

11. Manuskriptet finnes ved UBO, Håndskriftsamlingen.
12. Cfr. J. A. Seipt, *Utsikt over Norges historie*, bind 1, Oslo 1974, s. 92f.
13. F. Sejersted, «En teori om den økonomiske utvikling i Norge i det 19. århundre», stensil, Historisk institutt, Oslo 1973, s. 63, 64.
14. G. B. Nilsson, *André Oscar Wallenberg*, bind II, Gyllene tider 1856–1866, Stockholm 1989, s. 247. Nilssons Wallenberg-studie er planlagt i fire bind, foreløpig foreligger de to første.
15. Departements-Tidende (DT), 5.2.1849.
16. F. Sejersted, «Da sagskuren ble frigitt», i *Makt og motiv*, festskrift til Jens Arup Seip, Oslo 1975, s. 105.
17. Storthings-Tidende (ST), S. I, 1859–60, s. 1088.
18. Se f.eks. ST, 1857, 3, s. 435.
19. Storthings-Forhandlinger (SF) 1848, 2, nr. 30.
20. Storthings-Efterretninger 1836–54, 3, s. 1060f.
21. SF 1851, 1, nr. 1.
22. J. A. Seip, *Fra embedsmannsstat til ettpartistat*, Oslo 1963.
23. DT, 10.3.1845.
24. SF 1848, 1 D, nr. 13, s. 1ff.
25. SF 1848, 6 D. I. S, LXXV, s. 242.
26. Sit.e. E. Benum, *Sentraladministrasjonens historie*, bind 2, 1845–1884, Oslo 1979, s. 219. Benums studie er grunnleggende for forståelsen av denne perioden.
27. DT 29.7.1850.
28. DT 1852, s. 378.
29. *Utsikt over Norges historie*, bind 1, s. 98.
30. F. Sejersted, *Demokrati og rettsstat*, Oslo 1984, s. 18f, 41.
31. Se min studie «Prøvingsretten i det norske system», i *Nytt Norsk Tidsskrift* 4/1989, s. 333ff.
32. A.-L. Seip, *Vitenskap og virkelighet. Sosiale, økonomiske og politiske teorier hos T. H. Aschehoug 1845 til 1882*, Oslo 1975, s. 24ff.
33. Forelesning over «Statöconomie», høsten 1848, usortert rettshistorisk materiale, UBO, Håndskriftsamlingen.
34. F. Stang, «Bemærkninger angaaende Sprogstudiets Omfang i vor lærde Underviisning», i *Vidar* 1832, s. 41f.
35. P. Maurseth, op.cit., s. 97.

Hans Fredrik Dahl

## Ledelse i en førerstat

Quislings nyordningsforsøk 1940–45

Den 5. juni 1941 holdt Nasjonal Samlings fører middag for kommunale ledere fra hele landet i Oslo. Til stede var ordførere, rådmenn og nemndsformenn fra et utvalg kommuner. Fra Innenriksdepartementet møtte departementsråd Th. Dahl og ekspedisjonsjef i kommunalavdelingen, Ole Vries Hassel. De to embetsmennene var arkitektene bak Nasjonal Samlings nyordning av kommunalforvaltningen, som i løpet av denne våren hadde nådd overraskende resultater. Uten alvorlige konflikter hadde nær halvparten av landets kommuner fått NS-folk som ordførere, oftest slik at ordføreren – hvilket av de gamle partier han enn var valgt fra – gikk inn i NS, og om han vegret seg, ved at han ble erstattet av en person fra den sentrale kommuneforvaltning som enten var partimedlem eller som ikke satte seg imot å bli det. Innen årets utgang var faktisk de fleste ordfører i Norge NS, skjønt i ulik grad ut over landet: 100 % av ordførerne i Østlandsfylkene ble partiets menn i løpet av 1941–42, mot bare 50 % i kystfylkene på Sør- og Vestlandet. Snittet for landet lå på 70 % NS-ordførere.<sup>1</sup>

Dette vellykte politiske skiftet var likevel ikke det viktigste for Quisling, når han under middagen så ut over forsamlingen og gjorde seg klar til sin tale. At ordførerne nå var NS, svarte til de nye maktrealiteter i Norge, forsåvidt som Reichskommissar den 25. september 1940 gjorde som Hitler hadde gjort i Tyskland i 1933: han oppløste alle politiske partier bortsett fra NS og overførte deres aktiva til det nå eneste lovlige parti i landet – nasjonalsosialistene. Ordførere med politisk basis i Venstre, Høyre, Bonde- eller Arbeiderpartiet ville da vært en anomali i det nye tysk-inspirerte system – hva da også mange av ordførerne selv forsto, og derfor uten opphevelser meldte seg inn i det nye statsbærende partiet.

Vesentligere enn dette partiskiftet var for Quisling at selve ordningen av kommunenes styre nå var i ferd med å omformes etter Nasjonal Samlings lære for effektiv ledelse, det såkalte førerprinsippet. Ordføreren førte ikke lenger bare ordet. Alle beslutninger ble tatt av ham, mens formannskapet – nå kalt *formenene* – fungerte som et råd, det vil si

som en konsultativ forsamling der vedtak ble fattet av føreren, etter at han hadde hørt formennenes råd og latt dem protokollere sin eventuelle uenighet.

Arbeidet med denne styringsformen hadde gått raskt etter innsettingen av de kommissariske statsråder den 25. september 1940. Anordningene kom på løpende bånd fra Innenriksdepartementet: om nyordning av kommunenes rådmenn, om kommunerevisjonen, om ansettelse og avskjedigelse av ansatte i fylker og kommuner, og endelig den grunnleggende forordning av 21. desember 1940 som gjorde kommunens ordfører til en virkelig *fører* etter NS' prinsipp. Ordførerne ble heretter utnevnt av departementet direkte, og utstyrt med alle de gamle folkevalgte organers fullmakter. Sammen med fylkesmannen utnevnte så ordføreren sine rådmenn, samt representanter til kommunetinget, som fortsatt møttes for visse formål. Tilsvarende bestemmelser ga fylkesmannen ansvaret for fylkesadministrasjonen i stedet for de gamle fylkeskommunale organer. Også formenn, nevnsmedlemmer og ledere av interkommunale bedrifter ble heretter oppnevnt og ikke valgt.

I sin tale til middagsgjestene trakk Quisling opp de store linjer for denne reform. Over alt måtte nyordningen settes inn, sa han, for å rense ut «den franske revolusjons destruktive prinsipper – *representasjon, diskusjon, kollegialitet*».<sup>2</sup> De andre prinsippene fra den samme franske revolusjon – frihet, likhet og brorskap – var nemlig i løpet av 1800-tallet degenerert til et partivesen, som gjennom sine selvforsterkende mekanismer hadde institusjonalisert og endog skjerpet interessenetningene i samfunnet. Etter den store industrialiseringsbølgen rundt århundreskiftet var til og med klassekonflikten brakt på partivesenets tilspissende formel, og

truet dermed hele samfunnets fred. Nasjonal Samling søkte derfor bak den franske revolusjons prinsipper, tilbake til stendersamfunnet, for å utvikle styringsmodeller som førte klar av partistyrets anarki og demokratiets alles kamp mot alle.

