gingen in op de uitgevoerde activiteiten, het behaalde resultaat en de eventuele neveneffecten en mogelijkheden om de regeling toekomstbestendig te maken.

Onderzoeksaanpak thema 4: Doelmatigheid
De laatste fase richtte zich op de doelmatigheid van de regeling, oftewel de mate waarin beleidsdoelen efficiënt zijn bereikt met de beschikbare middelen. Hiervoor is onder andere financiële informatie verzameld via bureaustudie en aanvullende vragen aan de erkende marktpartijen. Door triangulatie van alle beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve gegevens is een oordeel gevormd van de mate waarin dezelfde doelen met minder middelen bereikt hadden kunnen worden, of méér resultaat met dezelfde middelen bereikt had kunnen worden.

1.4 Leeswijzer

Dit rest van dit rapport presenteert de evaluatie van de subsidieregeling 'Andere erkende doorstroomtoetsen po' voor de periode 2015–2025. Het rapport is zo opgebouwd dat de lezer stapsgewijs inzicht krijgt in de regeling, het gebruik ervan, de behaalde resultaten en de conclusies voor de toekomst.

Hoofdstuk 2 beschrijft de subsidieregeling zelf. In dit hoofdstuk worden de achtergrond en opzet van de regeling geschetst, worden de doelen en de beoogde activiteiten besproken en wordt een overzicht gegeven van de financiële middelen en het wettelijk kader. Ook de resultatenketen, die de verbinding legt tussen activiteiten, prestaties en effecten, wordt hier toegelicht.

Hoofdstuk 3 gaat in op het gebruik van de subsidieregeling. Hier wordt inzicht geboden in de erkende marktpartijen die gebruikmaken van de regeling, hun leerlingenbereik, de inzet van de subsidiemiddelen en het oordeel over de regeling.

Hoofdstuk 4 richt zich op de beoordeling van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de beoogde doelen zijn bereikt, hoe effectief de subsidieregeling is geweest en in hoeverre de ingezette middelen efficiënt zijn gebruikt. Daarnaast worden de ervaren neveneffecten uiteengezet.

Hoofdstuk 5 presenteert de conclusies en aanbevelingen voor de toekomst. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, trekt conclusies over de werking en effectiviteit van de subsidieregeling en bespreekt mogelijkheden om de regeling toekomstbestendig te maken.

In dit rapport wordt veelal de term 'doorstroomtoets' gebruikt. Voor de evaluatieperiode 2015–2023 verwijst deze term ook naar de eindtoets, die toen als wettelijk verplicht toetsinstrument werd gehanteerd.

2 Subsidieregeling andere eind-/doorstroom-toetsen po

Sinds 2015 voert de overheid een subsidieregeling voor erkende eind-/doorstroomtoetsen po uit. Deze regeling beoogt een duurzaam en divers aanbod van doorstroomtoetsen te bewerkstelligen en daarmee keuzevrijheid te waarborgen voor scholen.

Op 1 augustus 2014 trad de Wet Eindtoetsing Primair Onderwijs in werking. Per 1 januari 2023 is deze wet gewijzigd vanwege de Wet doorstroomtoetsen po, waarbij de term doorstroomtoets de eerdere benaming eindtoets verving. Deze naamswijziging benadrukt de functie van de toets als instrument ter ondersteuning van de doorstroom naar het vo, en niet slechts als afsluiting van het po. Beide wetten schrijven voor dat alle bekostigde basisscholen een centrale toets voor taal en rekenen afnemen bij groep 8-leerlingen. Scholen kunnen kiezen uit de door de overheid ontwikkelde toets en andere door de minister toegelaten toetsen, ontwikkeld door commerciële marktpartijen. Deze keuzevrijheid sluit aan bij de constitutionele vrijheid van onderwijs (Artikel 23 van de Grondwet) en wordt ondersteund door een subsidieregeling die de ontwikkeling en beschikbaarstelling van alternatieve toetsen financieel mogelijk maakt. Dankzij deze subsidieregeling kunnen scholen alle erkende toetsen kosteloos afnemen.

2.1 Aanleiding van de regeling

Voor 2014 ontbrak in het primair onderwijs een uniform, door de overheid beheerd, systeem van eindtoetsing. Scholen maakten gebruik van diverse commerciële toetsaanbieders, waarvan Cito veruit de grootste was. Hierdoor ontstond een situatie waarin de overheid beperkte grip had op de kwaliteit, toegankelijkheid en vergelijkbaarheid van de toetsresultaten. Deze versnippering leidde tot drie structurele knelpunten:

1. **Ongelijkheid in eindtoetsing**. Omdat scholen verschillende toetsen gebruikten, ontbrak een gezamenlijke standaard voor het meten van taal- en rekenvaardigheden. Dit bemoeilijkte zowel de vergelijking tussen scholen als een betrouwbare monitoring van het stelsel op landelijk niveau;
2. **Beperkte keuzevrijheid**. Hoewel meerdere toetsen bestonden, was het aanbod feitelijk beperkt tot één dominante aanbieder. Hierdoor hadden scholen weinig mogelijkheid om een toetsvorm te kiezen die goed aansloot bij hun onderwijsconcept of leerlingenpopulatie;
3. **Afhankelijkheid van één commerciële partij.** De sterke marktpositie van één aanbieder werd vanuit het perspectief van publieke borging als onwenselijk gezien. De overheid had weinig mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan de kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit van de toetsafname.

Met de invoering van de Wet Eindtoetsing Primair Onderwijs (in 2014) koos de overheid daarom bewust voor een gemengd model, namelijk een stelsel waarin de overheid zelf een centrale toets ontwikkelt, en anderzijds ruimte biedt aan marktpartijen om alternatieve, gelijkwaardige eindtoetsen te ontwerpen. Op die manier konden meerdere publieke doelen tegelijk worden gerealiseerd: borging van kwaliteit en objectiviteit, meer keuzevrijheid voor scholen en het stimuleren van innovatie binnen de toetsmarkt.

Omdat toetreding tot deze markt aanzienlijke investeringen vraagt –zoals de ontwikkeling van jaarlijkse toetsversies, psychometrisch onderzoek, waarborging van betrouwbaarheid en opbouw van afnamecapaciteit– werd daarnaast

een subsidieregeling ingesteld. Deze regeling beoogt toetredingsdrempels te verlagen, financiële risico's voor nieuwe aanbieders te beperken en een gelijk speelveld te creëren tussen alle toetsaanbieders. Hierdoor worden scholen in staat gesteld om daadwerkelijk te kiezen uit meerdere kwalitatief hoogwaardige doorstroomtoetsen, zonder dat kosten of schaalnadelen een rol spelen.

2.2 Instrument en werkwijze

De subsidieregeling functioneert door het direct financieel ondersteunen van erkende commerciële marktpartijen die doorstroomtoetsen ontwikkelen en aanbieden. Het centrale beleidsinstrument is daarmee een subsidie die bedoeld is om met name de vaste ontwikkel-, beheers- en uitvoeringskosten van de toets te dekken. Deze kosten zijn substantieel en relatief onafhankelijk van het aantal deelnemende leerlingen. De veronderstelling is dat toetreding tot de markt zonder financiële ondersteuning voor veel aanbieders niet haalbaar zou zijn.

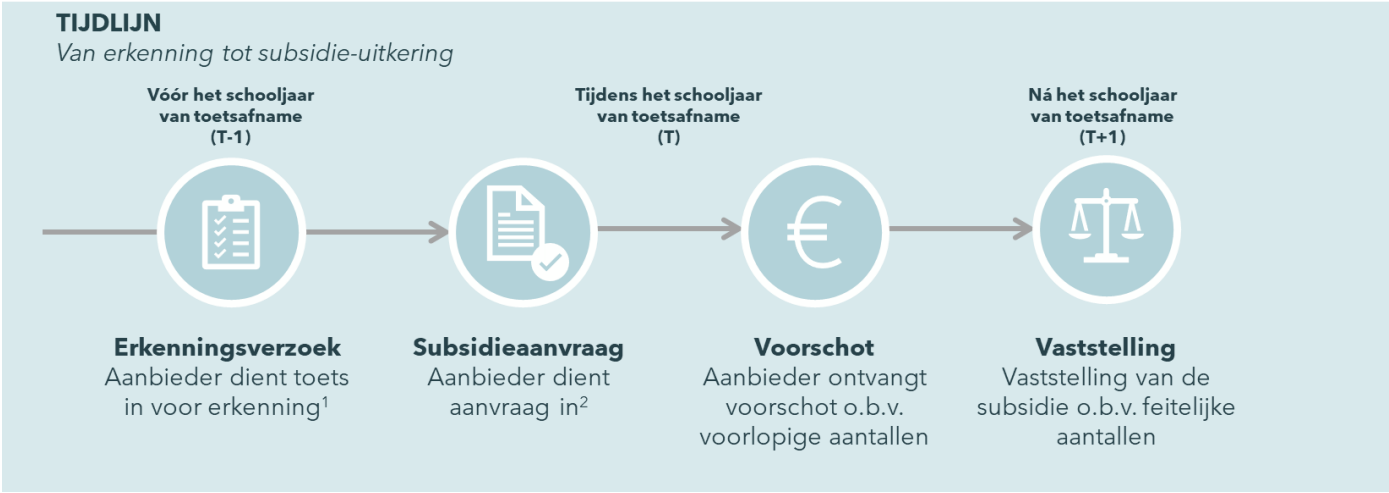
Marktpartijen komen in aanmerking voor subsidie wanneer hun toets is erkend door het CvTE. Een erkenning geldt voor een periode van vier jaar en stelt aanbieders in staat jaarlijks een subsidieaanvraag in te dienen, mits zij aantonen dat zij blijvend voldoen aan de kwaliteits- en proceseisen en de jaarlijkse monitoring daarvan doorstaan[3]. Daarnaast geldt een praktische instapvoorwaarde. Een aanbieder moet aannemelijk maken dat de toets naar verwachting door minimaal 1.000 leerlingen zal worden afgenomen. Deze ondergrens moet voorkomen dat publieke middelen worden ingezet voor zeer kleinschalige toetsinitiatieven die geen duurzaam of landelijk relevant alternatief kunnen vormen.

De uitvoering van de regeling volgt een vaste jaarlijkse cyclus van erkenning, aanvraag, voorschot en definitieve vaststelling (zie Figuur 2.1). Nadat een toets is erkend, kan de aanbieder een subsidieaanvraag indienen. Bij goedkeuring ontvangt de toetsaanbieder een voorschot op basis van het verwachte aantal deelnemers. Na afloop van het afnamejaar wordt de subsidie definitief vastgesteld op basis van het daadwerkelijke aantal leerlingen dat de toets heeft gemaakt. De controle vindt plaats via administratieve gegevens, waaronder BRON-registraties[4], waarmee het gerealiseerde bereik objectief en uniform wordt vastgesteld. Deze systematiek borgt dat de subsidie aansluit bij het feitelijke gebruik en voorkomt zowel onder- als overfinanciering.

[3] Bij de eindtoets beoordeelde en bewaakte de Expertgroep Toetsen PO de kwaliteit. Sinds de overstap naar de doorstroomtoets zijn de taken rond toelating, beoordeling en waarborgen van kwaliteit overgegaan naar het CvTE.

[4] BRON-registratie is de wettelijk verplichte vastlegging van leerling- en onderwijsgegevens in het landelijke Basisregister Onderwijs (BRON), beheerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs, ten behoeve van bekostiging, toezicht en beleidsinformatie.

Figuur 2.1 Het proces van erkenning tot vaststelling van de doorstroomtoets



[1] Tot 1 januari 2023 bij de Expertgroep Toetsen PO, daarna bij het CvTE; [2] Tot 2021 bij DUO, daarna bij DUS-I.
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

Het jaarlijkse subsidiebedrag voor erkende toetsaanbieders bestaat uit twee hoofdcomponenten. De eerste component is de vaste voet: een jaarlijks vast bedrag bedoeld om de structurele, niet-leerlingenafhankelijke kosten van toetsontwikkeling en -uitvoering te dekken. Het gaat hierbij onder meer om doorontwikkeling van de toets en het itembankbeheer, de kwaliteitsborging, procesbewaking, servicedesk en toetslogistiek. Deze vaste voet vormt de basisfinanciering die nodig is om duurzame toetreding en continuïteit op de markt voor doorstroomtoetsen te kunnen garanderen.

