



**Sinds 2015 maken alle
leerlingen in groep 8 de
eindtoets, nu de
doorstroomtoets.**

De overstap naar één centrale doorstroomtoets voor groep 8

Een logische stap in een stelsel dat steeds meer publiek geld kost

■ Emina van den Berg

Drs. E. van den Berg is senior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek. E-mail: e.vandenberg@seo.nl

■ Thierry Belt

T. Belt, MSc, is medior onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek. E-mail: t.belt@seo.nl

De roep vanuit het veld om één landelijke doorstroomtoets klinkt steeds harder. Ook vindt het inmiddels gehoor in de politiek, waar deze discussie samenvalt met bredere voorstellen voor stelselwijzigingen, zoals een later selectiemoment en het heroverwegen van de rol van toetsing. Onderzoek van SEO Economisch Onderzoek laat zien dat het huidige stelsel van de doorstroomtoets primair is ontworpen om keuzevrijheid voor scholen te waarborgen en minder op kostenbeheersing en kostenefficiëntie. Die ontwerpkeuze heeft een keerzijde: de publieke uitgaven aan de toets zijn sterk opgelopen.

Verplichte toets in groep 8

Sinds 2015 maken alle leerlingen in groep 8 een verplichte toets. Tot 2024 heette deze verplichte toets de eindtoets, sindsdien de doorstroomtoets. Met de naamswijziging komt beter tot uitdrukking dat de toets geen eindpunt markeert, maar de overgang of doorstroom naar de middelbare school. Bovendien is de nieuwe naam geïntroduceerd om duidelijk te maken dat de toets niet allesbepalend is. Het schooladvies van de leraar blijft leidend. De doorstroomtoets functioneert daarbij als een second opinion: wanneer een leerling hoger scoort op de toets dan het voorlopige advies van de leraar, is het verplicht om het schooladvies te heroverwegen. Dit proces zou kansengelijkheid moeten bevorderen.

Keuzevrijheid door het subsidiëren van de doorstroomtoets

Toen de verplichte toets in groep 8 werd ingevoerd, richtte de overheid het stelsel zo in dat scholen kunnen kiezen tussen verschillende toetsaanbieders. Naast de overheids-toets worden ook toetsen aangeboden door commerciële toetsaanbieders. Met deze opzet wilde de overheid innovatie stimuleren, marktdominantie door één partij voorkomen zoals in het verleden het geval was, en scholen ruimte geven een toets te kiezen die past bij hun onderwijsvisie.

Om deze keuzevrijheid voor scholen mogelijk te maken, vergoedt de overheid de kosten van de doorstroomtoets via een subsidieregeling. Commerciële toetsaanbieders kunnen aanspraak maken op de subsidieregeling

nadat hun toets is erkend door het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en zij aannemelijk hebben gemaakt dat hun toets in één schooljaar door minimaal duizend leerlingen wordt gemaakt. De subsidie bestaat uit twee componenten. Ten eerste is er een vaste bijdrage voor structurele kosten zoals doorontwikkeling, kwaliteitsborging en servicedesk. Ten tweede ontvangen toetsaanbieders een variabele vergoeding per leerling die afneemt naarmate zij meer leerlingen bereiken.

Groei van toetsaanbieders drijft kosten op

Door de subsidieregeling is het aanbod van verplichte groep-8-toetsen duidelijk breder geworden, terwijl het aantal leerlingen al jaren rond de 175.000 per jaar ligt (Figuur 1). In 2015 maakte 94 procent van de leerlingen de overheidstoets, waarvan de kosten buiten de subsidieregeling vallen. Tien jaar later is dat aandeel gedaald tot 1 procent en wordt de markt gedomineerd door vijf commerciële toetsaanbieders: Cito BV, Diataal, Bureau ICE, A-Vision en AMN. Dit heeft gezorgd voor een stijging van de kosten van de subsidieregeling van 1,6 miljoen euro in 2015 naar 8,4 miljoen

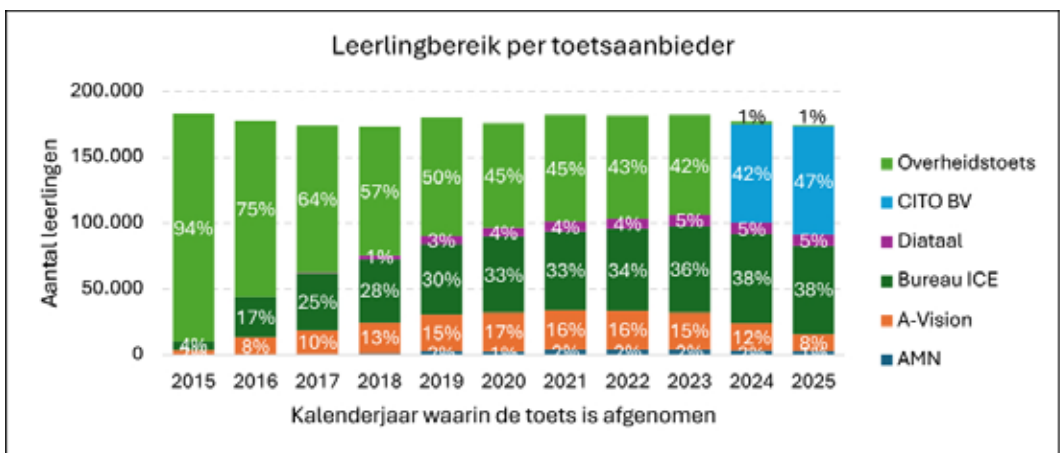
euro in 2025 (Figuur 2).