*Representasjon, diskusjon, kollegialitet* var altså nøkkelordene i det tidligere system. Eller med litt andre ord: valg, voteringer og fellesansvar. Ledelse etter disse prinsipper førte til unødig strid, til egenhevdelse i stedet for altruisme og sans for det heles vel. Skiftende stemninger og vekslende flertall ga ingen mulighet for målbevisst styring av organisasjoner eller organer, verken i staten, grunnet parlamentarismen, eller i lokalt styret, takket være formannskaps- og kommunelovenes adgang til uhemmet lokalt demokrati. Heller ikke interesseorganisasjoner eller økonomiske sammenslutninger lot seg lenger styre, der de truet med å ese ut over sine egentlige og legitime formål – å sikre medlemmenes omforente interesser – og spise seg inn i de egentlige politiske statsorganers virksomhet.

I stedet for valg nedenfra, innførte derfor NS etter 25. september 1940 utnevning ovenfra i flest mulig lederposisjoner. Lederen skulle ikke representere noe elektorat, for forholdet til elektoratet utviklet erfaringsmessig usunne tendenser til korrupsjon og manipulering hos lederen. Enhver leder skulle derfor være utpekt av lederen på høyere nivå. Dette var førerprinsippets første og grunnleggende komponent.

Likevel må naturligvis enhver leder fungere i samklang med sitt miljø – grunnplanet. I stedet for å kanalisere denne impuls ved diskusjon og votering, noe som båndet lederen til et ustadig flertall, burde lederen – eller føreren, som han nesten alltid ble kalt – lytte seg fram og ta de nødvendige hensyn ut fra sine overordnede fullmakter. For at det

skulle kunne skje, måtte lederen til enhver tid få informasjon om avvikende meninger i sitt miljø. I stedet for regler om voteringer og flertallsvedtak, la derfor NS vekt på å sikre lederen informasjon ved at alle deltakere i et rådgivende organ ble pålagt plikt til å si sin mening om en sak, dersom de var av en annen oppfatning enn føreren. De organisasjoner og institusjoner NS nyordnet etter 1940, fikk derfor normalt en passus i sine lover eller statutter om at den som ikke tilkjennegir en annen oppfatning enn føreren, anses enig med ham. Dette var førerprinsippets annen komponent.

Ansaret var likefullt lederens. Førerstyrets tredje komponent lå i dette prinsippet om det personlige ansvar, i motsetning til kollegialitetens pulverisering. Det engere styre som er nødvendig for å lede enhver virksomhet, skulle ikke være et kollegialt organ, men en forsamling der føreren hentet sine informasjonen før han traff sin beslutning – som han så sto til personlig ansvar for overfor føreren på nivået over. På denne måten kunne kollegiestyrets kameraderi og kjøpslåing unngås, og ledelse støttes uten de usaklige hensyn som gjerne hjemsøkte foreningsstyrer, formannskap eller organer utgått av parlamentariske forsamlinger, der deltakerne gjerne utvikler en gjensidig interesse av å bevare sine posisjoner.<sup>3</sup>

Man kan spørre hvor dette autoritære førerstyre hentet sitt legitime grunnlag. Overraskende nok: i Grunnloven. «Førerprinsippet er ... i virkeligheten knesatt i Grunnloven», forklarte Quisling på førertinget i september 1942. «Den formulering av førerprinsippet som brukes såvel i partiet som i den nye kommunalordningen og i en rekke andre nyordninger, er direkte bygd på Grunnlovens formulering av førerprinsippets anvendelse i regjeringsordningen.»<sup>4</sup> Det var altså Kongen i statsråd som dannet modellen. Kongen lyttet til sine rådgiveres

råd, men fattet selv sin avgjørelse og gjorde den gyldig ved sin signatur – som så ble kontrassegnert av én i rådet for såvidt han ikke var uttrykkelig uenig. Kongen i statsråd var like lite et kollegialt, demokratisk eller diskuterende organ som det førerstyrte herredsstyre eller et hvilket som helst av nyordningens arbeidsutvalg. Kongen i statsråd – slik denne institusjon i prinsippet fungerte forut for den ulovlige riksrett i 1884 – ga derfor det naturlige utgangspunkt for NS-revolusjonen i stats- og samfunnslivets totale styringsform.

## Norsk eller tysk?

Slik var altså hovedtrekkene i det ledelses- eller førerprinsipp Nasjonal Samling søkte å knesette i Norge i sine 4 1/2 år ved makten, fra september 1940 til mai 1945. Det er et system som i sin gjennomføring var uløselig knyttet til den tyske okkupasjon av landet, for såvidt som jo NS fikk sin maktstilling alene gjennom partimonopolet fra Hitler og Terboven. Men programmet for førerstyret var ikke derfor et ad hoc-tiltak beregnet på den aktuelle situasjon under okkupasjonen, selv om man kanskje skulle tro at det var skreddersydd for autoritær maktutøvelse nettopp i en krigstid. I opphav og målsettinger var det rent norsk, utsprunget av Nasjonal Samlings partiprogram fra 1933–34, og derfor av spenninger og frustrasjoner i det norske demokrati etter flertallsparlamentarismens gjennombrudd i 1884.

Nasjonal Samling var ganske visst et ubetydelig parti før 9. april, og dets fører marginal i politikken. Men programmet hører med i en større kontekst av en ikke helt ubetydelig høyre-radikalisme, og har i denne egenskap sammenheng med lengre linjer i norsk historie. Den demokratikritikk som lå til grunn for NS'

program, var i seg selv ikke så marginal. Den hadde mye til felles med programmet til de frisinne, som brøt ut av Venstre i 1908 som en reaksjon mot mindretallsparlamentarismen. Kritikken ble dessuten delt av mange også på venstre fløy. Quisling – som var den som utviklet NS' program – var dertil en tenker som med sitt reseptive intellekt og utpreget syntetiske evner førte mange representative tankebrokker fra sin egen tid sammen i sine systemer: fra Sovjetunionens kommunistiske parti, fra det fascistiske styre i Italia, fra Othmar Spann's universalistiske samfunnslære, en av mellomkrigstidens mange holistiske sammenhengsfilosofier, for å nevne noen av kildene. Personlig er jeg av den oppfatning at Quisling som samfunns-tenker er ganske interessant nettopp ved sin evne til å føre likt og ulikt, nytt og gammelt, sammen i sin egen *blend of ideas*.<sup>5</sup>

Men først og fremst er hans alternative ledelsesfilosofi interessant fordi den representerer det mest radikale forsøk vi kjenner på å reversere demokratiet i Norge. Da Nasjonal Samlings nyordning ble satt ut i livet i september 1940, ser vi hvordan prinsippene fra 1884 like fullt som hevdvundne organisasjonsmønstre i fagbevegelse og kommuneforvaltning, ruller tilbake over bred front. Over alt ble førerprinsippet, med sin tilbakekalling av representasjon, diskusjon og kollegialitet, forsøkt satt igjennom. Det ble slutt med avstemninger på grunnplanen, voteringer i forsamlinger, vedtak gjennom fellesbeslutninger. All ledelse ble utøvd av førere innsatt av førere og utstyrt med fullmakter ovenfra.