De tweede component is een variabele vergoeding per leerling. Deze vergoeding wordt uitgekeerd op basis van het daadwerkelijke aantal afgenomen toetsen en kent een staffelstructuur. De staffel zorgt ervoor dat de vergoeding per leerling afneemt naarmate een aanbieder meer leerlingen bereikt. Door deze systematiek beoogt de regeling enerzijds een eerlijk speelveld voor kleine en nieuwe toetreders te ondersteunen en anderzijds overcompensatie te voorkomen bij grote spelers. Daarmee wordt voorspelbaarheid en kostendekkendheid nagestreefd, proportioneel aan het gerealiseerde gebruik.

Voortvloeiend uit een eerdere evaluatie van de subsidieregeling zijn per 1 januari 2022 de subsidiebedragen herijkt.[5] De aanleiding hiervoor betrof meerdere ervaren knelpunten, namelijk dat het subsidiebedrag niet was aangepast aan de toegenomen taken en eisen vanuit het ministerie, dat de oorspronkelijke regeling was gebaseerd op papieren toetsen en geen rekening hield met de kosten van digitale afname, dat schaalvoordelen bij hogere leerlingenaantallen beperkt zijn waardoor de vaste subsidie per leerling onvoldoende dekking biedt en dat de regeling aanbieders beperkte in het doorontwikkelen en digitaliseren van toetsen, wat de kwaliteit op langere termijn negatief beïnvloedt.

In de oorspronkelijke systematiek kende de regeling een hogere vaste voet in het eerste erkenningsjaar (595.000 euro) en een lagere vaste voet in de daaropvolgende jaren (315.000 euro), om de relatief hoge initiële ontwikkel- en implementatiekosten te compenseren. Met de invoering van de doorstroomtoets is deze differentiatie vervallen en is de vaste voet geharmoniseerd naar één bedrag van 500.000 euro per jaar. Deze wijziging zorgt

[5] Staatscourant 2021, nr. 48210.

ervoor dat aanbieders die langer actief zijn structureel meer vaste ondersteuning ontvangen dan onder de oude systematiek. Dit zou aan de continuïteit van het toetsaanbod ten goede moeten komen.

Daarnaast is een aanvullende vaste vergoeding ingevoerd voor aanbieders die zowel een digitale als een papieren toetsvariant ontwikkelen en beschikbaar stellen (315.000 euro). Hiermee werd erkend dat het parallel aanbieden van twee afnamevormen extra structurele kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor dubbele itemontwikkeling, logistiek en infrastructuur. Ook de variabele vergoeding per leerling is aangepast bij de invoering van de doorstroomtoets. De vergoeding per afname is verhoogd (met 5 euro per leerling) en de staffelstructuur is vereenvoudigd. De hoogste staffel is daarbij komen te vervallen, waardoor het verdeelmechanisme transparanter is geworden en vermoedelijk beter aansluit bij de feitelijke kostenopbouw van aanbieders (zie Tabel 2.1). Gezamenlijk moeten deze wijzigingen zorgen voor een financieel robuust stelsel dat zowel toetreding, keuzevrijheid als kwaliteit van het toetsaanbod blijvend ondersteunt.

Tabel 2.1 Vanaf 2022 zijn de vaste en variabele voet aangepast

	2015-2021	2022-heden
Vaste voet (per toetsaanbieder)		
• Eerste jaar actief	€595.000	€500.000
• Vervolgjaren	€315.000	€500.000
• Aanvulling bij papieren én digitale toets	-	€315.000
Variabele voet (per leerling)		
• Bij <5.000 leerlingen	€40	€45
• Bij 5.001-10.000 leerlingen	€30	€35
• Bij 10.001-15.000 leerlingen	€22	€27
• Bij >15.000 leerlingen	€17	€27

Bron: Staatscourant 2014, nr. 35121 en Staatscourant 2021, nr. 48210

2.3 Beoogde werking van de regeling

Als startpunt van de evaluatie van de subsidieregeling is de beleidstheorie achter de regeling gereconstrueerd. De beleidstheorie maakt inzichtelijk hoe de regeling geacht wordt te werken en tot welke effecten deze zou moeten leiden. De beleidstheorie biedt structuur en houvast voor de evaluatie.

De subsidieregeling 'Andere erkende eind-/doorstroomtoetsen po' maakt onderdeel uit van het bredere stelsel rond de ontwikkeling, erkenning en kwaliteitsbewaking van doorstroomtoetsen. Toetsaanbieders opereren binnen het geldende wettelijke kader (Wet doorstroomtoetsen PO, Toetsbesluit PO, Subsidieregeling) en staan onder toezicht van het CvTE, dat verantwoordelijk is voor de erkenning en kwaliteitsbewaking van toetsen.

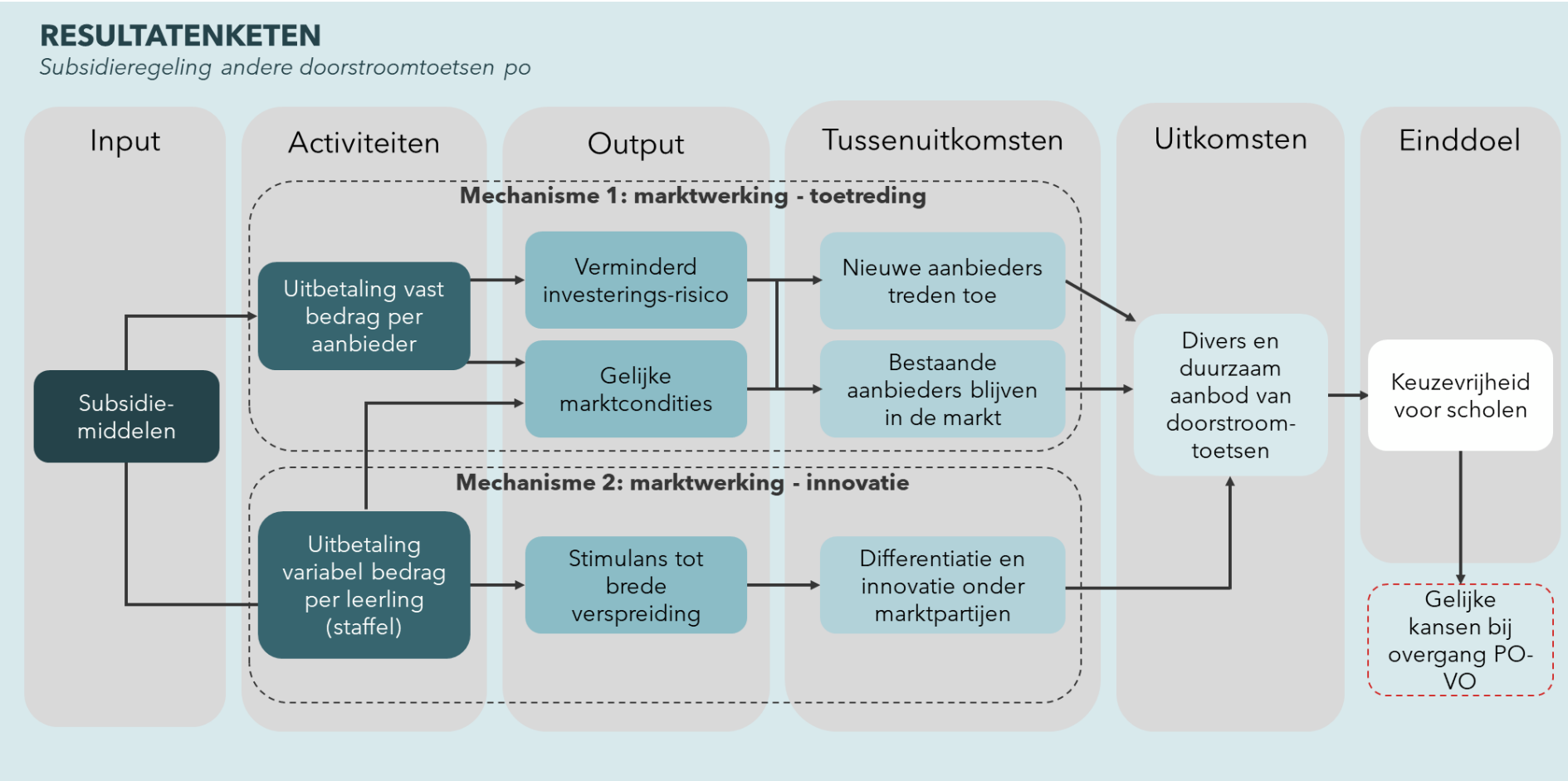
De beleidstheorie richt zich echter uitsluitend op de subsidieregeling zelf. De resultatenketen en de bijbehorende analyse beperken zich daarom tot de activiteiten en effecten die direct voortvloeien uit de inzet van de subsidie. Wettelijke taken, erkenningsprocedures en monitoring door het CvTE maken onderdeel uit van het bredere toetsstelsel; deze vallen buiten de scope van deze evaluatie.

Doorgaans loopt een resultatenketen van inputs tot en met de langetermijneffecten, maar in dit geval eindigt de keten bij het doel van de subsidieregeling. De effecten van de regeling vormen tussenresultaten binnen de bredere resultatenketen van het gehele toetsstelsel. Werkelijke langetermijneffecten, zoals de bijdrage aan kansengelijkheid en onderwijskwaliteit, treden pas op na afname van de toetsen en liggen buiten de invloedssfeer van de regeling. De resultatenketen van de subsidieregeling moet daarom worden gezien als een onderdeel van de bredere keten, met nadruk op de kortetermijn- en structurele effecten die de subsidie beoogt te realiseren.

Binnen de beleidstheorie van de subsidieregeling zijn twee mechanismen te onderscheiden (zie Figuur 2.2):
1. Toetreding van toetsaanbieders via marktwerking;
2. Innovatie onder toetsaanbieders als gevolg van marktwerking.

De weergegeven resultatenketen in Figuur 2.2 dient van links naar rechts te worden gelezen. De keten start links in de figuur met de inzet van middelen (inputs) en toont hoe deze via de uitvoering van activiteiten, de directe resultaten (outputs) én de tussenliggende uitkomsten bijdragen aan het bereiken van het uiteindelijke beoogde doel, dat rechts in de figuur is weergegeven.

Figuur 2.2 De subsidieregeling beoogt via toetreding en innovatie keuzevrijheid voor scholen in de doorstroomtoets te bewerkstelligen



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

Uitleg van de input

Binnen de subsidieregeling vormt één primaire input de kern: de financiële middelen die aan erkende toetsaanbieders worden uitgekeerd. Deze middelen zijn niet vooraf strikt gemaximeerd, maar variëren afhankelijk van het aantal erkende aanbieders en hun marktaandeel. De subsidieregeling bestaat uit twee componenten met elk een specifieke beoogde werking, namelijk het waarborgen van continuïteit en toetreding tot de markt enerzijds, en het bevorderen van innovatie en verbetering van het toetsaanbod anderzijds. Samen moeten deze mechanismen bijdragen aan het uiteindelijke doel van de regeling: scholen toegang bieden tot een divers en kwalitatief hoogwaardig aanbod van doorstroomtoetsen, zonder dat financiële beperkingen aan de keuzevrijheid of de kwaliteit van toetsen in de weg staan.