Vanwege de redelijk constante leerlingaantallen hangen de stijgende kosten volledig samen met de groei van het aantal toetsaanbieders en hun groeiende bereik, ten koste van de overheidstoets. Een belangrijk kantelpunt hierin is de overgang van de eindtoets naar de doorstroomtoets in 2024. Vanaf dat moment bedienen commerciële aanbieders vrijwel alle groep-8-leerlingen.

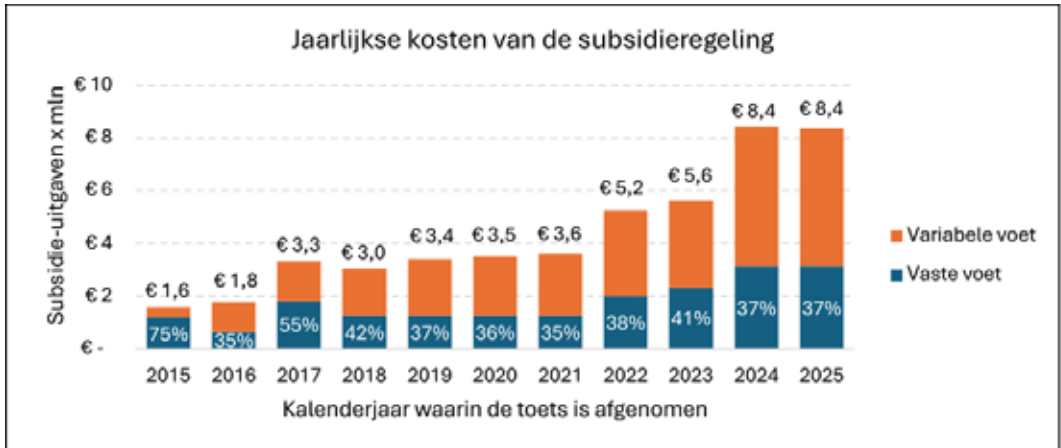
De waardering van keuzevrijheid

De toegenomen kosten van de toets roept de vraag op hoeveel keuzevrijheid wenselijk is. Hoeveel keuze is optimaal voor scholen en zijn we dat punt wellicht al (ruimschoots) voorbij met inmiddels acht verschillende toetsen ontwikkeld door zes aanbieders? De overheid heeft keuzevrijheid als doel geformuleerd, maar dit begrip is niet nader gespecificeerd of afgebakend. Ook kent de subsidieregeling geen plafond voor het aantal toe te laten marktpartijen, waardoor de regeling budgettair moeilijk te beheersen is.

Hoeveel waarde hechten scholen aan keuzevrijheid? De laatste gegevens hierover komen uit de evaluatie van de Wet Eindtoetsing



Figuur 1. Groei van commerciële aanbieders, 2015-2025
Bron: Van den Berg & Belt (2026)



Figuur 2. Groei van de kosten van de subsidieregeling, 2015-2025
Bron: Van den Berg & Belt (2026)

PO (Oomens e.a., 2019). In de periode 2015-2018 is het aandeel scholen dat het (zeer) belangrijk vindt dat ze zelf een keuze maken voor de toets licht gestegen van 83 procent in 2015 naar 90 procent in 2018. In de nu lopende evaluatie van de Wet Doorstroomtoets wordt dezelfde vraag aan scholen gesteld, in combinatie met de vraag hoe zij oordelen over de hoeveelheid keuze die er is. De uitkomsten daarvan laten nog even op zich wachten.

Daarnaast kan de waarde van keuzevrijheid indirect worden bepaald door te kijken naar het aandeel scholen dat wisselt van toetsaanbieder. Dit blijkt relatief beperkt voor te komen. In 2025 koos 7 procent van de scholen een andere toets dan in 2024 (CvTE, 2025a). Dit kan echter op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Vasthouden aan een specifieke toetsaanbieder kan duiden op tevredenheid over de toets. Maar kan ook wijzen op beperkte verschillen tussen toetsen als gevolg van de geldende wettelijke eisen waaraan elke toetsaanbieder moet voldoen. Of juist op praktische overstapdrempels voor scholen.