Det var også på håret til å bli et varig system i Norge. Hadde Hitler holdt seg til overkommandoens planer for felttoget mot Sovjetunionen, som ble åpnet 14 dager etter den kommunale middag i Oslo, og ikke falt for fristelsen til å improvisere under veis og la panserav-

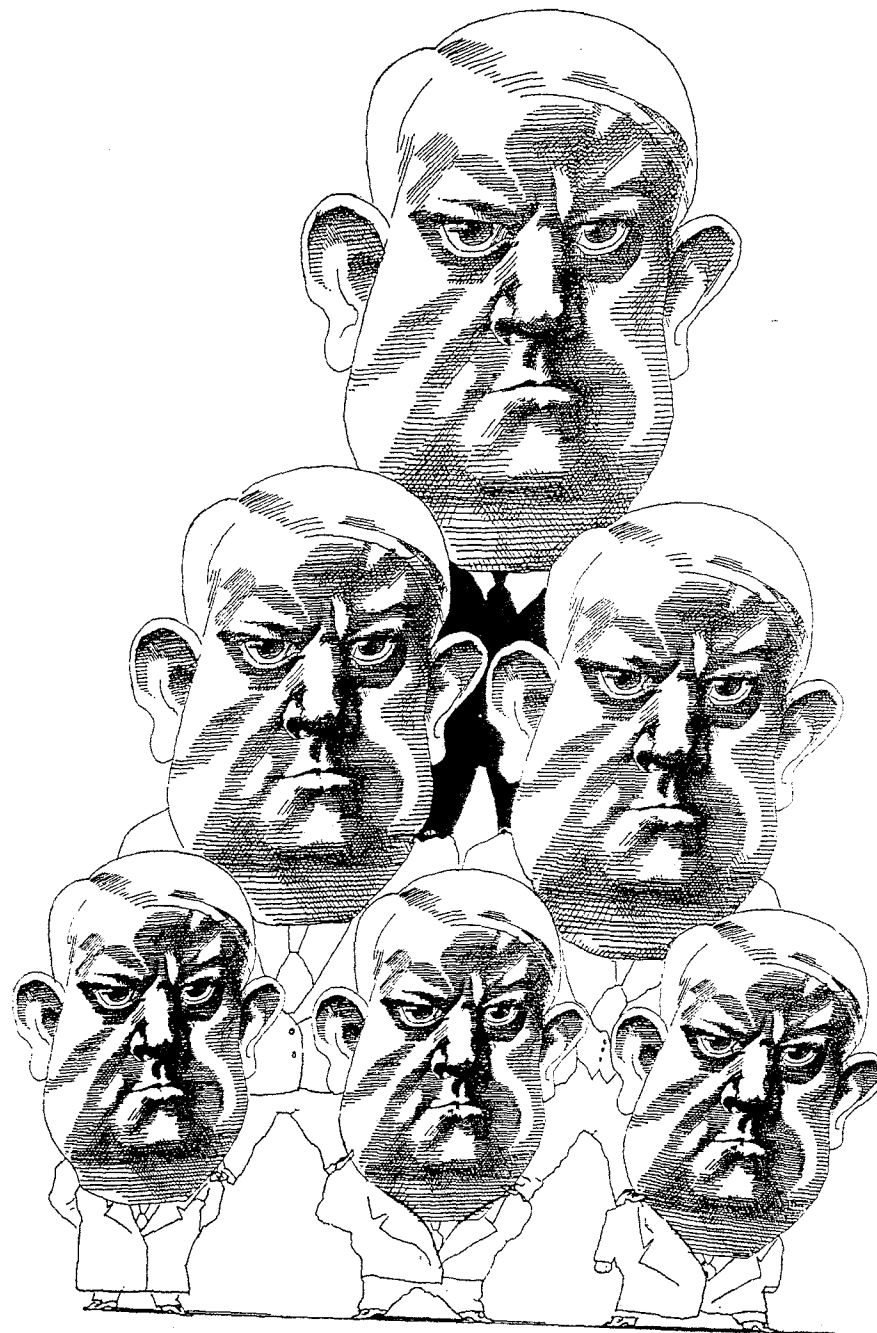
delingene på søravsnittet gjøre overflødig operasjoner mellom Ukraina og Donetsj-bassenget – da ville operasjonen Barbarosse etter militærhistorikernes mening ha gått etter tidtabellen, og Kremis nøkler blitt brakt til Berlin innen snøen falt.<sup>6</sup> Da ville også nyordningen i Norge, støttet til det tyske herredømme i Europa, kunnet vare de 20–30 år som realistiske mennesker måtte regne med i 1940 og 1941. Vi ville fått en reversering av det institusjonaliserte demokrati som hadde pekt ut over verdenskrigens kortvarige epoke.

### Førerprinsippet's formål

Vi må spørre: hva var det den nye førerfilosofien var ment å forbedre – bortsett fra å fri oss fra de gamle elites korrupsjon og klikkevesen? Hva ønsket en Quisling positivt å oppnå i henseende til ledelse?

Det er egentlig to formålsbetraktninger som gjennomstrømmer hele nyordningen, fra dens luftigste filosofi til dens mest pedantiske forskrift: behovet for økt *fagstyre*, og for mer effektiv *autoritet* i ledelsen. Begge disse behov ble i svar med norsk politisk tradisjon formulert som gjenreisningsoppgaver – det gjaldt å få *tilbake* det gode fagstyret, *gjenvinne* den naturlige autoritet i ledelsen.

Kravet om økt fagstyre ble fremsatt med uttrykkelig referanse til tiden forut for partivesenets oppkomst i Norge. Større rom for faglige hensyn betyr i offentlig forvaltning smalere plass for det lege skjønn, og spesielt for det politiserte legmannsstyre som var trengt inn i beslutningene etter partivesenets gjennombrudd. Stortingsrepresentantenes nidkjære interesse for ting de ikke hadde rede på, var det naturlige kron-eksemplet på utidig anvendelse av leg-



skjønn i den offentlige virksomhet. NS' mange forfatningsforslag fra 1930-årene gikk da også i alminnelighet ut på at Stortinget eller det lovgivende organ skulle beskjeftige seg med hovedlinjene i lovarbeidet, og overlate detaljer og tekniske løsninger til ekspertene i forvaltningen. Det var Venstres og Johan Sverdrups arbeid man ville gjøre om. Og her sto Nasjonal Samling i utgangspunktet langt fra alene. Konservative partier som Høyre og Bondepartiet gikk til valg med programposter som pekte i samme retning. Andre gikk enda lenger. Akkurat som Nasjonal Samling ønsket Fedrelandslaget seg eksplisitt tilbake til tiden før 1884, til embetsstatens styreform. I disse kretser ble riksrettsdommen ansett som et misgrep, om da ikke som et rent ut lovlig overgrep.

Men også i lokalstyret var fagkunnskapen trengt til side gjennom den utvidelse av det politiske rom som partivesenet hadde åpnet for. Forsorgsstyrer, trygdekasser, vergeråd – alle slags kommunale komitéer like ned til jurymedlemmene i straffeprosessen, var nå politisert i den betydning at det bestemte flertall i slike organer dominerte av partivalgte legfolk. Også i disse sammenhenger betydde førerprinsippet en gjenreisning av faglige på bekostning av lege elementer. Og også her hadde NS meningsfeller. Til dels ble nemlig reformene etter 1940 hilst med glede i de tekniske og juridiske etater rundt i kommunene. Øystein Sørensen siterer i sin siste bok sjefer for Oslo Trygdekasse, den forhenværende arbeiderpolitiker Marius Ormestad, som i oktober 1940 hilste innføringen av førerprinsippet velkommen som etatssjef. «Jeg har nå i snart 30 år vært plaget av politiske styrever som aldri har gjort noen nytte», skrev han til sosialminister Meidell. Med Nasjonal Samlings reformer skulle det endelig bli slutt på partiinteressene i etatens øverste ledelse.<sup>7</sup>

Så langt kravet om fagstyre. Det kunne

utdypes, blant annet ved å splitte opp ønsket om rent teknisk kompetanse og skille det fra kravet om styrket embetsstyre, som to uavhengige motiver i samme tema. Det kan vises til Sørensens undersøkelse, samt til Anders Gogstads utredning av helsestaten under okkupasjonen.<sup>8</sup> Begge gir interessant materiale til den problemstilling som her bare er skissert.