Uitleg van mechanisme 1: Toetreding

De subsidieregeling stelt erkende toetsaanbieders financiële middelen beschikbaar, bestaande uit een vaste voet van 500.000 euro voor de digitale toetsvariant, met een aanvullende vergoeding van 315.000 euro indien tevens een papieren variant wordt aangeboden. De uitvoering en uitbetaling verlopen via DUS-I, dat controleert of aanbieders naar verwachting minimaal 1.000 leerlingen bereiken. Dit proces, voorafgegaan door de erkenning van het CvTE, vormt de primaire activiteit van de regeling. De beoogde werking van deze input is dat het vaste subsidiebedrag het investeringsrisico voor aanbieders verlaagt en de dekking van structurele markttoetredingskosten, zoals toetsontwikkeling, kwaliteitsborging en logistiek, mogelijk maakt. In combinatie met uniforme toelatingscriteria stimuleert dit mechanismen van gelijke marktcondities, waardoor zowel nieuwe als bestaande aanbieders eerlijk kunnen concurreren met elkaar en met de overheidstoets. Het beoogde effect hiervan is dat toetreding tot de markt aantrekkelijker wordt en dat bestaande aanbieders actief blijven, waardoor een stabiel, divers en innovatief aanbod van doorstroomtoetsen ontstaat. Hiermee ondersteunt de regeling het overkoepelende beleidsdoel van keuzevrijheid voor scholen en de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige toetsen.

Uitleg van mechanisme 2: Innovatie

Naast de vaste voet voorziet de subsidieregeling in een variabele vergoeding per leerling die de toets aflegt, variërend via staffels van 27 euro tot 50 euro per leerling. De hoogte van deze uitkering is direct gekoppeld aan het marktaandeel van de aanbieder, waarbij het bedrag per leerling afneemt naarmate meer leerlingen de toets afnemen. De beoogde werking van deze input is dat de variabele component aanbieders een financiële prikkel biedt om hun toetsbereik te vergroten en hun toetsproduct aantrekkelijker te maken voor scholen en leerlingen. Het beoogde effect van dit mechanisme is dat aanbieders worden gestimuleerd tot differentiatie en innovatie binnen de markt, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van adaptieve toetsen, gebruiksvriendelijkere digitale platforms of aanvullende producten voor specifieke doelgroepen. Zo draagt de regeling bij aan een dynamischer toetsstelsel waarin concurrentie en productontwikkeling de kwaliteit van doorstroomtoetsen versterken.

Uitleg van de beoogde effecten

Het hoofddoel van de subsidieregeling is het tot stand brengen van een eerlijk, valide en breed beschikbaar systeem van doorstroomtoetsen in het po, zodat iedere leerling, ongeacht de school, kan deelnemen aan een toets van hoge kwaliteit. De beoogde werking van de regeling is dat meerdere toetsaanbieders een dergelijke toets ontwikkelen en aanbieden, waardoor scholen een keuze hebben uit meerdere toetsen die inhoudelijk en technisch van gelijk niveau zijn, zodat zij een toets kunnen selecteren die aansluit bij hun onderwijsvisie, leerlingenpopulatie en praktische organisatie, zonder concessies te doen aan kwaliteit of betrouwbaarheid. Op langere termijn kan deze pluriformiteit bijdragen aan gelijke kansen bij de overgang van po naar vo, hoewel dit buiten de scope van deze evaluatie valt.

Tegelijkertijd streeft de regeling ernaar een gelijk speelveld te creëren voor toetsaanbieders. Het mechanisme van uniforme voorwaarden en procedures zorgt ervoor dat zowel nieuwe als bestaande partijen vergelijkbare kansen hebben om toetsen te ontwikkelen, aan te bieden en te onderhouden. Hierdoor worden eerlijke marktwerking, innovatie en pluriformiteit in de toetsmarkt bevorderd. Ook de kostenbeheersing speelt een belangrijke rol binnen de regeling. Via de subsidieregeling worden de vergoedingen voor toetsaanbieders gestandaardiseerd en voorspelbaar gemaakt. Dit voorkomt dat kosten onnodig oplopen en zorgt ervoor dat de overheid en de aanbieders op een efficiënte en transparante manier kunnen samenwerken. Tot slot richt de regeling zich op het minimaliseren van administratieve lasten voor zowel scholen als toetsaanbieders. Door gebruik te maken van vaste procedures, uniforme formats en beperkte verantwoordingsverplichtingen blijft het proces overzichtelijk en uitvoerbaar. Hierdoor kunnen scholen zich blijven richten op hun kerntaak: het bieden van goed onderwijs aan leerlingen, terwijl aanbieders hun aandacht kunnen (blijven) richten op de kwaliteit en ontwikkeling van de toetsen.

3 Gebruik van de regeling

Het aantal commerciële aanbieders binnen het gesubsidieerde stelsel groeide van twee in 2015 naar vijf sinds 2024. Vanwege een vrij constant aantal leerlingen in groep 8, resulteerde dit in een gemiddeld kleiner marktaandeel per marktpartij. Op basis van de recente ontwikkeling en het huidige aantal spelers zijn er vooralsnog weinig aanwijzingen voor verdere toetreding op korte termijn.

3.1 Ontwikkeling in aantal toetsaanbieders

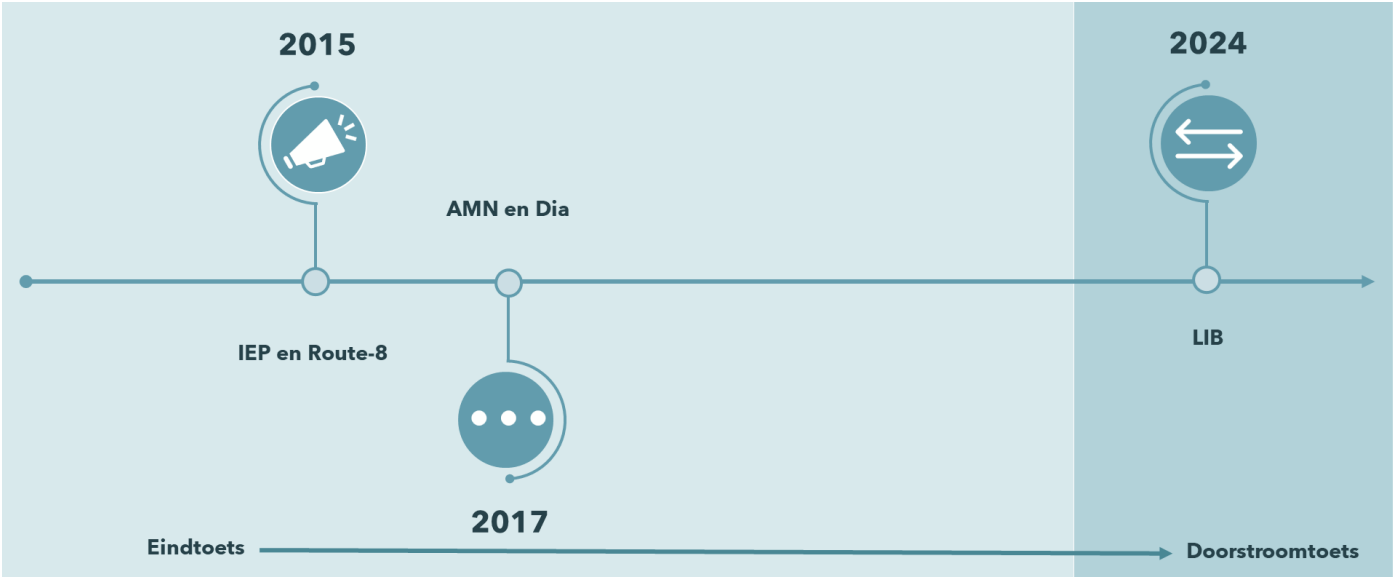
Voor 2015 was Stichting Cito de enige aanbieder van eindtoetsen in het po. Voor scholen die toen een eindtoets wilden afnemen was er dus geen keuzevrijheid. Aangezien de eindtoets toen nog niet verplicht was, waren er ook scholen die geen eindtoets afnamen of kozen voor andere didactische instrumenten als informatiebron voor de overgang naar het vo. Dit zorgde voor een relatief overzichtelijke, maar weinig dynamische markt.

Dat veranderde vanaf 2015 toen de eindtoets verplicht werd en de subsidieregeling in werking trad. In dat jaar betraden naast de overheidstoets twee commerciële marktpartijen de markt: Bureau ICE (IEP-toets) en A-Vision (route 8-toets). Deze toetreding zorgt direct voor meer variatie in het toetsaanbod en maakt het mogelijk dat scholen een toets kunnen kiezen die het best past bij hun leerlingen en/of bij hun onderwijsvisie. Het markeert daarmee een belangrijke overgang van een markt waarin één aanbieder domineerde (natuurlijk monopolie) naar een markt waarin concurrentie en keuzevrijheid een rol gaan spelen.

In 2018 breidt de markt opnieuw uit. Dan voegen Diataal (Diatoets) en AMN (AMN Eindtoets) zich bij het bestaande aanbod. Hierdoor groeit het totale aantal aanbieders van drie naar vijf. Deze uitbreiding zorgt voor een verder gedifferentieerd toetslandschap. Tot aan 2023 blijft de markt stabiel: er zijn geen nieuwe toetreders bijgekomen of bestaande aanbieders verdwenen.

Bij de overstap van de eindtoets naar de doorstroomtoets in 2024, vervalt de eindtoets van de overheid en wordt deze vervangen door de Doorstroomtoets Overheid (DOE). In datzelfde jaar treedt Cito B.V. toe als vijfde commerciële aanbieder met de Leerling In Beeld-doorstroomtoets (LIB). Daarmee groeit het aanbod opnieuw. Sindsdien is het aantal aanbieders stabiel op zes, waarvan de vijf commerciële marktpartijen gebruikmaken van de subsidieregeling. Uit de gevoerde gesprekken in het kader van deze evaluatie blijkt dat er geen nieuwe toetreders in de markt worden verwacht en dat de markt daarmee verzadigd lijkt.

Figuur 3.1 De commerciële aanbieders zijn op verschillende momenten in de regeling gestapt



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

3.2 Bereik van de toetsaanbieders

Jaarlijks maken ongeveer 175.000 leerlingen in groep 8 de doorstroomtoets. Deze omvang fluctueert nauwelijks van jaar tot jaar, waardoor het totale afnamevolume vrijwel constant is. De dynamiek in de markt komt daardoor vooral tot uiting in een verschuivend marktaandeel tussen aanbieders, niet in de omvang van de markt zelf. Binnen dit vaste kader opereren de commerciële marktpartijen naast de toets van de overheid.

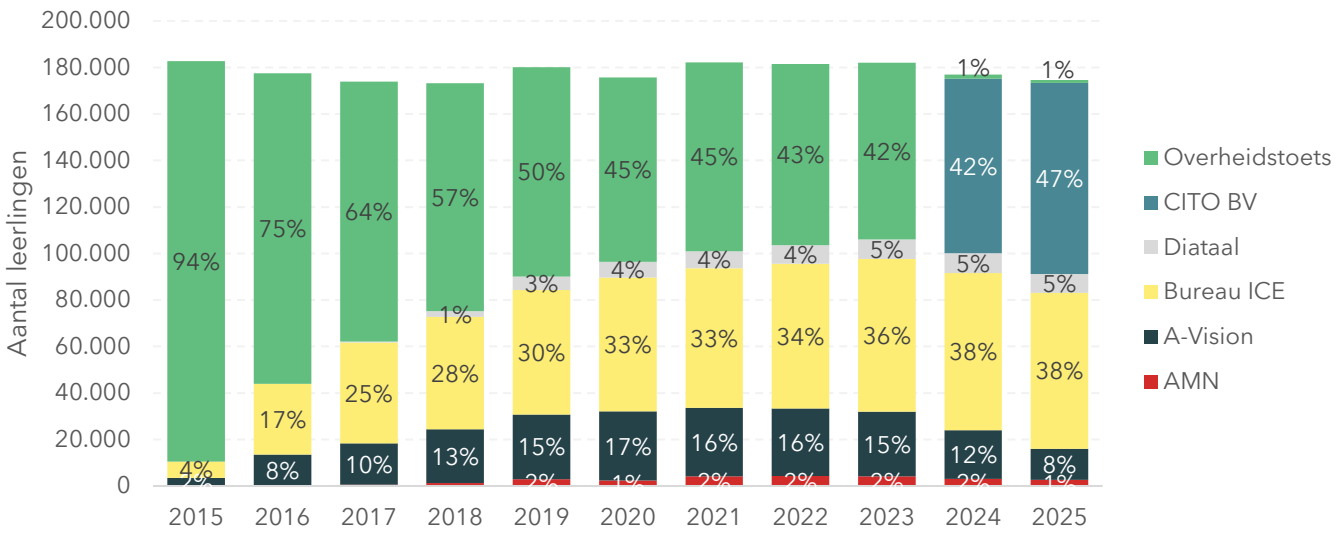
In het eerste jaar van de verplichte eindtoets is sprake van een vrijwel volledig geconcentreerde markt. In 2015 maakt respectievelijk 94 procent van alle groep 8-leerlingen gebruik van de centrale eindtoets van de overheid. De rest van de leerlingen maakt gebruik van de IEP-toets van Bureau ICE (4 procent) en van Route 8 van A-Vision (2 procent). Vanaf 2016 komt hierin een kentering. Het marktaandeel van de centrale eindtoets daalt naar 75 procent. De commerciële aanbieders maken juist een opmars. De IEP-toets van Bureau ICE groeit naar een marktaandeel van 17 procent, Route 8 van A-Vision naar 8 procent. In 2017 zet deze ontwikkeling verder door. Bureau ICE stijgt naar 25 procent en A-Vision naar 10 procent, ten koste van de centrale eindtoets (64 procent). In 2017. De andere twee nieuwe toetsaanbieders (AMN en Diataal) bedienden in datzelfde jaar een paar honderd leerlingen.