Dominante keuze en maatschappelijke kostenefficiëntie

Op basis van de feitelijke keuze van scholen domineren twee toetsaanbieders de

markt (Figuur 1). Sinds invoering van de doorstroomtoets maakt ongeveer 80 procent van de groep-8-leerlingen de toets van twee verschillende commerciële aanbieders. De overige 20 procent maakt een toets van één van de overige vier aanbieders. De twee grootste aanbieders ontvangen per jaar gezamenlijk ongeveer 70 procent van de totale subsidiemiddelen.

De kleine aanbieders vergroten weliswaar de keuzevrijheid, maar juist door hun beperkte schaalgrootte zijn hun toetsen relatief duur. Zij ontvangen immers dezelfde vaste voet van 500.000 euro als de grotere aanbieders. Maatschappelijk gezien leidt dit tot een spanning tussen keuzevrijheid en kostenefficiëntie. Een systeem dat veel aanbieders faciliteert, brengt hogere publieke kosten met zich mee dan een systeem waarin de markt zich concentreert rond enkele grote aanbieders.

Toenemende kritiek

Sinds de invoering van de doorstroomtoets is er discussie over de rol en effecten van deze toets in de overgang naar de middelbare school. Wij zetten drie kritiekpunten op een rij. Allereerst leiden de toetsen van verschillende aanbieders niet altijd tot dezelfde uitkomsten, waardoor

leerlingen met vergelijkbare prestaties soms verschillende schooladviezen krijgen. Dat roept vragen op over de vergelijkbaarheid en uitlegbaarheid van de resultaten (PO-Raad, 2025).

Ten tweede is er kritiek op de dubbelfunctie van de doorstroomtoets. De toets is enerzijds bedoeld als second opinion voor het schooladvies en anderzijds als indicator voor de kwaliteit van scholen in het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Doordat de toetsresultaten ook worden gebruikt om scholen te beoordelen, ontstaan er prikkels om strategisch met toetskeuzes of toetsvoorbereiding om te gaan.

Ten derde wordt betwijfeld of de doorstroomtoets daadwerkelijk bijdraagt aan meer kansengelijkheid, wat een belangrijk doel is van de invoering. Analyses suggereren dat schooladviezen na de toets relatief vaker naar boven worden bijgesteld op scholen in sociaaleconomisch sterkere wijken, wat erop kan wijzen dat niet alle leerlingen in gelijke mate profiteren van het systeem (PO-Raad, 2024 en 2025).

Behoeftte aan een betrouwbaar kompas

De verschillen tussen toetsen, de dubbelfunctie en de onduidelijkheid over effecten op kansengelijkheid roepen de vraag op of één uniforme toets niet beter houvast biedt. Een dergelijke overstap biedt drie voordelen, waarvan de eerste twee direct samenhangen met de genoemde kritiekpunten en de derde raakt aan de publieke borging van het stelsel:

1. Kostenbeheersing: geen open-einde financieringsstelsel meer;
2. Vergelijkbaarheid: één toets en één norm voor alle leerlingen;

3. Publieke borging: volgens het CvTE (CvTE, 2025b) ligt het voor de hand dat een publieke aanbieder wordt aangewezen als aanbieder van de landelijke doorstroomtoets. Dit kan bijdragen aan het vertrouwen in de toets, doordat commerciële belangen geen rol spelen bij een instrument dat een belangrijke functie vervult voor kansengelijkheid.

De overstap naar één centrale doorstroomtoets maakt het stelsel eenvoudiger en doelmatiger. Vanuit het perspectief van kostenbeheersing en kostenefficiëntie biedt één uniforme toets duidelijke voordelen boven het huidige systeem met meerdere aanbieders. Het neemt verschillen tussen aanbieders weg en draagt bij aan een eenduidig en beter uitlegbaar beoordelingskader. Daarmee ontstaat een stelsel dat publieke middelen gerichter inzet en de doorstroomtoets terugbrengt tot wat zij moet zijn: een betrouwbaar kompas voor de toekomst van elk kind. ■

Referenties

- CvTE (2025a). Terugblik normering doorstroomtoetsen 2025. Utrecht: CvTE
- CvTE (2025b). Verkenning van scenario's voor de afname van één doorstroomtoets. Utrecht: CvTE.
- Oomens, M., F. Scholten & H. Luyten (2019). Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage. Utrecht: Oberon.
- PO-Raad (2025). Themarapportage Doorstroomtoets 2025. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2024). Themarapportage Doorstroomtoets 2024. Utrecht: PO-Raad.
- Van den Berg, E & T. Belt (2026). Keuzevrijheid met een prijskaartje. Evaluatie van de subsidieregeling andere eind-/doorstroomtoetsen po. SEO-rapportnr 2026-01. Amsterdam: SEO.