Det annet hovedformål ved førerstyret gjaldt ønsket om mer effektiv autoritet – mer autoritet, simpelthen. Dette formål kan følges i flere fasetter gjennom Quislings tenkning – og mange andre nasjonalsosialisters. Og ikke bare gjennom deres, selvfølgelig. Drømmen om den naturlige autoritet – om kapteinens, notbasens og bjellekuas udiskuterte og udiskutable krav på oppslutning qua ledere – inngår vel i all konservativ samfunns tenkning, og fant mange konkrete uttrykk i 1920- og 30-årene. Quisling tenkte nok så alminnelig og konvensjonelt om hva det var ved det norske samfunn som undergravde lederautoritet generelt: fraværet av en effektiv militærtjeneste, den ødeleggende virkning av moderne barneoppdragelse, og liknende ting. Rundt landets middagsbord eller ved fars pjoalter falt vel slike replikker fort vekk, både dengang og senere. Mer uvanlig klang de som del av en regjeringsproklamasjon, hvilket faktisk skjedde den 1. februar 1942. Som nylått ministerpresident på Akershus erklærte Quisling at «det norske folk trenger en streng skolemester, en av sine egne som kjenner det til bunns, og som kan lære det nasjonal disiplin». Han vant stormende bifall fra forsamlingen for denne replikken.<sup>9</sup>

Men hvordan oppnåddes naturlig autoritet – bortsett fra ved den strenge kjærlighets metode? Her bør vi kanskje innføre et skille som kilden selv ikke opererer med direkte, men som kan leses ut av konteksten, mellom administrativ og politisk autoritet.

Administrativ autoritet oppnåddes gjennom den ledertekniske dyktighet som Quisling i sin interesse for scientific management trodde på, og som på visse måter var et motstykke til tradisjonell faglig dyktighet. Det var jo nettopp for å erstatte tradisjonell teknisk kompetanse som kriterium for ledelse, med en mer generell kompetanse utsprunget av overgripende formålsrasjonelle hensyn, at scientific management-bevegelsen appellerte til så mange europeere i årene rundt første verdenskrig – deriblant til nordmenn så forskjellige som Erling Falk, Joakim Lehmkuhl og Vidkun Quisling.<sup>10</sup> Hva de alle så som forbilledlig, var amerikanernes sans for det helhetlig rasjonelle, i motsetning til den partikulære del-ekspertise, i ledelsen av moderne sammensatt produksjon. Autoritet utsprunget av helhetsoverblikket, av den rasjonelle samstemming av deloperasjonenes ulike krav, det var det evangelium Quisling fikk ut av Frederick Taylors bok *The Principles of Scientific Management* fra 1911. Quisling leste boka i sin tid i generalstabens 1911–18, der han tjenestegjorde fra han var 24 til han var 31 år gammel.

Men Taylorismens krav om effektivitet trengte selv en avstemming mot høyere hensyn. Bedriftens eller virksomhetens rasjonelle produktivitet, som sikket utelukkende mot profitt eller avkastning, kunne jo ikke alene styre en virksomhet. Virkelig autoritet vant ledelsen bare dersom den avstemte hensynet til driften med hensynet til arbeiderne og til eierne samtidig. Samtidig med at Taylors bok kom ut, fikk Norge en viktig lov i denne henseende, den nye aksjeloven, som regulerte både eiernes og ganske særlig det større samfunns – derunder arbeidernes – rettigheter vis-a-vis den enkelte gründer. Før den nye loven kom, hadde rettstilstanden i så måte vært utilfredsstillende og gitt anledning «til megen misbruk ... saavel fra samvittighets-

løse ... 'gründere' som andre som spekulerer i almenhetens interesse», som det heter i det store norske leksikon fra 1907. Med loven kom det bestemmelser som etter Quislings mening gjorde aksjeselskapet som organisasjonsform forbilledlig for enhver økonomisk eller næringsmessig organisasjon i samfunnet. I en prinsipiell henvendelse til Paal Berg om behovet for en lovregulering av landets fritt voksende organisasjonsliv fra 1934, peker Quisling nettopp på aksjelovens bestemmelser om kontroll og offentlig innsyn i beslutninger, vedtekter, regnskaper, avstemningsregler og fondsavsetninger som forbilledlige i reguleringen også av fagforeninger og andre økonomiske organisasjoner. For om ikke bedriftenes eller fagforeningenes ledelse selv tenkte helhetlig og disponerte til det felles vel, måtte det lovregulering til, for å styrke ledelsen i riktig retning.<sup>11</sup>

Aksjeselskapet, slik det ble regulert etter loven av 1910, ga altså et mønster for det økonomiske foreningsliv. Virksomhetens leder var en fører, med fullmakt gitt av styret, og ansvar direkte overfor det. Styret var i sin tur innsatt av eierne, ikke etter votering per capita, men etter innflytelse målt i kapitalinnsats. Aksjonærene kunne riktig nok stille styret til ansvar nedenfra, styret avsatte direktøren. Men styret blandet seg aldri opp i ledelsens daglige ledelse, og representantskapet, aksjonærenes tillitsmenn mellom generalforsamlingene, hadde vesentlig rådgivende myndighet. Dette var en ledelsesstruktur som lå til grunn for mange av Quislings tanker, også om landets forfatning. Regjeringen, skrev han i et tidlig notat, bør ha samme forhold til Stortinget som et styre overfor aksjonærene. De samme prinsipper ble anvendt under nyordningen etter 1940, både i næringsorganisasjonene og fagforeningene. Utvelgerne – generalforsamlingen, årsmøtet, elektoratet – ble

riktig nok sjaltet ut. Både leder og styre ble utpekt av departementet. Men funksjonsfordelingen ble ordnet omtrent som i aksjeselskapet, og plikten for medlemmer av styret/arbeidsutvalget til å protokollere sin uenighet med lederen var en regel som svarte til praksis i selskapsstyrer. En rådgivende forsamling ble gjerne også instituert, etter mønster av aksjelovens representantskap.

Den verdi ledelsen gjennom slike tiltak fremmet, var samfunnsansvaret, hensynet til helheten i den virksomhet som skulle administreres. Ved at ansvaret ble kanalisert oppover i stedet for nedover, fikk ledelsen tilbake den autoritet som demokratiet gjennom det 19. århundre hadde undergravd gjennom den jacobinske misforståelse at alle mennesker er like eller likeverdige.

Politisk autoritet kunne derimot ikke oppnås ved reformer etter aksjelovens modell. Den politiske autoritet som nyordningen på én gang forutsatte og befordret, kunne bare skapes gjennom politiske seire – ved å få rett i utviklingens skjeve løp. Siden Nasjonal Samling i utgangspunktet var et universistisk parti – skapt av visjonen om det norske folks ene, store parti – var dets politiske suksess for Quisling ikke noe som kom ved å hevde seg i konkurransen med andre partier. NS var et anti-partiparti, skapt for å erstatte partisystemet med et altomfattende førerprinsipp. Når så det norske partisystemet led kollektivt skipbrudd den 25. september 1940, gjennom fullbyrdelsen av de ulykker partipolitikerne hadde kastet landet inn i den 9. april, sto NS klar som det parti som historien hadde gitt rett. Quisling var føreren som hadde spådd riktig – om vestmaktens strategiske interesse for norskekysten under en moderne krig med fly og ubåter; om tyskernes behov for en gjengjeldelsesaksjon mot vestmaktens anslag; om det norske forsvars sammenbrudd under denne aksjonen;

og endelig om Englands manglende evne til å beskytte vår nøytralitet like overfor den overlegne tyske våpenmakt.