In 2018 daalt het marktaandeel van de centrale eindtoets verder naar 57 procent, terwijl dat van Bureau ICE toeneemt tot 28 procent en A-Vision tot 13 procent. In 2019 bediende de overheidstoets 50 procent van alle groep 8-leerlingen, terwijl Bureau ICE uitkomt op 30 procent en A-Vision op 15 procent. Ook kleinere aanbieders groeien dan in marktaandeel (Diataal: 3 procent; AMN: 2 procent). Tussen 2020 en 2023 stabiliseert de marktverdeling. De centrale eindtoets schommelt in deze periode rond 45 procent, Bureau ICE rond 34 procent, A-Vision rond 16 procent, Diataal rond 4 procent en AMN rond 2 procent.

Sinds de invoering van de doorstroomtoets voltrekt zich een belangrijke omslag. De eindtoets van de overheidstoets verdwijnt en wordt vervangen door een doorstroomtoets van de overheid (ontwikkeld door Stichting Cito). De commerciële aanbieders van een eindtoets ontwikkelen eveneens een doorstroomtoets en tegelijkertijd

treedt Cito B.V. als nieuwe commerciële aanbieder van een doorstroomtoets toe tot de markt. Cito B.V. weet gelijk 42 procent marktaandeel te bereiken. Bureau ICE groeit verder naar 38 procent en A-Vision daalt naar 12 procent. Diataal en AMN behouden ongeveer hetzelfde marktaandeel. Gezamenlijk bedienen de vijf commerciële aanbieders vanaf 2024 ongeveer 99 procent van alle leerlingen, waar dat voor de invoering van de doorstroomtoets ongeveer 58 procent was. In 2025 groeit het marktaandeel van Cito B.V. verder ten koste van het marktaandeel van met name A-vison.

Figuur 3.2 De markt is geleidelijk in handen gekomen van commerciële toetsaanbieders



Bron: Monitor DUS-I en onderwijsdata DUO, bewerkingen SEO (2025).

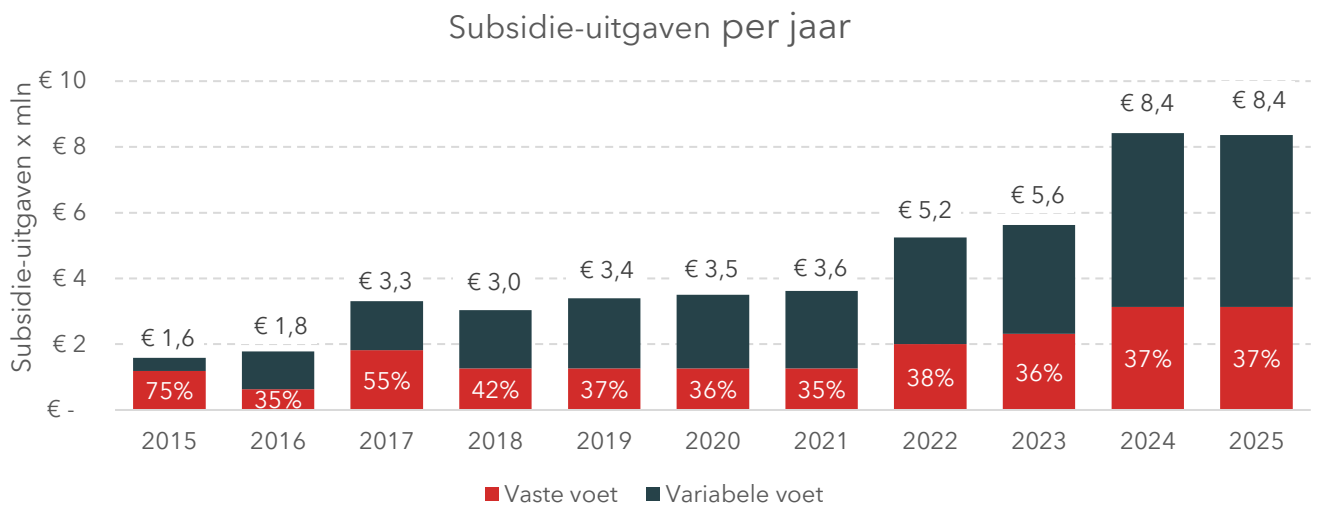
3.3 Inzet van de subsidiemiddelen

Totale kosten van de regeling

Sinds 2015 zijn de totale kosten van de subsidieregeling steeds verder gestegen. De kosten waren in 2015 ongeveer 1,6 miljoen euro, toen de commerciële marktpartijen gezamenlijk zes procent marktaandeel hadden. Met een groeiend marktaandeel en toetreding van nieuwe commerciële aanbieders in de jaren daaropvolgend, stijgen de kosten verder door. In de periode 2022-2025 stijgen de totale kosten van de subsidieregeling relatief sterk ten opzichte van de voorgaande jaren. In 2022 nemen bij een gelijk aantal commerciële partijen de kosten toe tot 5,2 miljoen euro als gevolg van de herijking van de vaste en variabele voet (zie Tabel 2.1). Vanaf 2024 stijgen de kosten verder tot 8,4 miljoen euro doordat bij de invoering van de doorstroomtoets een nieuwe commerciële aanbieder (Cito B.V.) is toegetreden en de commerciële aanbieders gezamenlijk een marktaandeel van 99 procent hebben weten te bereiken. In 2023 had de overheidstoets nog een bereik van 42 procent, waarvan de kosten buiten de subsidieregeling vielen.

Binnen deze totale kosten is sprake van twee componenten: een vaste voet en een variabele voet. Het aandeel van de vaste voet is in de periode 2015–2025 gemiddeld 40 procent.

Figuur 3.3 De totale kosten van de regeling tonen een geleidelijke groei sinds de start, met een sterkere toename vanaf 2022

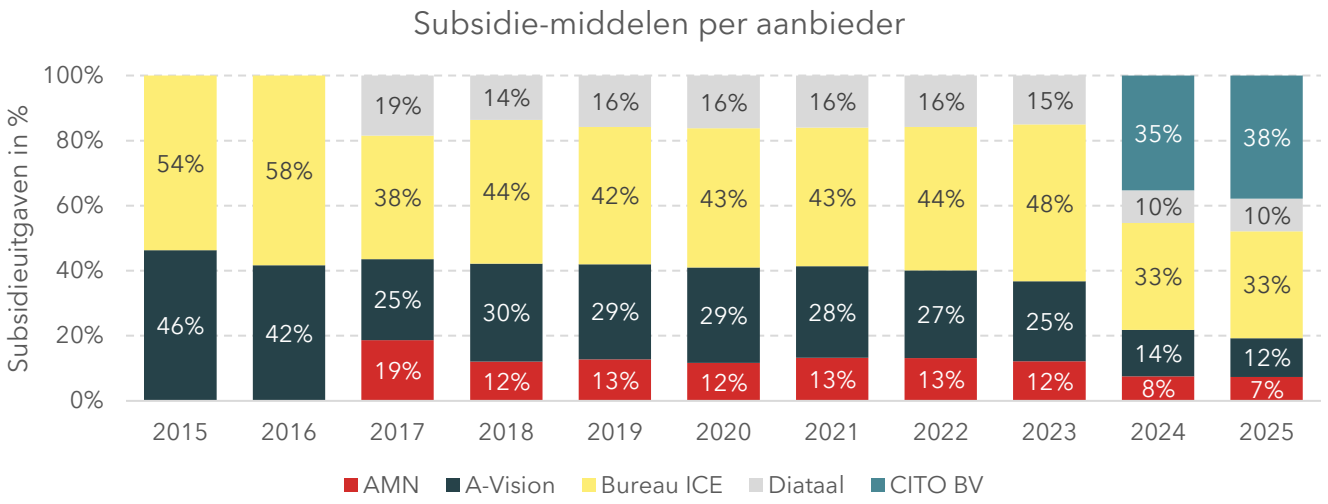


Bron: Monitor DUS-I, bewerkingen SEO (2025)

Kosten per aanbieder en gemiddelde kosten per toets

In 2015 en 2016 gaan de middelen volledig naar twee aanbieders, waarbij Bureau ICE het grootste aandeel ontvangt (ruim de helft) en A-Vision het restant. Vanaf 2017 verdubbelt het aantal aanbieders, maar blijft twee derde van de subsidie terechtkomen bij dezelfde twee grootste aanbieders. Tot en met 2022 ontvangen AMN en Diataal een relatief kleiner, maar constant aandeel. Vanaf 2024 verandert het beeld. Cito B.V. treedt toe als subsidieontvanger en ontvangt een substantieel aandeel (rond 35 procent), ten koste van A-Vision en AMN die dan nog ongeveer de helft van hun eerdere subsidiebedrag ontvangen. De twee grootste aanbieders (Bureau ICE en Cito B.V.) ontvangen gezamenlijk twee derde van de totale subsidie.

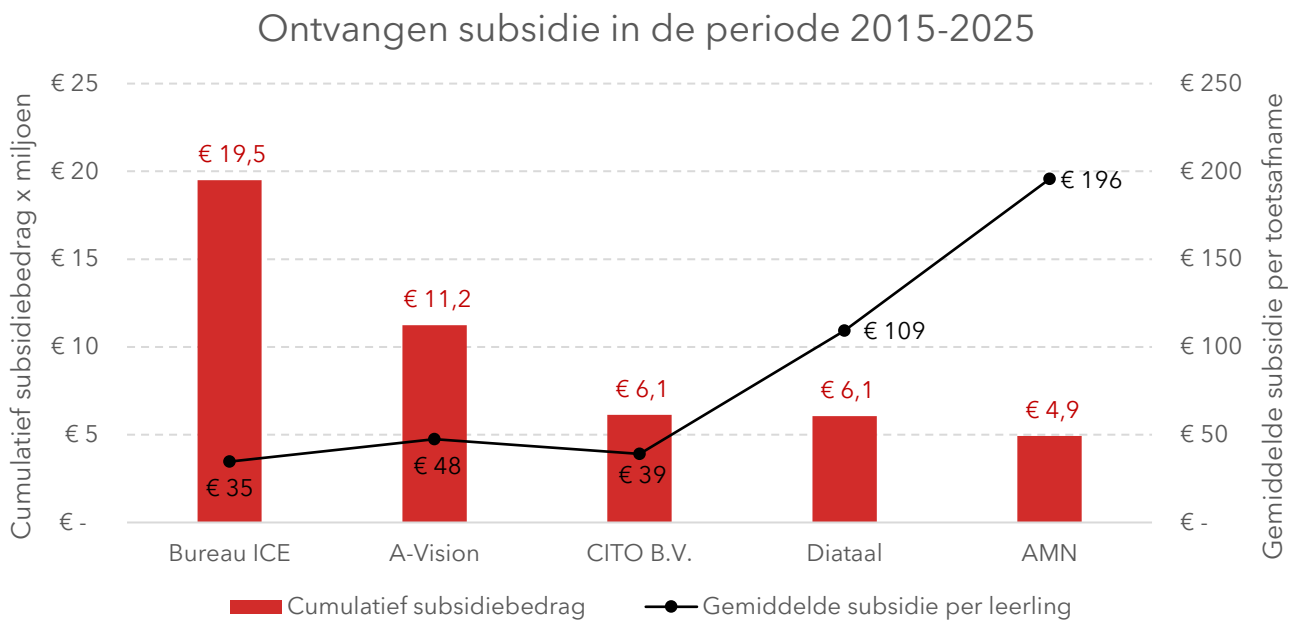
Figuur 3.4 Het merendeel van de subsidie komt jaarlijks terecht bij de twee grootste aanbieders



Bron: Monitor DUS-I, bewerkingen SEO (2025)

In de periode 2015-2025 ontving Bureau ICE cumulatief de meeste subsidie (circa 19,5 miljoen euro), gevolgd door A-Vision (11,2 miljoen euro) en Cito B.V. (6,1 miljoen euro). Diataal en AMN ontvingen in dezelfde periode in totaal minder subsidie, wat samenhangt met een kleiner en/of minder lang opgebouwd marktaandeel. De figuur toont ook het verschil in gemiddelde subsidie per leerling tussen de aanbieders. Dit varieert van 35 euro per leerling bij Bureau ICE tot 196 euro per leerling bij AMN. De gemiddelde kosten per toets nemen dus af met het marktaandeel van de aanbieder. Dit patroon past bij de staffelstructuur van de variabele voet (waarbij de vergoeding per leerling afneemt naarmate een aanbieder meer leerlingen bedient) en bij het bestaan van vaste bedragen die relatief zwaarder drukken bij kleinere aantallen. Daarmee illustreert de figuur het verschil tussen grote en kleine toetsaanbieders: grote aanbieders ontvangen de meeste subsidiemiddelen, kleinere aanbieders ontvangen gemiddeld meer subsidie per afname.[6]

Figuur 3.5 De kosten per toetsafname nemen af met het marktaandeel van de toetsaanbieder



Bron: Monitor DUS-I, bewerkingen SEO (2025)

Uitgevoerde activiteiten door toetsaanbieders

Tijdens de uitvoering van deze evaluatie is het niet haalbaar gebleken om een beeld te schetsen van de uitgevoerde activiteiten en bijbehorende kosten van de toetsaanbieders ten aanzien van de doorstroomtoets. Het gaat om commerciële marktpartijen die geen verplichting hebben om hun kostprijzen of kostenspecificaties openbaar te maken. De subsidie die zij ontvangen, dekt bovendien een breed spectrum aan activiteiten waarvoor geen financiële eisen of richtlijnen gelden. Aanbieders gaven in de gesprekken ook zelf aan niet altijd scherp onderscheid te maken tussen activiteiten die wel of niet specifiek aan de doorstroomtoets kunnen worden toegerekend. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kosten van de ICT-infrastructuur en marketingkosten die soms organisatiebreed gelden en/of samenhangen met de specifieke productenportefeuille van toetsaanbieders. Daarnaast hanteert de subsidieregeling het uitgangspunt van een uitvoerbaar systeem met een zo laag mogelijke administratieve belasting voor toetsaanbieders en scholen. Dit betekent dat de administratieve lasten beperkt en proportioneel moeten blijven. Aanbieders hoeven geen gedetailleerde kostenspecificaties of financiële

6 De kleinere aanbieders kennen een lager bereik, mede doordat zij zich relatief meer richten op leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften en door de aanpassingen in hun toetsen daar extra kosten voor moeten maken.

onderbouwingen aan te leveren. In plaats van kostendeclaraties werkt de regeling met een genormeerde subsidie, bestaande uit een vaste voet en een variabele vergoeding per leerling.

Ondanks deze beperkte transparantie is het wel mogelijk om de belangrijkste categorieën kosten te onderscheiden die voor alle toetsaanbieders relevant (kunnen) zijn. Een eerste groep betreft kosten die onafhankelijk zijn van de vorm van afname. Hieronder vallen de ontwikkeling en het onderhoud van de toetsinhoud, inclusief het maken, reviseren en beheren van opgaven, psychometrisch onderzoek, normering en kwaliteitsborging. Ook administratieve verplichtingen – zoals het voldoen aan de wettelijke kwaliteitsnormen, erkenningsprocedures en verantwoordingsvereisten – vormen structurele kostenposten. Daarnaast investeren aanbieders in innovatie en doorontwikkeling, bijvoorbeeld in het verbeteren van toetsformats, in digitale veiligheid of in het ontwikkelen van zowel papieren als digitale varianten.

Daarnaast zijn er kosten die specifiek samenhangen met papieren afname. Hierbij gaat het onder meer om druk- en reproductiekosten, logistieke processen zoals distributie en retourzending van materiaal, en personeelskosten voor het nakijken van toetsen. Ook de beveiliging van fysieke toetsmaterialen en de coördinatie van afnamemomenten vormen belangrijke onderdelen van deze kostenstructuur.

Digitale toetsafname brengt op haar beurt andere typen kosten met zich mee. Deze liggen vooral op het gebied van IT-ontwikkeling en -beheer, zoals de bouw en het onderhoud van digitale afnameplatforms, hosting, servercapaciteit en licenties. Daarnaast speelt digitale beveiliging een grote rol: aanbieders moeten maatregelen treffen om datalekken en hacks te voorkomen en moeten voldoen aan strenge normen voor privacy en gegevensbescherming. Digitale afname vraagt verder om technische ondersteuning, beheer van gebruikersaccounts en dataverwerking en om coördinatie van de afnameperiode en communicatie met scholen.

3.4 Oordeel over de regeling

Toetsaanbieders zijn over het algemeen positief over de subsidieregeling. Zij waarderen het dat de regeling helder, voorspelbaar en goed uitvoerbaar is, met een duidelijke jaarlijkse cyclus van aanvraag, voorschot en vaststelling. De regeling wordt ervaren als relatief eenvoudig, met beperkte administratieve lasten en een financieel kader dat toetreding tot de markt in beginsel haalbaar maakt, mede dankzij de vaste voet en de ondergrens van 1.000 leerlingen. Deze toegankelijkheid wordt daarbij zowel als positief benoemd en als aandachtspunt genoemd: enkele aanbieders vinden de drempel passend, terwijl een ander juist aangeeft dat deze laag is in verhouding tot de beoordelings- en verantwoordingslasten.

Tegelijkertijd wijzen aanbieders op een aantal inhoudelijke aandachtspunten. Zo geven meerdere aanbieders aan dat de beschikbare subsidie niet altijd toereikend is in verhouding tot de (toenemende) kosten voor ontwikkeling, digitalisering, kwaliteitsborging en doorontwikkeling. Hoewel er geen sprake is van feitelijke uittreding uit de markt, vrezen sommige aanbieders dat de beperkte financiële ruimte innovatie- of kwaliteitsinvesteringen kan belemmeren. Daarbij komt dat het niet altijd duidelijk is waarop de oorspronkelijke subsidiebedragen zijn gebaseerd en waarom structurele indexatie of inflatiecorrectie ontbreekt, wat volgens aanbieders leidt tot onvoldoende transparantie over de financiële grondslagen van de regeling.

Een ander genoemd aandachtspunt heeft betrekking op de staffelstructuur in de variabele voet. Aanbieders geven aan dat papieren en digitale toetsafnames gepaard gaan met duidelijk verschillende kostenstructuren. De staffels

weerspiegelen deze verschillen slechts beperkt. Dat maakt de vergoeding volgens hen niet altijd passend voor aanbieders die beide varianten ontwikkelen en aanbieden.

Daarnaast signaleren aanbieders in de bredere werking van de toetsmarkt een mogelijke spanning tussen beleidsdoelen. Enerzijds beoogt de subsidieregeling pluriformiteit en keuzevrijheid voor scholen te stimuleren. Anderzijds gelden binnen het bredere toetsstelsel eisen aan de vergelijkbaarheid tussen toetsen, bijvoorbeeld via het gezamenlijke anker. Enkele aanbieders ervaren deze combinatie als potentieel tegenstrijdig, omdat pluriformiteit ruimte vraagt voor diversiteit in toetsconcepten, terwijl vergelijkbaarheid juist vraagt om onderlinge afstemming.

Tot slot noemen aanbieders een principiëler aandachtspunt rond prikkelwerking. De doorstroomtoets vervult een dubbelfunctie: de toets dient als objectieve "second opinion" bij het schooladvies, maar de resultaten spelen tegelijkertijd een rol in het toezicht en de bredere beeldvorming van onderwijskwaliteit. Deze combinatie kan volgens aanbieders leiden tot perverse prikkels, zoals een focus op gunstige uitkomsten. In hun perceptie kan de subsidieregeling deze dynamiek versterken, omdat de variabele voet een financiële stimulans creëert voor marktpartijen om het afnamevolume te vergroten.

Hoewel deze aandachtspunten relevant zijn voor de uitvoeringspraktijk, benadrukken aanbieders dat zij in algemene zin tevreden zijn over de regeling. De subsidieregeling wordt gezien als een stabiel en werkbaar instrument dat de ontwikkeling en beschikbaarheid van een pluriform en kwalitatief toetsaanbod ondersteunt. De genoemde punten hebben vooral betrekking op specifieke onderdelen waar potentiële verdere verfijning mogelijk is.

4 Uitwerking van de regeling in de praktijk

Keuzevrijheid voor scholen is gerealiseerd en kan in belangrijke mate worden toegeschreven aan de werking van de regeling. In hoeverre de regeling kostendekkend en doelmatig is, hangt af van de gehanteerde definities en afbakening.

In dit hoofdstuk wordt beoordeeld in hoeverre de doelen van de subsidieregeling zijn bereikt (doelrealisatie) en in welke mate de gerealiseerde effecten daadwerkelijk het gevolg zijn van de werking van de regeling (doeltreffendheid). Vervolgens wordt beoordeeld in welke mate de beschikbare middelen efficiënt zijn ingezet en welke factoren de doelmatigheid van de regeling versterken en/of beperken.

4.1 Doelrealisatie en doeltreffendheid

De subsidieregeling kent twee centrale doelstellingen. Het expliciete doel is het bevorderen van keuzevrijheid voor scholen door een pluriform aanbod van doorstroomtoetsen te stimuleren. Daarnaast is er een impliciet doel: de regeling moet voor toetsaanbieders kostendekkend zijn, zodat toetreding tot en continuïteit op de markt mogelijk blijven.

In deze evaluatie is voor beide doelen de doelrealisatie en de doeltreffendheid onderzocht. Bij doelrealisatie gaat het om de vraag in welke mate de beoogde uitkomsten zijn bereikt. Bij doeltreffendheid staat centraal in hoeverre deze uitkomsten daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de werking van de subsidieregeling.

Expliciet doel: keuzevrijheid voor scholen

De term *keuzevrijheid* wordt in de subsidieregeling niet expliciet afgebakend. Formeel kan al worden gesproken van keuzevrijheid wanneer scholen kunnen kiezen uit twee verschillende toetsen. In theorie zou daarmee een minimale mate van keuzevrijheid al zijn gerealiseerd vanaf het moment dat naast de overheidstoets ten minste één commerciële aanbieder actief was. Deze situatie deed zich voor vanaf de start van de subsidieregeling in 2015 en is sindsdien verder verbreed. Het is onduidelijk of het ministerie deze minimale invulling als voldoende beschouwt of dat een ruimere pluriformiteit in het toetsaanbod wordt nagestreefd. De regeling zelf biedt hierover geen expliciete richting.