Quisling relaterte alltid sin autoritet som politisk fører til denne rettseenhet. Før 9. april ved at han ville få rett, etter 9. april med at han hadde fått det. Og som sådan ble han beundret i sitt parti – som seeren, profeten.

### Kvalitativ eller kvantitativ autoritet

Nå hadde den tyske nasjonalsosialismen en egenlære om politisk fører-autoritet. Quislings justisminister, statsadvokat Sverre Riisnæs, søkte i foredrag og skrifter å utbre denne lære også i Norge. Ifølge nasjonalsosialismen, forklarte han for NS-studentene våren 1941, vil en fører utkrystalliseres som en naturlig leder under folkets samliv i das Volksgemeinschaft, og legitimeres ved i praksis å legge for dagen de rette føreregenskaper. Denne fører er imidlertid verken delegat fra eller representant for folket. Han står over det, utvalgt i den «naturlige» prosess av folkets samliv med seg selv. Rundt seg har føreren en bevegelse, die Gefolgschaft, som han har vist seg skikket til å føre, og som han virker gjennom i sin ledelse av det hele samfunn når dette Gefolgschaft – partiet – har vunnet makten i staten.<sup>12</sup>

Denne førers autoritet var altså slik at den ikke kunne eller skulle deles med en folkerepresentasjon, like lite som den kunne anses som uttrykk for en almenvilje delegert gjennom representasjonen. «I realiteten er folkesuvereniteten avløst av en regjeringsautoritet som man under det gamle system savnet, og også i statsrettslig teori erkjente som det største praktiske problem, men som man ikke kunne løse når øvrigheten skulde kontrolleres av folket og ikke om-

vendt», sa en annen ledende NS-jurist, dr.juris. Sigurd Østrem, i sine forelesninger om rettskildenes teori ved Universitetet våren 1942. Folkerepresentasjonens kompetanse er under et fører-styre derfor forskjøvet «fra bestemmende til rådgivende med innflytelse i kraft av saklig autoritet, ikke med makt beroende på et (kvantitativt) flertall».<sup>13</sup>

Quisling selv bidro bare i liten grad til utviklingen av en norsk førerteori. Om sin egen legitimitet begrenset han seg til dette ene at han ville få, eller hadde fått, rett i sine forutsigelser av historiens gang. Om partiet sa han kort og godt at det bestod av en liten, men utvalgt flokk som herdet av motgangen sto klar til å danne kjernen i den neste stat så snart det gamle samfunn brøt sammen – en rent leninistisk partiteori, egentlig.

En interessant situasjon etter denne teori oppstod 25. september 1940, da Hitler lot Terboven konstituere NS-statsråder i spissen for departementene – bortsett fra tre, som ble bestyrt av embetsmenn eller upolitiske eksperter. Utad skulle de «konstituerte» utgjøre et rent okkupasjonsstyre, der statsrådene sto ansvarlige likeoverfor Reichskommissar. Innad hadde imidlertid ordningen en annen hensikt. Den var et midlertidig arrangement, en *Zwischenlösung*, der statsrådene faktisk underhånden fungerte som regjering og Quisling som deres statsminister, uten nevneverdig innblanding fra Reichskommissar. Denne indre ordning – som var ukjent i offentligheten og faktisk også i forskningen inntil 1988 – ble etablert for at NS i det stille skulle bygge seg opp og vinne styrke til å kunne overta regjeringsmyndigheten åpent. En forutsetning fra Hitlers side var at partiet i mellomtiden brukte denne uformelle regjeringsmakt til å verve medlemmer i et antall som ville gjøre maktovertakelsen mer smakelig.<sup>14</sup>

Nasjonal Samlings endelige overta-

kelse av regeringsmakten ble altså i en periode gjort avhengig av en rent kvantitativ oppslutning om partiet, og førerens autoritet dermed av størrelsen av hans *Gefolgschaft*. Quisling, som hittil hadde sett sitt parti som en revolusjonær kjerne, og sin autoritet som kvantitativ, måtte ut og søke tilhengere i tradisjonell partiverver-stil. Han fremholdt stadig overfor Hitler at dette var en bakvendt måte å øke NS' innflytelse på. Så lenge partiet ytre sett var del av et okkupasjonsstyre, ville det aldri kunne vinne det norske folk for seg. Det ville først kunne skje etter at det hadde fått makten, da folk ville vende seg til det som en maktrealitet. Det var jo først etter maktovertakelsen at både bolsjevikene i Russland og nasjonalsosialistene i Tyskland var blitt til massepartier. Nå forlangte tyskerne at NS i Norge skulle greie det samme under en okkupasjon av fremmed makt.<sup>15</sup>

NS greide å verve 35.000 medlemmer innen høsten 1941. Færre enn både føreren, partiledelsen og tyskerne hadde trodd, men tilstrekkelig til at Terboven og hans nærmeste medarbeidere anbefalte maktovertakelse. Quisling fremholdt at én prosent av folketallet i alle fall var godt nok som utgangspunkt for å bygge den nye stat – det var flere medlemmer enn f.eks. det gamle Venstre hadde hatt, og spør om ikke Hr. Mo-winckel hadde greid å sette venstremenn i alle ombud...

Med statsakten på Akershus 1. februar 1942 overtok så Quisling offisielt som regjeringssjef i Norge. Riktig nok ennå ikke for en fullt suverent stat – den endelige utviklingen av okkupasjonsstyret måtte utsettes til etter russlandsfelttogets avslutning sommeren 1942 – eller aller senest før snøen falt samme høst. Medlemsvervingen fortsatte, og tallet fortsatte å stige til rundt 45.000. Men presset fra tyskerne i retning av flere medlemmer som forutsetning for økt makt, avtok. Quisling var



tilbake i sin gamle autoritetsrolle: hans førerskap var igjen basert på politisk hell, dvs. på sannsigerevne, snarere enn på numerisk oppslutning. At hellet så forlot ham – som det forlot Hitler og de tyske generaler – og at hans prediksjoner ble tomme besvergelses i stedet for mulige profetier; ja at verdenskrigen i det hele tatt tok en annen vending og fra årsskiftet 1942–43 ubønnhørlig gikk mot tysk nederlag, det er en annen historie. Vi slipper spørsmålet om den politiske ledelses autoritet etter Quislings lære her – på terskelen til katastrofen.

For å oppsummere så langt: Formålet ved førerprinsippet – Nasjonal Samlings bidrag til å avdemokratisere alle samfunnets beslutningsstrukturer – var altså dels å gjenreise den faglige autoritet ved å skyve folkevalgte elementer i bakgrunnen, dels å styrke autoritet og ledelse i det hele tatt, ved å avskjære innflytelse nedenfra i organisasjoner og institusjoner. De to motiver var oftest sammenfallende, men kunne også trekke i hver sin retning.

### Førerstyret i praksis

Hva så med gjennomføringen av førerprinsippet?