In de huidige situatie lijkt in ieder geval sprake van een ruime en substantieel versterkte vorm van keuzevrijheid. Waar er vóór invoering van de subsidieregeling één eindtoets beschikbaar was, bestaat het aanbod inmiddels uit zes erkende doorstroomtoetsen (vijf commerciële toetsen en één overheidstoets). De markt is daarmee substantieel breder ontwikkeld dan het theoretische minimumscenario van twee beschikbare toetsen.

De totstandkoming van deze pluriforme markt hangt direct samen met de werking van de subsidieregeling. Omdat aanbieders verplicht zijn de doorstroomtoets kosteloos aan scholen aan te bieden, zou er zonder subsidie geen haalbare businesscase bestaan voor toetreding tot of continuïteit in de markt. De vaste voet ondersteunt de structurele ontwikkel- en beheerkosten, terwijl de variabele voet de schaalgerelateerde uitvoeringskosten probeert te dekken. Daarmee vormt de subsidieregeling een noodzakelijke voorwaarde voor markttoetreding en marktbestendiging.

Het creëren van keuzevrijheid voor scholen is gerealiseerd. Er zijn meerdere aanbieders actief en de huidige markt is zelfs sterker gediversifieerd dan het theoretische minimumscenario van twee aanbieders. De regeling is daarnaast duidelijk doeltreffend geweest. De gerealiseerde keuzevrijheid is niet toevallig ontstaan, maar rechtstreeks het gevolg van de financiële structuur van de subsidieregeling. Markttoetreding en continuïteit zouden zonder deze subsidie niet mogelijk zijn geweest. Daarmee heeft de regeling aantoonbaar bijgedragen aan het bereiken van haar expliciete doel en functioneert zij zoals beoogd.

Tegelijkertijd blijkt dat de mate van keuzevrijheid verschilt per afnamevorm. Binnen het digitale segment is sprake van ruimere keuze (zes aanbieders) dan in het papieren segment (twee aanbieders). De twee papieren doorstroomtoetsen waren in 2025 gezamenlijk goed voor circa 100.000 afnames, ruim 56 procent van het totaal aantal leerlingen[7]. Een beperkt overstapgedrag van scholen wijst ook op een potentieel verschil in formele keuzevrijheid op stelselniveau en de ervaren, feitelijke keuzevrijheid. Tussen 2024 en 2025 is 7,2 procent van de scholen veranderd van toetsaanbieder[8]. Een lage wisselbereidheid kan wijzen op tevredenheid met de huidige aanbieder of op beperkte verschillen tussen toetsen, maar kan ook voortkomen uit overstapdrempels zoals organisatorische belasting, gebrek aan onderscheid tussen toetsconcepten of de eerdergenoemde beperktere keuze in specifieke afnamevormen.

Binnen deze evaluatie is geen informatie opgehaald bij scholen over de mate waarin zij keuzevrijheid ervaren bij de keuze van de doorstroomtoets. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen dat de huidige keuzevrijheid tekortschiet. De relatief hoge concentratie van afnames bij twee aanbieders, het beperkte overstapgedrag van scholen en de maatschappelijke discussie over een overstap naar één doorstroomtoets, wijzen er evenmin op dat scholen op dit moment een gebrek aan keuzevrijheid ervaren bij de keuze van doorstroomtoets.

Impliciet doel: kostendekkendheid

De subsidieregeling hanteert voor kostendekkendheid een relatief nauwe definitie: het aanbieden van een doorstroomtoets moet voor aanbieders, bezien als afzonderlijke activiteit, niet méér kosten dan het subsidiebedrag dat via de regeling wordt vergoed. Deze benadering richt zich uitsluitend op de directe kosten die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling, uitvoering en kwaliteitsborging van de doorstroomtoets, en gaat er impliciet vanuit dat deze kosten door de vaste en variabele voet binnen de regeling kunnen worden gedekt.

In theorie bestaat er echter ook een bredere, bedrijfseconomische invulling van kostendekkendheid. In die interpretatie wordt gekeken naar de totale businesscase van de toetsaanbieders, waarin ook kruissubsidiëring een rol speelt. Kruissubsidiëring kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer toetreding tot de markt dankzij de doorstroomtoetsen leidt tot het rendabel(er) worden van andere commerciële producten of diensten. Deze ruimere benadering maakt nadrukkelijk geen onderdeel uit van de formele doelstelling van de regeling, maar is wel relevant voor het begrijpen van feitelijk gedrag en marktuitkomsten.

Vanuit de markt komen signalen dat de subsidie onvoldoende is om alle kosten te dekken. Zo gaven enkele aanbieders aan dat het steeds uitdagender wordt om binnen de beschikbare middelen de vereiste activiteiten uit te voeren, te voldoen aan de kwaliteitseisen en gewenste innovaties te realiseren. De structurele kosten voor onder andere digitalisering, beveiliging, infrastructuur en doorontwikkeling van de toets nemen toe, terwijl de vaste vergoedingen sinds de herijking in 2022 niet zijn aangepast voor inflatie of stijgende loonkosten. De vaste en variabele voet zijn destijds verhoogd om eerdere signalen over ondercompensatie het hoofd te bieden, maar

7 CvTE (2025). Terugblik normering doorstroomtoetsen 2025.
8 CvTE (2025). Terugblik normering doorstroomtoetsen 2025.

sindsdien heeft geen verdere indexatie plaatsgevonden. Een volledig kostenonderzoek is noodzakelijk om nauwkeurig vast te stellen in hoeverre de huidige vergoedingen aansluiten bij de werkelijke kostenstructuren van aanbieders.[9]

Wanneer echter de bredere, bedrijfseconomische benadering wordt gehanteerd, ontstaat een ander beeld. In de tien jaar dat de subsidieregeling bestaat, is geen enkele aanbieder uit de markt gestapt. Dit suggereert dat het aanbieden van een doorstroomtoets, in combinatie met de subsidie en eventuele aanvullende bedrijfsactiviteiten, voor marktpartijen bedrijfseconomisch voldoende aantrekkelijk is gebleven. Mede gefaciliteerd door de subsidieregeling is het goed denkbaar dan sommige aanbieders de eind-/doorstroomtoets hebben benut als toegangspoort tot de bredere markt voor het primair onderwijs.

Hiermee kan worden gesteld dat de doelrealisatie van kostendekkendheid gunstiger uitvalt wanneer de brede definitie wordt toegepast dan wanneer de nauwe, toetsgerichte definitie als uitgangspunt wordt genomen. De doeltreffendheid van de regeling ten aanzien van kostendekkendheid hangt daarmee af van de gekozen interpretatie: de subsidie lijkt voldoende om duurzame marktdeelname mogelijk te maken (ruime definitie), maar mogelijk ontoereikend voor volledige dekking van alle directe kosten van toetsontwikkeling en -uitvoering (nauwe definitie). Dit onderscheid is essentieel voor het beleidsmatig beoordelen van de regeling en voor het bepalen of, en in welke mate, aanpassing van de financieringsstructuur wenselijk is.

Ervaren neveneffecten

Naast de positieve beoordeling van doelrealisatie en doeltreffendheid ten aanzien van keuzevrijheid, zijn er neveneffecten zichtbaar die de interpretatie van keuzevrijheid verder inkleuren. Een belangrijk neveneffect is dat deelname aan de doorstroomtoets voor sommige aanbieders fungeerde als een toegangspoort tot de bredere markt voor het po. Dankzij de subsidieregeling konden zij een duurzaam relatie- en afnamebestand opbouwen, waarna zij aanvullende commerciële producten en diensten konden aanbieden, zoals trainingen, diagnostische toetsen of data-analyses. De doorstroomtoets fungeerde daarmee als een strategisch entreeproduct binnen een breder portfolio. Dit effect versterkt enerzijds de concurrentiedynamiek, maar kan anderzijds leiden tot grotere marktposities van bepaalde aanbieders, wat de feitelijke keuzevrijheid op termijn kan beïnvloeden.

Andere neveneffecten raken eveneens aan de manier waarop keuzevrijheid in de praktijk gestalte krijgt. De geconstateerde spanning tussen pluriformiteit (gestimuleerd door de subsidieregeling) en vergelijkbaarheid tussen toetsen (vereist binnen het bredere toetsstelsel) laat zien dat scholen weliswaar uit meer toetsen kunnen kiezen, maar dat de mate waarin toetsen onderling vergelijkbare informatie opleveren niet altijd gelijk is. Dit kan de praktische waarde van keuzevrijheid voor scholen beïnvloeden. Ook noemen aanbieders de dubbele prikkelstructuur van de toets –zowel een onafhankelijk hulpmiddel bij het schooladvies als onderdeel van het beeld van onderwijskwaliteit– waardoor de variabele voet mogelijk een stimulans geeft tot volumegerichte strategieën. Dit heeft geen directe negatieve invloed op de aanwezigheid van keuzevrijheid, maar kan wel mede bepalen hoe aanbieders zich positioneren en welke keuzes scholen in de praktijk maken.

Gezamenlijk laten deze neveneffecten zien dat de regeling niet alleen heeft geleid tot een forse uitbreiding van het toetsaanbod, maar ook tot bredere markt- en gedragsdynamieken die de werking van keuzevrijheid beïnvloeden. De kernconclusie blijft dat het beleidsdoel van keuzevrijheid zowel gerealiseerd als doeltreffend ondersteund wordt door de subsidieregeling. Tegelijkertijd tonen de neveneffecten aan dat keuzevrijheid in de praktijk meer omvat

[9] Een dergelijk kostenonderzoek is niet haalbaar gebleken tijdens deze evaluatie, onder andere vanwege het feit dat de subsidieregeling geen financiële eisen of richtlijnen kent (zie ook paragraaf 3.3).

dan het aantal beschikbare toetsen: ook marktverhoudingen, aanvullende commerciële activiteiten en stelseldynamiek bepalen hoe scholen deze keuzevrijheid daadwerkelijk ervaren en benutten.

4.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de subsidieregeling draait om de vraag in hoeverre de beschikbare middelen efficiënt worden ingezet om de beoogde doelen te bereiken. Waar doelrealisatie en doeltreffendheid laten zien *wat* er is bereikt en *waardoor*, richt doelmatigheid zich op de verhouding tussen kosten en resultaten. Hadden dezelfde effecten met minder middelen kunnen worden bereikt, of had met de huidige middelen meer effect gerealiseerd kunnen worden? Deze analyse kijkt naar de kenmerken van de regeling die de efficiëntie beïnvloeden. Hiermee ontstaat inzicht in de mate waarin de regeling doelmatig functioneert en waar mogelijke verbeterkansen liggen.

Kenmerken van de subsidieregeling die de efficiëntie beïnvloeden

Verschillende kenmerken van de subsidieregeling beïnvloeden de mate van efficiëntie waarmee middelen worden ingezet. Een belangrijk element is de genormeerde financieringssystematiek, bestaande uit een vaste voet en een variabele vergoeding per leerling. Deze systematiek houdt de administratieve lasten laag en voorkomt complexe kostendeclaraties, wat de uitvoeringskosten beperkt. Tegelijkertijd kan de vaste voet leiden tot beperkte prikkelwerking voor kostenbeheersing, omdat aanbieders ongeacht hun schaal of efficiëntie hetzelfde basisbedrag ontvangen. De staffelstructuur in de variabele voet introduceert wel een schaalprikkel, maar deze blijft relatief grofmazig en sluit niet per definitie aan bij de daadwerkelijke kostenstructuur van aanbieders. Bovendien heeft elke erkende aanbieder van een doorstroomtoets en een aannemelijk bereik van 1.000 leerlingen recht op deelname aan de subsidieregeling. Hierdoor stijgen de totale kosten van de regeling mee met de ontwikkeling in het aantal toetsaanbieders. Omdat de regeling geen uitgavenplafond kent, is het plafond meerdere keren opgehoogd. Vanuit doelmatigheidsperspectief betekent dit dat de regeling beperkt bijdraagt aan beheersing van de totale systeemkosten.