I kommunene fungerte de utpekte ordførere med vide fullmakter gitt ovenfra som ledd i NS' programfestede forpliktelse til å redusere det kommunale selvstyre. Fylkesmannen – statens representant – fikk dertil større myndighet i kommunale anliggender enn før. Ytterligere skritt i samme retning ble tatt helt på slutten av okkupasjonen, gjennom en lov som utvidet fylkesmennenes kompetanse vesentlig (Lov om fylkesmenn av 31. august 1944).

Hvordan fungerte så dette, rent forvaltningsmessig? Hovst forskjellig, alt etter ordføreres og formennenes innstil-

ling – samt en lang rekke andre faktorer. Noen kommuner folte statens og NS-administrasjonens nærvær som en hemsko. Andre steder merktes ikke så stor forskjell. I de fleste kommuner gikk forvaltningen stort sett som før, skjønt krigstiden naturligvis førte til ekstraordinære oppgaver – rasjonering, forsyning osv. Norske Kommuners Sentralforbunds jubileumsskrift fra 1987 gir en oppsummering som betoner kontinuiteten i kommunenes virke før og etter høsten 1940. Den skarpe kontrollen med kommunenes økonomi ga på mange måter en videreføring av mellomkrigstidens system og kommunelovene av 1938. Kommuneøkonomien var de fleste steder god, finansstyringen upåklagelig. Gjeld ble nedbetalt i stor stil, og antallet sysselsatte i kommunesektoren økte med 27 %. Stort sett møtte norske kommuner freden og frigjøringen i bedre skikk enn de hadde vært i 1930-årene – skjønt med kraftig slitasje i kapitalutstyr og anlegg.<sup>16</sup>

I statsforvaltningens ytre etater betydde førerprinsippet i seg selv forholdsvis lite. I forvaltningsbedriftene var det som regel bare snakk om å erstatte én direktør med en annen. Private bedrifter og institusjoner som nå ble trukket inn i staten, måtte finne seg i større omlegginger. Forskjellen kan vises ved hvordan henholdsvis NRK og NTB ble førerstyrt høsten 1940. Kringkastingen var allerede regulert ved egen lov med administrerende direktør på toppen. Alt Kultur- og folkeopplysningsdepartementet behøvde å gjøre, var å utnevne en direktør av rett partifarge. NTB, derimot, var eid av landets aviser. Her måtte det en ny lov til, dvs. en forordning, som ga telegrambyrået en offentlig formålsparagraf – det skulle heretter drives «i folkets tjeneste» – og hjemmel for departementet til å innsette direktøren – i virkeligheten en full nasjonalisering.

Over alt ble førerstyrets anvendelse

naturligvis bestemt av de politiske reaksjonene som dette grunnleggende revolusjonære fremstøt møtte ute i samfunnet. Disse reaksjoner var som kjent skarpe, tildels dramatisk sterke, og åpnet et veritabelt frontavsnitt i motstandskampen mot nasjonalsosialismen i Norge. Thomas Chr. Wyllers avhandling *Fra okkupasjonsårenes maktkamp* (1953) og *Nyordning og motstand* (1958) gir den grunnleggende behandling av organisasjonenes reaksjoner mot nyordningen. Det er ikke for mye sagt at Nasjonal Samlings fremstøt på mange områder ble en fiasko. Det gjaldt især forsøket på å etablere nye institusjoner – yrkes- og næringsorganisasjoner i første rekke – til erstatning for eldre og etablerte. Disse forsøk ble gjort utover i 1941 og 1942, med sikte på å legge et organisasjonsmessig grunnlag for en ny, korporativ forfatning i Norge. Her var motstanden massiv – og smittsom.<sup>17</sup> Men dynamikken i den rommer mange andre elementer enn reaksjonen akkurat mot det påtvungne førerstyret qua lederprinsipp. Nasjonal Samlings generelle mangel på legitimitet, og Quislings især, etter hans opptreden den 9. april, lettet ikke akkurat gjennomføringen av reformene. Ønsket om å avvise okkupasjonsmakten, som partiet sto i ledtog med, ble folbart i løpet av høsten 1941; etter hvert også trangen til å markere side i verdenskrigen, som fra 1943 gikk mot en éntydig avslutning. Alt dette gjorde det til en opplagt sak for stadig flere nordmenn å motsette seg ethvert tiltak fra NS' side uansett. I stedet for å vinne autoritet ved å få rett, tapte Quislings bevegelse alt fordi den etter hvert så åpenlyst tok feil – feil side i krigen – og feiltakelsene ble så meget mer iøyenfallende som landet og partiet fra februar 1943 ble spent for Tysklands stadig mer retirerende krigsmaskin.

Men i én situasjon kan vi studere effekten av førerprinsippet forholdsvis

ublandet av andre faktorer: i partiet selv. Fra første stund, dvs. fra våren 1934, da oppbyggingen av NS for alvor tok til, ble virksomheten organisert som et spill av den neste stat som partiet skulle lede. Førerprinsippet ble anlagt fra øverst til nederst for å vise verden systemets fortrinn. Partiorganisasjonens geografi ble lagt opp for å dekke landets lokale og regionale forvaltning. Alternative organisasjoner – yrkessamband – samt et fullt korporativt organ – rikstinget – til supplering av Stortinget, ble etablert av og innenfor partiet med sikte på å kunne tre fullt ferdig fram i tidens fyldest.

Disse trekk gjorde NS ulikt alle andre politiske partier i 1930-årene – noe omverdenen ennå stort sett konstaterte med munterhet. Alle førere i organisasjonen – sentralt, regionalt, lokalt – hadde sin autoritet og myndighet fra Quisling, som selv innsatte og avsatte enhver tillitsmann etter å ha hørt sine medarbeidere. Noe selvstendig lokalt politisk liv ga organisasjonen ikke rom for. En særegen politisk kultur fulgte av denne fundamentale autoritetsstrøm – at det var en ære for det enkelte medlem å være medlem av førerens bevegelse, snarere enn en tillit nedenfra som ga føreren autoritet til å styre det hele. Partiet tjente kort sagt som en negasjon av likhet, demokrati og medlemsmakt, og var ment å virke nettopp slik.

Hvordan fungerte så dette interne førerstyre, i den perioden vi kan anse som partiets «normale» år – fra 1934 og fram til og med 1942, før okkupasjonsstyret tvang det ut av det politiske og inn i det rent administrativ-repressive virksomhetsområde?

Man ville kanskje vente i et parti uten diskusjon og votering, at det var håndteringen av den interne opposisjon som ble organisasjonens svake punkt. Men jeg er ikke riktig sikker på om det var tilfellet. Fraksjonsstriden mellom Quis-

ling- og Hjort-fløyene 1936–37 må vel anses som en normal og forventet prosess i et parti som hadde lidd såpass til nederlag som NS gjorde ved stortingsvalget i 1936. Og den kompetansetvist som hadde bygget seg opp mellom fløyene i årene forut, var heller ikke annerledes enn man kunne forvente i et parti med to så markante lederskikkelser tilstede på samme sted – i Oslo. Dessuten viste det seg at tillitsmennenes ønske om å la sin røst høre i viktige beslutninger, egentlig lett kunne etterkommes. De aktive medlemmene var etter hvert så få at det kunne utvikles et slags partidemokrati maskert som førerstyre, i alle fall etter skismaet i 1937. I viktige saker – for eksempel i spørsmålet om hvor sterkt partiet skulle identifisere seg med Tyskland og nazismen – ble det faktisk holdt regulære avstemninger i partiets rådsforsamling i slutten av 30-årene, stikk i strid med prinsippene. Striden om frimurenes plass i bevegelsen, som raste gjennom hele 1942, ble på sin side effektivt løst ved hjelp av partidisiplinære midler. Alt i alt tror jeg man kan si at organisasjonen viste tilstrekkelig fleksibilitet overfor ønsker om deltakelse og «voice» nedenfra kadrene.