Ook beïnvloedt de systematiek de kosten per leerling, met name bij aanbieders met een relatief klein bereik. De subsidie wordt uitsluitend toegekend aan aanbieders die zijn erkend door het CvTE en minimaal 1.000 leerlingen verwachten te bedienen. Deze ondergrens is primair bedoeld om een betrouwbare normering te waarborgen, maar heeft geen directe relatie met kostenefficiëntie. Bij een bereik van enkel het minimumaantal van 1.000 leerlingen zijn de gemiddelde kosten per leerling substantieel hoger dan bij een groter leerlingenbereik. Dit betekent dat toetreding van nieuwe, kleine aanbieders enerzijds de keuzevrijheid vergroot en anderzijds de doelmatigheid van de regeling onder druk zet. Hoewel dit beleidsmatig verdedigbaar is vanuit pluriformiteit en keuzevrijheid, betekent het dat de totale middeleninzet minder doelmatig is dan wanneer de vergoeding volledig zou worden afgestemd op feitelijke kostenstructuren of schaalvoordelen.

Een ander kenmerk dat de efficiëntie raakt, is de eis dat de doorstroomtoets kosteloos moet worden aangeboden aan scholen. Dit elimineert marktmechanismen zoals prijsprikkels, die juist kunnen bijdragen aan kostenbewustzijn en innovatie met als gevolg dat de subsidieregeling alle kosten draagt en zelf verantwoordelijk is voor de doelmatigheid.

Verbetermogelijkheden voor de doelmatigheid

Bovenstaande kenmerken van de regeling wijzen erop dat de doelmatigheid van de subsidieregeling beperkt is. Hoewel de genormeerde systematiek met een vaste en variabele voet de uitvoeringslasten laag houdt, bevat de regeling minder prikkels voor kostenbeheersing dan in een reguliere markt en sluiten de vergoedingen mogelijk

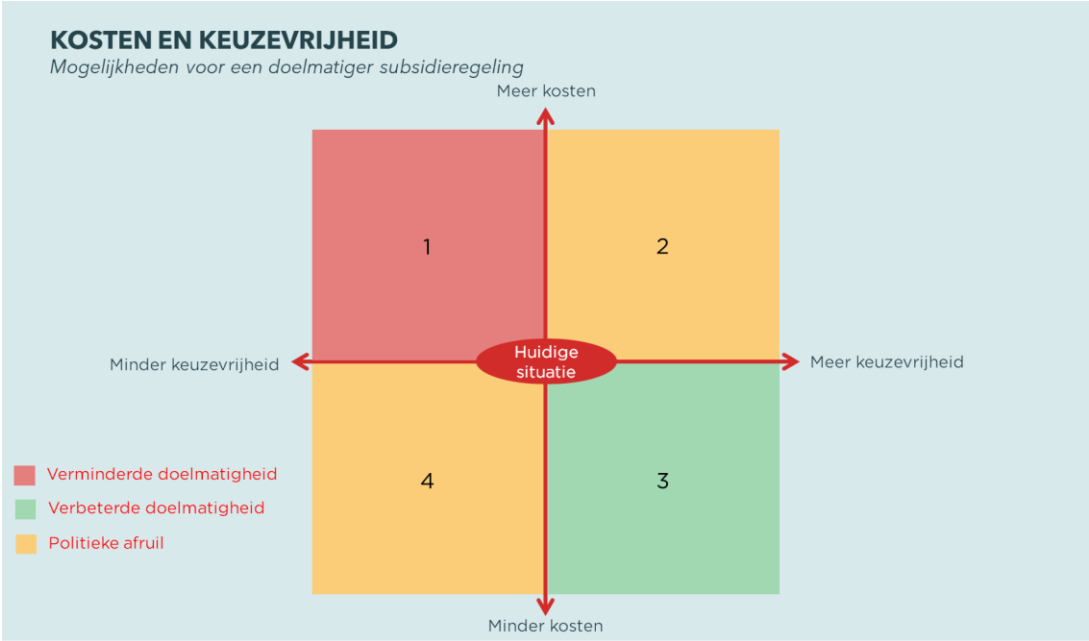
niet goed aan op de feitelijke kostenstructuren van de erkende toetsaanbieders. De vaste voet leidt bovendien tot relatief hoge kosten per leerling bij kleine aanbieders, en door het ontbreken van een uitgavenplafond stijgen de totale kosten automatisch mee met het aantal toetreders. De huidige systematiek stimuleert daarmee vooral pluriformiteit en toegankelijkheid van de markt, maar draagt minder bij aan een efficiënt gebruik van publieke middelen. Bovendien heeft de subsidieregeling bepaalde marktmechanismen uitgeschakeld zoals prijsprikkels, waardoor de verantwoordelijkheid voor doelmatigheid volledig bij de regeling zelf ligt.

Deze kenmerken maken duidelijk dat de huidige vormgeving van de regeling vooral gericht is op het bereiken van pluriformiteit en minder op kostenefficiëntie en kostenbeheersing. Daarom is een aantal mogelijkheden verkend die de doelmatigheid potentieel verbeteren. Figuur 4.1 ordent mogelijke beleidsopties voor een doelmatiger subsidieregeling langs twee dimensies: de omvang van de totale kosten van de subsidieregeling en de mate van keuzevrijheid voor scholen. Door deze dimensies te combineren ontstaat een kader dat inzichtelijk maakt dat beleidsopties vrijwel altijd een afruil impliceren tussen kosten en pluriformiteit. Het model suggereert geen causale relatie tussen kosten en keuzevrijheid, maar biedt een gestructureerde manier om scenario's te ordenen en de onderliggende beleidsafwegingen expliciet te maken.

Elk kwadrant kent een eigen logica:

- Kwadrant 1 (meer middelen, minder keuzevrijheid) is vanuit doelmatigheid het minst aantrekkelijk, omdat hogere kosten worden gecombineerd met een lagere mate van doelrealisatie;
- Kwadrant 2 (meer middelen, meer keuzevrijheid) vertegenwoordigt de intuïtieve beleidsroute waarin hogere kosten leiden tot toetreding en daarmee tot meer keuzevrijheid;
- Kwadrant 3 (minder middelen, meer keuzevrijheid) is theoretisch ideaal, maar alleen haalbaar als efficiëntiewinsten of schaalvoordelen daarvoor voldoende ruimte creëren;
- Kwadrant 4 (minder middelen, minder keuzevrijheid) betreft de expliciete afruil: het beperken van de kosten gaat gepaard met een kleinere markt en een nauwere definitie van wat als "voldoende keuzevrijheid" geldt.

Figuur 4.1 Kosten, keuzevrijheid en doelmatigheid kennen een onderlinge afruil



Bron: SEO Economisch Onderzoek (SEO)

Gegeven de huidige markt (verzadigd aanbod en constante vraag) zijn niet alle kwadranten even realistisch. Extra subsidiemiddelen kunnen naar verwachting niet leiden tot uitbreiding van het aanbod (kwadrant 2), meer keuzevrijheid kan niet bereikt worden met minder subsidiemiddelen (kwadrant 3) en kwadrant 1 leidt per definitie tot minder doelmatigheid. Daarmee resulteert uitsluitend kwadrant 4 als relevant beleidsgebied, waarin de subsidie-uitgaven kunnen worden beheerst of verminderd met behoud van een expliciet minimum aan keuzevrijheid.

Tegen deze achtergrond verschuift de kernvraag van *óf* keuzevrijheid moet worden geborgd naar *hoeveel* keuzevrijheid passend en wenselijk is, gegeven de kosten en schaal van de huidige markt. Het meest evenwichtige punt ligt waarschijnlijk niet bij maximale keuzevrijheid of volledige uniformiteit. Het bevindt zich in een middenpositie, waarin voldoende aanbieders actief blijven om diversiteit en continuïteit te waarborgen zonder open-eindefinanciering door de overheid. De verkende scenario's bevinden zich daarom binnen kwadrant 4, waar de balans tussen uitgaven en keuzevrijheid het meest effectief kan worden beïnvloed.

De scenario's zijn verkend langs twee sporen, waarbij enkel rekening is gehouden met de uitwerking op kostenbeheersing/-verlaging. Doorwerking op bijvoorbeeld inclusie, uitvoerbaarheid, juridische houdbaarheid en administratieve lasten van scholen is buiten beschouwing gelaten. Hoewel in de scenario's uitsluitend is gekeken naar de effecten op kostenbeheersing/-verlaging, bieden zij waardevolle inzichten in de beleidsmatige afruil tussen kosten, keuzevrijheid en de inrichting van de markt voor doorstroomtoetsen. Daarmee vormen zij een bruikbaar vertrekpunt voor verdere beleidsafwegingen.

Spoor 1: Aanpassingen binnen de huidige subsidieregeling

Dit betreft knoppen waar men aan kan draaien via de vormgeving van het huidige beleidsinstrument. In de huidige systematiek heeft de overheid beperkte grip op de totale kosten van de regeling, omdat zowel de vaste voet als het hypothetisch aantal aanbieders onbeperkt is. Een deel van de kostenstijging wordt veroorzaakt door de vaste voet per aanbieder, waardoor toetreding – vooral op kleine schaal – relatief snel leidt tot hogere totale kosten. De kernvraag is hoe de kosten voorspelbaarder of lager kunnen worden gemaakt, zonder dat het stelsel als zodanig hoeft te veranderen. Twee mogelijke scenario's zijn:

A. Verhoging van de ondergrens van 1.000 leerlingen. Momenteel komen aanbieders in aanmerking voor subsidie wanneer zij aantonen minimaal 1.000 leerlingen te zullen gaan bedienen. Deze drempel is relatief laag en eenmaal een barrière gebleken. Een verhoging naar bijvoorbeeld 10.000 leerlingen (ongeveer 5 procent marktaandeel) zou de toetreding beperken en het aantal gesubsidieerde aanbieders terugbrengen. Dit verkleint de druk op de totale kosten die voortkomt uit de vaste voet. De open-einde financiering blijft, maar de verwachte kosten nemen wel af;
B. Verlagen/afschaffen vaste voet. Door de vaste voet nemen de totale kosten van de regeling toe bij toetreding van nieuwe aanbieders, wat de voorspelbaarheid van de kosten vermindert. Door de vaste voet te verlagen of af te schaffen en dat (resterende) deel ook te verwerken in de variabele voet, worden de totale kosten automatisch begrensd door het aantal groep 8-leerlingen. Gegeven het stabiele leerlingenaantal, ontstaat hiermee meer kostenzekerheid voor de overheid.

Spoor 2: Beleidsopties buiten de huidige subsidieregeling

Dit betreft beleidsopties die niet (alleen) via de parameters in de subsidieregeling te realiseren zijn, maar die aan de ordening van het toetsaanbod raken. Dit spoor richt zich op de vraag hoe het aanbod structureel kan worden ingericht, zodat het aantal aanbieders, de rolverdeling en daarmee ook de kosten beter beheersbaar worden. Twee mogelijke scenario's zijn:

C. Toetsaanbod via aanbesteding. Een verdergaande optie is om het aantal aanbieders vooraf vast te leggen door het aanbod van doorstroomtoetsen via een publieke aanbesteding te organiseren. Hiermee ontstaat vroegtijdig duidelijkheid over het aantal aanbieders en de kosten. Deze aanpak beperkt de toetredingsmogelijkheden, maar geeft de overheid maximale grip op de kosten;
D. Bekostiging via scholen. In plaats van het subsidiëren van toetsaanbieders kan de overheid extra middelen aan scholen verstrekken voor het inkopen van een doorstroomtoets, bijvoorbeeld door een vast bedrag per leerling te verstrekken. Dit zorgt voor duidelijkheid vooraf over de totale kosten. Voor toetsaanbieders neemt de onzekerheid mogelijk toe, doordat hun inkomsten volledig afhankelijk worden van de keuze van scholen in plaats van van de subsidieregeling.[10]

De scenario's in beide sporen dragen bij aan meer grip op de totale kosten van de regeling. Tabel 4.1 vat de verwachte richting van de effecten per scenario samen langs twee dimensies: kosten en keuzevrijheid. Voor kosten wordt onderscheid gemaakt tussen het niveau van de uitgaven (verandering van de totale kosten) en de mate van grip op de kosten (mate waarin de kosten beter voorspelbaar en/of beheersbaar worden). Voor keuzevrijheid wordt onderscheid gemaakt in het aantal aanbieders en de variatie in het aanbod (bijvoorbeeld de mate waarin nichegroepen bediend blijven). De duiding is puur kwalitatief en bedoeld als ordeningskader. De exacte effecten zijn afhankelijk van de concrete keuzes binnen de parameters en de gedragsveranderingen bij de marktpartijen.

Tabel 4.1 In alle scenario's neemt de verwachte grip op de kosten van de regeling toe

Scenario	Verwachte effecten op	
	Totale kosten	Keuzevrijheid
Aanpassingen binnen de huidige subsidieregeling		
A. Verhoging ondergrens leerlingenbereik (bijv. naar 10.000)	**Kostenniveau:** ↓ ● Kosten dalen doordat de overheid de vaste voet aan minder aanbieders uitkeert en doordat afnames concentreren, waardoor meer afnames in lagere staffels vallen (lagere vergoeding per leerling). **Grip op kosten:** ↑ ● Hogere drempel verkleint toetredingskans en verhoogt voorspelbaarheid, al blijft de regeling formeel een open-einde instrument.	**Aanbod:** ↓ ● Aantal toetsaanbieders neemt af. **Variatie:** ↓ ● Verschuiving in keuze naar "grote" aanbieders; risico voor niche/s(b)o-segment.
B. Verlaging/ afschaffing vaste voet	**Kostenniveau:** ~ ● Budgetneutrale aanpassing, waarin de verlaging/afschaffing van de vaste voet wordt gecompenseerd door verhoging van de variabele voet. **Grip op kosten:** ↑ ● Kosten zijn voornamelijk afhankelijk van leerlingenbereik en variabele voet; bij stabiele toetsafname ontstaat beter voorspelbaarheid van de totale kosten.	**Aanbod:** ~/↓ ● Mogelijke daling door toegenomen ondernemersrisico voor toetsaanbieders. **Variatie:** ~/↓ ● Vooral de kleinere aanbieders worden geraakt (voor hen is de zekerheid van de vaste voet relatief belangrijk).

10 Bij de invoering van de subsidieregeling is bekostiging via scholen overwogen, maar hiervan is destijds afgezien om aanpassing van de lumpsumbekostiging te voorkomen en om extra administratieve lasten voor scholen te vermijden.

Scenario	Verwachte effecten op	
	Totale kosten	Keuzevrijheid
Opties buiten de huidige subsidieregeling		
C. Toetsaanbod via aanbesteding	**Kostenniveau:** ↓ ● Lagere kosten door vooraf begrensd aantal contracten. **Grip op kosten:** ↑ ● Expliciet begrensd.	**Aanbod:** ~/↓ ● Expliciet begrensd, afhankelijk van aanbestedingsontwerp. **Variatie:** ~/↓ ● Afhankelijk van aanbestedingsontwerp.
D. Bekostiging via scholen	**Kostenniveau:** ~ ● Budgetneutrale aanpassing,[11] waarbij de subsidiemiddelen via een ander instrument uitgereikt worden. **Grip op kosten:** ↑ ● Kosten zijn afhankelijk van het aantal groep 8-leerlingen en een vast bedrag per leerling; bij stabiele toetsafname zijn de kosten vooraf bekend.	**Aanbod:** ~/↓ ● Mogelijke daling door toegenomen ondernemersrisico voor toetsaanbieders. **Variatie:** ~/↓ ● Vooral de kleinere toetsaanbieders worden geraakt (voor hen is de zekerheid van de huidige vaste voet relatief belangrijk).

↑ = stijging, ↓ = daling, ~ = onveranderd
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025)

[11] Met uitzondering van eventuele administratieve lastenverzwaring bij scholen).

5 Conclusies en toekomstbestendigheid

De subsidieregeling is doeltreffend in het borgen van keuzevrijheid. De doelmatigheid is beperkt, omdat de regeling primair is ingericht op pluriformiteit en kostendekkendheid, wat gepaard gaat met onbegrensde en relatief hoge publieke kosten. In het licht van de (geopperde) beleidsrichting naar één landelijke doorstroomtoets staat de toekomstbestendigheid van de regeling onder druk.

Dit afsluitende hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen van de evaluatie samen en geeft een geïntegreerd oordeel over de werking van de subsidieregeling voor andere erkende eind-/doorstroomtoetsen po. De analyse is gericht op de mate waarin de regeling haar doelen heeft gerealiseerd (doelrealisatie), in hoeverre deze resultaten daadwerkelijk aan de regeling kunnen worden toegeschreven (doeltreffendheid) en in welke mate de middelen efficiënt zijn ingezet (doelmatigheid). Daarnaast wordt stilgestaan bij de toekomstbestendigheid van de regeling in het licht van recente ontwikkelingen, waaronder de politieke wens om terug te keren naar één landelijke doorstroomtoets.

Doelrealisatie en doeltreffendheid: zijn de beoogde doelen van de regeling behaald?

De evaluatie laat zien dat de subsidieregeling haar expliciete doel – het bevorderen van keuzevrijheid voor scholen – heeft gerealiseerd en hierin ook doeltreffend is geweest. Sinds de invoering van de regeling is het aanbod aan eind-/doorstroomtoetsen verbreed. Deze pluriformiteit is rechtstreeks toe te schrijven aan de werking van de regeling, omdat toetreding en continuïteit voor commerciële aanbieders zonder subsidie financieel niet haalbaar zouden zijn. Daarmee vervult de subsidieregeling een noodzakelijke rol in het ontstaan en in stand houden van een pluriform toetsaanbod.

Het impliciete doel van de regeling, kostendekkendheid, kent een genuanceerder beeld. Volgens de nauwe, toetsgerichte definitie ervaren enkele toetsaanbieders oplopende kosten die niet volledig door de vaste en variabele voet worden gedekt, mede door stijgende digitaliserings- en kwaliteitskosten en het ontbreken van indexatie sinds 2022. Vanuit een brede, bedrijfseconomische interpretatie is het beeld positiever: geen enkele toetsaanbieder heeft de markt verlaten in de afgelopen tien jaar. De beoordeling van kostendekkendheid, en daarmee de doeltreffendheid op dit specifieke doel, hangt daarom sterk af van de gekozen invalshoek.

Doelmatigheid: zijn de beschikbare middelen op een efficiënte manier ingezet?

Uit de evaluatie blijkt dat de subsidieregeling effectief is voor het bereiken van keuzevrijheid voor scholen, maar niet sterk is ingericht op kostenbeheersing of kostenefficiëntie. Concreet leidt dit tot twee kernobservaties:

1. De regeling bevat op systeemniveau weinig focus op doelmatigheid en is budgettair moeilijk te beheersen:
    - De vaste voet is relatief hoog, onafhankelijk van schaal en wordt aan elke erkende aanbieder uitgekeerd (mits ze voldoen aan minimaal 1.000 toetsafnames);
    - Het ontbreken van een uitgavenplafond maakt de regeling in principe onbegrensd;
    - De variabele staffels zijn grofmazig en sluiten mogelijk niet aan op de werkelijke kosten;
    - Hierdoor stimuleert de regeling primair toetreding en niet kostenefficiëntie/-beheersing;

2. De gemiddelde kosten per leerling lopen sterk uiteen tussen toetsaanbieders:
   - Kleine toetsaanbieders hebben door de vaste voet relatief hoge kosten per leerling, soms vele malen hoger dan grote toetsaanbieders;
   - De leerlingenondergrens van 1.000 is ingesteld vanwege normeringseisen, niet vanwege efficiëntie;
   - Dit betekent dat pluriformiteit in de subsidieregeling boven doelmatigheid wordt gesteld.

De regeling is vanuit ontwerp niet gericht op kostenefficiëntie, maar op toegankelijkheid van de markt, en accepteert daarmee relatief hoge publieke kosten per aanbieder en per leerling. De doelmatigheid van de regeling is daarmee beperkt, behalve als meer aanbod een expliciet doel is en daarmee wordt geaccepteerd dat meer keuzevrijheid nu eenmaal meer geld kost.

Toekomstbestendigheid van de regeling

De toekomstbestendigheid van de subsidieregeling staat onder druk door zowel ontwikkelingen binnen de markt als veranderende beleidsambities. De regeling is oorspronkelijk ontworpen om een pluriform aanbod van doorstroomtoetsen mogelijk te maken. Dit doel is bereikt. Sinds 2015 is de markt gegroeid, gedragen door een financieringsstructuur die toetreding stimuleert en continuïteit waarborgt. Vanuit dat perspectief heeft de regeling haar functie bewezen. De vraag is echter in hoeverre dit model houdbaar is in een context waarin de beleidsrichting verschuift.

De huidige politieke ambitie om over te stappen op één landelijke doorstroomtoets heeft ingrijpende consequenties voor de toekomstbestendigheid van het bestaande subsidiesysteem. Een stelsel dat is ontworpen om meerdere aanbieders te ondersteunen, sluit niet aan bij een situatie waarin pluriformiteit niet langer een beleidsdoel is. Indien het beleidsdoel verschuift van *keuzevrijheid* naar *uniformiteit*, verandert daarmee ook de onderliggende legitimatie van de subsidie. Het financiële instrumentarium wordt dan niet langer ingezet om marktwerking te stimuleren, maar zou in een nieuw beleidskader eerder moeten bijdragen aan centrale ontwikkeling, borging en uitvoering van één toets.

Daarnaast kent de huidige regeling kenmerken die minder goed passen bij een uniforme doorstroomtoets. De vaste en variabele voet zijn ingericht op het ondersteunen van meerdere aanbieders met uiteenlopende schaalgroottes. Wanneer de markt wordt teruggebracht tot één aanbieder, komt deze systematiek te vervallen. Ook het huidige toezicht- en erkenningskader, dat is ontworpen om meerdere partijen op gelijk niveau te beoordelen, zou fundamenteel moeten worden herzien.

Vanuit uitvoeringsperspectief spelen eveneens vragen over de houdbaarheid van het huidige model. De subsidieregeling kent een in beginsel onbegrensde groei in uitgaven wanneer aanbieders toetreden. Bij een toekomstige verschuiving naar één landelijke toets is dit niet meer doelmatig en zou een systeem van vaste bekostiging of directe overheidsfinanciering waarschijnlijk passender zijn. Ook de huidige eisen rond digitalisering, infrastructuur en innovatie zijn in een markt met één aanbieder anders te organiseren dan in een pluriform stelsel.

Ten slotte speelt mee dat het goed denkbaar is dat sommige marktpartijen de doorstroomtoets hebben benut als toegangspoort tot de bredere po-markt. In een scenario met één toets vervalt deze dynamiek: de markt wordt kleiner, de concurrentie neemt af en de vraag rijst welke aanbieders überhaupt een rol kunnen of mogen blijven spelen. Dit roept strategische en juridische vragen op over afbouw, uitfasering of compensatie van bestaande partijen.

Alles overziend kan worden gesteld dat de subsidieregeling niet toekomstbestendig is in haar huidige vorm wanneer de keuze daadwerkelijk wordt gemaakt om over te gaan naar één doorstroomtoets. Het instrument is ontwikkeld om pluriformiteit te faciliteren, niet om uniformiteit te realiseren. Toekomstbestendigheid vergt daarom een herbezinning op het onderliggende sturingsmodel, inclusief de rol van marktpartijen, de financieringsstructuur en het kwaliteits- en toezichtkader.

“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-01
ISBN 978-90-5220-623-3

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl

seo • economisch onderzoek