Derimot var NS plaget av et annet fenomen som ganske sikkert må ha skyldtes førerstrukturen: den uvanlige grobunn for rykter og uformell personinformasjon som hjemsoekte partiet. Det var som om fraværet av legitime former for organisert uenighet skjerpet personmotsetningene i bevegelsen, med den følge at NS ble hjemsokt av et aldeles infernalsk ryktemakeri. Allerede i 1936 ble det klart for Quisling at partiet trengte en æresrett, en instans der personbeskyldninger kunne luftes og vaskes bak fire vegger og resultatet meddeles i definitiv form, som en inappellabel dom. Denne «NS partirett» kom knapt i gang i 1930-årene – avskallingen etter nederlaget i 1936 reduserte også

dette problem. Men etter 25. september 1940 oppsto behovet akutt. Partiretten trådte i funksjon og dømte i okkupasjonsens løp i tilsammen noen titalls saker. De omhyggelige referatene både av revisopptak og domspremisser gir ettertiden en enestående anledning til å skifte sol og vind mellom førersystemets stridbare tillitsmenn.<sup>18</sup>

Det overveldende inntrykk av dette materialet (noen systematisk undersøkelse foreligger ikke) er at de var ufattelig små, de sakene som kom til retten – men at de virket destruktivt i organisasjonen gjennom den ukontrollerte rykteflom som de hver især ga anledning til.

Saken mot innenriksminister Hagelin vinteren 1943 kan være talende i denne sammenheng. Albert Viljam Hagelin hadde bodd i Tyskland helt fram til desember 1939, og var ukjent for partiet og tillitsmennene da han plutselig opptrådte som Quislings høyre hånd våren 1940. Rundt denne mann med den heller brautende fremtreden ladet det seg derfor raskt opp spenninger, i alminnelighet slik at Quislings eldre og trofaste medarbeidere så på ham med mistro, sjalusi og etter hvert økende angst for at han førte føreren på villspor – NS fikk jo mange problemer å stri med ut over i 1941, og mon ikke Hagelin var skyld i dem? Etter hvert begynte de trofaste å samle på historier om ham. For hva annet kunne man gjøre i dette førerstyrte parti, der sjefen selv var ekstremt opptatt og dertil dypt taus av natur? Alle rede sommeren 1941 het det seg at Hagelin var gjennom korrumpert som statsråd. Kostbare pelser, dyrt brennevin, limusbruk over alle grenser – dertil eiendomsspekulasjoner og transaksjoner som en innenriksminister slett ikke burde være i nærheten av; ryktene gikk, og ble ikke mindre av å gå. Quisling fikk bønnfallende brev fra sine eldste kampefeller om å kvitte seg med mannen. Det

ble snakket om partiretten. Saken kom likevel ikke dit. Anklagene ble vurdert av en særskilt kommisjon Quisling til sist ble tvunget til å nedsette.<sup>19</sup>

Så viste det seg at det var ingen ting, eller nesten ingen ting, i ryktene om Hagelins korrupsjon. Men hvem kunne tro det, etter så lang tid? Innenriksministernen fikk avskjed. Han hadde også andre odds mot seg. Den gamle partikjernen ble i alle fall lettet.

Korrupsjonssaker – eller mer presist: korrupsjonsanklager – var Nasjonal Samlings største interne problem under okkupasjonen. Den førerstyrte ettpartistaten viste seg særlig sårbar på dette punkt – neppe fordi korrupsjonen var så mye større enn i andre partier, men fordi anklagene antok mønstre av ødeleggende personfronter innad. Om dette skjedde til erstatning for politisk fraksjonsvirksomhet og meningsforskjeller, eller som et forkledt uttrykk for slike forskjeller, skal vi i denne sammenheng la ligge. Hovedsaken er at det bølgende kaos av giftig sladder og ondsinnede intriger som hjemsoekte partiet, kom totalt uventet på den personlig høyt moralske og alltid sterkt moraliserende partiføreren, som bestandig hadde formant sine tillitsmenn at partiet var en elite og som måtte stå plettfri i kampen for den neste stat.

### Rikstingets skjebne

Den 1. februar 1942 ble Quisling statsminister – eller ministerpresident, som kan kalte stillingen – og fikk med en nødrettsbetraktning svarende til Elverums-fullmakten, også Stortingets myndighet overdratt til seg. Mandatene til de representanter som var valgt i 1936, var jo i alle fall utløpt. Da Haakon VII dertil etter NS' statsrettslære hadde tapt retten til tronen (Grunnlovens § 11),

fikk ministerpresidenten i tillegg enkelte av statsoverhodets funksjoner. Han ble altså den lovgivende og den utøvende makt i ett, med enkelte av suverenens trekk.

Men NS hadde sin egen lære for hvordan statens makt skulle deles og utøves. En sterk regjering skulle på en eller annen måte baseres i en representativ forsamling. Opprinnelig, i partiprogrammet fra 1934, var det selvfølgelig Stortinget man tenkte på, med den modifikasjon at et korporativt representativt organ, rikstinget, som var en delegatforsamling fra landets næringsorganisasjoner, skulle «gis innflytelse» over rikets styre – kanskje slik at rikstinget ble sideordnet Stortinget som konstitusjonell bærer av folkesuvereniteten. Dette ble forandret underveis. Uten at partiprogrammets formulering formelt ble rørt, knesatte Quisling i 1937 den lære at Stortinget ikke lenger skulle bære representasjonens fullmakt – det skulle rikstinget alene gjøre. Stortinget skulle avskaffes.<sup>20</sup>

Forberedelser til etablering av dette rikstinget pågikk i partiorganisasjonen utover i 1941 og 1942. Det var et omfattende arbeid, som blant annet forutsatte at landets næringsorganisasjoner ble omformet til korporative organer etter italiensk mønster, noe som i sin tur forutsatte møysommelige lovgivnings- og organisasjonstiltak. Sommeren 1942 pekte alt mot at rikstingets etablering var umiddelbart forestående. Da satte Quisling brått bom for arbeidet. Rikstinget ble utsatt, prosjektet omdefinert. Bare ett av de to påtenkte kamre, Kulturtinget, så dagens lys, og da som en blanding av råd og forvaltningsorgan uten konstitusjonelle oppgaver, omtrent som dagens kulturråd. Rikstingets annet og viktigste kammer, næringstinget, gikk til fortsatt utredning. Ekspedisjonssjef Hasle i Justisdepartementets lovavdeling rapporterte derfra så sent som høsten 1944 at det fortsatt var helt uavklart hva

for innflytelse det fremtidige rikstinget ville få som bevilgende statsorgan. Lovgivningen ville sannsynligvis fortsatt ligge hos Ministerpresidenten, sa han. Det var det siste man hørte om saken.<sup>21</sup>

Hva var det egentlig som hendte denne høsten 1942, da Nasjonal Samlings store forfatningsprosjekt, den endelige avskaffelse av den franske revolusjon i Norge, ble skrinlagt?

Flere teorier har vært reist. Motstandsbevegelsen regnet Quislings retrett som en seier for sine aksjoner mot rikstinget. Historiekrivningen har samlet seg om den oppfatning at det var tysk diktat som avgjorde saken, ved at Reichskommissar, eventuelt Hitler selv, nedla forbud mot rikstinget da de så hvor sterk motstanden ble.<sup>22</sup> Ingen av disse oppfatninger har egentlig støtte i kildene. Det eneste vi sikkert vet, er at Quisling overraskende ga ordre om å avblåse prosjektet. Etter min mening utsatte han rikstinget fordi det mistet sin påtenkte konstituerende oppgave – den høytidelige ratifikasjon av fredsavtalen med Tyskland. Hitler avskar nemlig i august 1942 all videre diskusjon om en mulig avvikling av okkupasjonsregimet i Norge og andre land, inntil Russlandskrigen var vunnet. Og den kunne antakelig ikke vinnes på denne siden av vinteren. Altså kunne heller ingen norsk nasjonalforsamling etableres før etter feltsesongen i 1943 – tidligst. Snart viste det seg at den ikke kunne etableres i det hele tatt. Drømmen om å avskaffe det norske demokrati snødde ned på Russlands steper.

#### Noter

1. Oppg. over lensmenn og ordførere, i NS Personalkontor til ID 27.10.1942, Riksarkivet, Nasjonal Samling Riksledelsen, Personalavd. 1; og NS-statistikk januar 1942, Riksarkivet LD 4088.
2. Sit.e. Fritt Folk 6.6.1941.
3. Den beste prinsipielle sammenfatning av NS' ledelses-reformer er formodentlig innenriksråd Th. Dahls oversikt «Trekk av vår tidligere, nåværende og framtidige forfatning og

## Epilog

I ettertid kan det på sett og vis synes opplagt at Quislings bisarre revolusjon måtte mislykkes. Avskaffe folkestyret – i Norge? Strupe det lokale demokrati, bringe grunnplanet til taushet, hysje ned distriktene, innsette statlige embetsmenn med full kontroll over alt? Galskap, selvfølgelig. I Portugal eller Polen, kanskje – men i Norge? Bare en outsider som Quisling og hans 40–50.000 tilhengere kunne vel tro på noe slikt.

Og likevel:

Våpnene holdt på å gjøre dette annerledes – i alle fall for en tid. Han som sto på kanten til å bli Europas hersker, den nye Napoleon – Adolf Hitler – han fant sin partner i Norge. En selvært, selvstyrt, selvbevisst mann som med sin egen utvalgte skare sto klar, på selvstendige premisser, til å snu nederlaget den 9. april til en full nasjonal revolusjon. En ny Kristian Frederik, klar til å gripe makten gjennom «et aktivt mindretall» i en akt av nødrett da den gamle stat ble sprengt i stykker, og som i likhet med sin forgjenger «hentet sin legitimitet fra den nasjonale revolusjons kjensgjerning og sin vilje til innsats for fedrelandet», ved å sette førerstyret, mer autoritet, fremst på sitt program.<sup>23</sup>

Det var kanskje opplagt at han ikke lyktes. Men ikke, må vi tro, at forsøket kom.

- forvaltning». Ragnarok nr. 4–5 1942, s. 100–115, jfr. samme forfatter «Ordførertitelen», sst. nr. 1–2 1945 s. 33.
4. Quisling, tale på førertinget 25.9.1942, ref. NS 8. Riksmøte, utg. av Rikspropagandaledelsen, Oslo 1942.
  5. Hans Fredrik Dahl, *Vidkun Quisling. En fører blir til*. Oslo 1991, kap. «En ny ordning».
  6. Russel H.S. Stolfi, *Barbarossa Revisited: A Critical Reappraisal of the Opening Stages of the Russo-German Campaign (June-December 1941)*, Journal of Modern History 54 (March 1982), også Alan Clark, *Barbarossa. The Russian-German Conflict 1941–1945*. London/New York 1965, Chptrs 7–9.
  7. Øystein Sørensen, *Solkors og solidaritet. Høyreautoritær samfunnstenkning i Norge ca. 1930–1945*. Oslo 1991 s. 164.
  8. Anders Chr. Gogstad, *Helse og hakekors. Helsetjeneste og helse under okkupasjonsstyret i Norge 1940–45*. Bergen 1991.
  9. Sit.e. Mot nytt land. Artikler og taler av Vidkun Quisling 1941–1943, red. H.N. Østbye. Oslo [1944] s. 70. Bifall: NRK, historisk opptaksarkiv 3138-39/1.
  10. Om Erling Falk og USA: se Trond Hegna, *Min versjon*. Oslo 1983; om Lehmkuhl: Andreas Norland, *Hårde tider*. Oslo 1973.
  11. H.F. Dahl op.cit. s. 322 ff.
  12. Sverre Riisnæs m.fl., *Den nye rettsstat på nasjonalsosialismens grunn*. Oslo 1941. – En systematisk sammenlikning av Riisnæs' og andre NS-juristers tanker med Carl Schmitts kjente verk *Staat. Bewegung. Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit* (1933), vil være interessant å få gjennomført.
  13. Sigurd Østrem, *Rettskildenes historie*. Stensil 1942. UiO, Det juridiske fakultets bibliotek. Jfr. Hans F. Dahl, *Fascismens ansikt: En introduksjon til temaet fascismen og retten*. Retfærd nr. 38, 1987 s. 55 ff.
  14. Den skjulte hensikt med kommissarstyret er lite påaktet i okkupasjonslitteraturen, som gjennomgående betrakter Quisling som en «brysom» og ufrivillig komisk skikkelse i Hitlers Norges-politikk. At de kommissariske statsråder fungerte som regjering og Quisling som statsminister, dokumenteres imidlertid i Jan Debes, *Sentraladministrasjonens historie*. Bind 5 1940–45. Oslo 1988, og delvis også av Helge Paulsen i Rolf Danielsen og Stein Ugelvik Larsen, red: *Fra idé til dom. Noen trekk fra utviklingen av Nasjonal Samling*, Bergen 1976.
  15. For dette og de flg. opplysninger om Quisling og okkupasjonsstyret vises til det kommende bind 2 av min Quisling-biografi.
  16. Hans Eyvind Næss m.fl., *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo 1987 s. 191ff.
  17. Ths. Chr. Wyller, *Nyordning og motstand*. En fremstilling og en analyse av organisasjonenes politiske funksjon under den tyske okkupasjonen 25.9.1940–25.9.1942. Oslo 1958, spes. kap. 5, På bred front.
  18. Materialet etter partiretten ligger spredt i Riksarkivets forskjellige NS-arkiver. De fleste saker finnes i seriene NS Riksledelse 1940–45 og Førers og Ministerpresidentens kansli. Enkelte dommer er publisert i NS Meddelelser 1942–45.
  19. Saken er omtalt i Øystein Sørensen, *Hitler eller Quisling. Ideologiske brytninger i Nasjonal Samling 1940–1945*. Oslo 1989 s. 215f.
  20. Quisling, Diktatur eller nasjonalt demokrati. Fritt Folk 27.11.1937.
  21. Georg Hasle, «Norges kommende statsforfatning», i Nasjonalverket Det nye Norge, bind III, Oslo 1944.
  22. Tore Gjelsvik, *Hjemmefronten. Den sivile motstand under okkupasjonen 1940–1945*. Oslo 1977 s. 78f; Sverre Kjeldstadli, *Hjemmestyrkene. Hovedtrekk av den militære motstand under okkupasjonen*. Oslo 1959 s. 146ff.
  23. Tale på førertinget 25.9.1942, som note 4.